

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1906/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény védőövezetre vonatkozó szabályait kifogásolta. A törvény szerint – ex lege – védett természeti területek esetén annak szabályai alapján magának a törvénynek kellene tartalmaznia a védőövezetek nagyságát, azonban a jogszabály erről nem rendelkezik. A panaszos véleménye szerint sérül a jövő nemzedékek egészséges környezethez való joga, mivel az ex lege védett területeknél nem jelölhető ki védőövezet akkor sem, ha az indokolt lenne.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, és a jogalkotói álláspont megismerése érdekében megkerestem a vidékfejlesztési minisztert.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja* (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”)

Vonatkozó jogszabályok

- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.)
- a barlangok felszíni védőövezetének kijelöléséről szóló 16/2009. (X. 8.) KvVM rendelet (a továbbiakban: 16/2009. KvVM rendelet)

A megállapított tényállás

A vidékfejlesztési miniszter a megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy a gyakorlatban elenyésző számban van olyan országos jelentőségű védett természeti terület, amelyhez kapcsolódóan a védetté nyilvánító jogszabályban védőövezetet is kijelöltek. *„Helyi jelentőségű védett természeti területek esetében is megállapítható, hogy a több mint 1500, a Vidékfejlesztési Minisztérium által nyilvántartott normatíva közül csak 1-2 esetben találunk példát védőövezet kijelölésére.*

A védőövezeti kijelölések igen alacsony számának az a szakmai indoka, hogy a gyakorlatban a jogalkalmazó hatóságok számára igen nehéz elkülöníteni és érvényesíteni a védőövezetre és magára a védett természeti területre vonatkozó szabályokat. A védőövezetek határvonalainak pontos meghatározása is problémás lehet a védetté nyilvánítás során, illetve ez, és a védőövezetre vonatkozó külön előírások meghatározása is folyamatos konfliktusokhoz vezethet a védetté nyilvánítással és a védőövezettel érintett tulajdonosokkal és területhasználókkal. A védőövezetek lehatárolása az egyedi jogszabállyal védett természeti területek esetében a jogbiztonság elvének érvényre juttatása szempontjából is problémákat vethet fel, hiszen a védőövezet, mint jogi jelleg a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban nem jegyeztethető fel, illetve annak külön táblával való megjelölését sem írja elő a Tvt. Így az érintett tulajdonosok számára (főleg a gyakori tulajdonosváltással érintett földrészletek esetén) gyakran nem egyértelmű, hogy pontosan hol is húzódik a védőövezet határa. Mindezeket túl a hatósági engedélyhez kötött védőövezeti tevékenységek meghatározása is problémás lehet, hiszen ezek az előírások számos esetben megegyeznek a védett természeti területen engedélyköteles (a Tvt. vagy a kezelési terv előírásai szerinti) tevékenységekkel, ami további zavarokat okozhat a jogalkalmazók és más érintettek számára.”

Az ex lege védettséget élvező természeti területek és emlékek vonatkozásában megállapította, hogy „mivel ezen területek védettsége a Tvt. alapján áll fenn, külön, egyedi védőövezet kijelölésére nincs lehetőség, hiszen a fentiek alapján ezt is a védetté nyilvánító jogszabályban lehetne megtenni. Az ex lege védettségű természeti emlékek közül – speciális jellegük, földfelszín alatti elhelyezkedésük miatt – a barlangok esetében van lehetőség azok felszíni védőövezetének kijelölésére, külön miniszteri rendelettel. A barlangok felszíni védőövezetének kijelöléséről szóló 16/2009. (X.8.) KvVM rendelet alapján ez meg is történt. Nagyon fontos hangsúlyozni azonban, hogy ez a kijelölő jogszabály sem tartalmaz külön előírásokat a védőövezetben engedélyköteles tevékenységekre vonatkozóan. A barlangok mint ex lege védett természeti emlékek kapcsán megemlítendő továbbá, hogy indokolt esetben a felszíni védőövezetük önálló védett természeti területként is védetté nyilvánítható, ahogy erre több példát is találunk a gyakorlatban (pl. a Párvölgyi-barlang felszíni védőterülete természetvédelmi védettségének fenntartásáról szóló 66/2007. (X. 18.) KvVM rendelet vagy a Szemplőhegyi-barlang felszíni védőterülete természetvédelmi védettségének fenntartásáról szóló 74/2007. (X. 18.) KvVM rendelet)

Az egyéb ex lege védettségű természeti területek – elsősorban lápok és szikes tavak – egyedi hatósági határozattal történő határvonal-megállapítása vonatkozásában pedig megállapította, hogy ezekben az esetekben a természetvédelmi hatóság kompetenciájába tartozik a pontos lehatárolás. „Ezekben az esetekben a határvonalak megállapítására úgy is sor kerülhet, hogy az kvázi védőövezeti funkciót is elláthasson és biztosítsa az ex lege védettségű terület folyamatos védelmét. Ehhez természetesen szükséges, hogy a teljes lehatárolt területrész megfeleljen a Tvt. adott ex lege védett területre vonatkozó előírásainak. Az ilyen jellegű lehatárolás alapján az ex lege jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése és térképi ábrázolása is megtörténhet, amely kellő módon biztosítja az adott terület védelmét, és lehetővé teszi az országos jelentőségű védett természeti területekre vonatkozó szabályozás érvényesítését. Több esetben találunk arra is példát, hogy az ex lege védett forrás vagy földvár körüli területet az érintett települési önkormányzat rendeletével védetté nyilvánítja. Ilyen esetekben az országos jelentőségű ex lege védett terület vagy emlék körüli helyi jelentőségű védett természeti terület egyfajta védőövezetként szolgál, és érvényesek rá a helyi védettségű természeti területekre vonatkozó szabályok.”

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárési garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte.*² Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.³

2. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomórészt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. A határozat az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

III. Az ügy érdemében

Az ex lege védett természeti területekről, valamint a védőövezetek fogalmáról és létrehozásáról a Tvt. rendelkezik. A 23. § (2) bekezdése értelmében e törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár. A 30. § (1) bekezdése szerint védett természeti területet – szükség esetén – védőövezettel kell ellátni. A védőövezet kiterjedéséről a védettséget kimondó jogszabályban kell rendelkezni. A 30. § (3) bekezdése alapján a védőövezet rendeltetése, hogy megakadályozza vagy mérsékelje azoknak a tevékenységeknek a hatását, amelyek a védett természeti terület állapotát vagy rendeltetését kedvezőtlenül befolyásolnák.

A miniszter – a tényállásban leírtak szerint – a védőövezetek és az ex lege védett területek szabályozása kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy a védőövezetek gyakorlati alkalmazása jogbizonytalanságot okoz. Véleménye szerint ez az elsődleges oka annak, hogy elenyésző számú védőövezetet alakítottak ki.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 1160/B/1992. AB határozat

³ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

A Tvt. a védőövezet megalakítását *szükség esetére* írja elő. A törvényben ugyanakkor nincs előírás arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó mikor tartja szükségesnek védőövezet kialakítását, avagy védőövezet kijelölése esetén milyen szempontrendszer szerint kell értékelni a körülményeket. Nincs továbbá előírás arra vonatkozóan sem, hogy amennyiben a védőövezet kialakítása szükséges, úgy azt milyen tartalmi szabályok szerint kell meghatározni. Fenti normatív előírások hiányában bizonytalan a védőövezet jogintézményének léte, mivel az egyes védőövezetek kijelölésekor nincsenek meghatározva a mérlegelés keretei sem.

Az ex lege védett természeti területeknél a Tvt. szabályai értelmében a védőövezetről való rendelkezésre nincs lehetőség, hiszen e területek védettségét maga a Tvt. mondja ki.

Az ex lege védelem alatt álló területekhez kapcsolódó jogi szabályozás azonban nem egységes: a barlangok esetében a jogalkotó kivételt tett, a Tvt. 48. § (5) bekezdése⁴ alapján a 16/2009. KvVM rendelet tartalmazza a barlangok védőövezeteinek kijelölését.

Ez egyrésztől biztosítja, hogy az ex lege védett területek esetén is legyen lehetőség védőövezet kijelölésére, másrészt a barlangok esetében ezáltal nem érvényesülnek a miniszter válaszában megfogalmazott jogbiztonsági aggályok, mivel a Tvt. 49. § (1) bekezdése értelmében a barlangokat és a 48. § (5) bekezdése szerinti védőövezetet az ingatlan-nyilvántartásban, külön jogszabályokban meghatározottak szerint – a természetvédelmi hatóság kezdeményezése alapján – fel kell tüntetni. Megállapítható, hogy barlangok esetében megvalósul a védőövezetek létrehozása, és a jogintézmény által várt kedvező hatás lehetősége adott.

A miniszter válasza az ex lege védett területek védőövezetének létrehozására két lehetőséget vázolt fel. Az egyik, amely a válasz szerint elsősorban lápok és szikes tavak esetében alkalmazható, hogy a határvonalak megállapítását úgy végzik el, hogy *„az kvázi védőövezeti funkciót is elláthasson és biztosítsa az ex lege védettségű terület folyamatos védelmét. Ehhez természetesen szükséges, hogy a teljes lehatárolt területrész megfeleljen a Tvt. adott ex lege védett területre vonatkozó előírásainak.”* Ez a megoldás nincs összhangban a Tvt.-ben meghatározott védőövezet rendeltetésével. A jogszabály indokolása szerint a védőövezet elsődleges feladata az, hogy biztosítsa a védett természeti területek közvetlen közelében a természeti értékek megőrzését, fenntartását, *átmenetet képezve a védett és nem védett területek között.* Ez azt jelenti, hogy olyan területeken jelentkezik korlátozás, amely esetben a korlátozás nem az azzal érintett terület, hanem az általa határolt védett terület védelme érdekében történik. Ennek ellentmond a miniszter válaszában említett lehetőség, amely esetben ugyanis a teljes lehatárolt területnek meg kell felelnie a Tvt. védett területre vonatkozó előírásainak.

A miniszter válaszában említett másik lehetőség, hogy az érintett települési önkormányzat rendelettel védetté nyilvánítja – a miniszter válaszában erre több példát is találni – az adott földvár vagy forrás körüli területet. *„Ilyen esetekben az országos jelentőségű ex lege védett terület vagy emlék körüli helyi jelentőségű védett természeti terület egyfajta védőövezetként szolgál, és érvényesek rá a helyi védettségű természeti területekre vonatkozó szabályok.”* Természetesen a települési önkormányzatnak lehetősége van az általa meghatározott terület helyi védelem alá helyezésére, ez ugyanakkor – esetlegessége folytán – nem helyettesíti a Tvt.-ben foglalt védőövezet kialakítását.

A védőövezet kijelöléséhez szükséges normatív előírások hiánya, valamint az a tény, hogy az ex lege védett területek esetén a védőövezet kijelölése csak a barlangok esetében valósult meg a *jogbiztonsághoz, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

⁴ A Tvt. 48. § (5) bekezdése alapján barlang védőövezetét a felszíni területen a miniszter állapítja meg, és rendelkezik a védőövezetre irányadó korlátozásokról is.

Ahhoz, hogy a védőövezet jogintézménye megfelelhessen annak a célnak, amelynek a jogalkotó szánta, elengedhetetlen a védőövezet meghatározásához és kijelöléséhez szükséges szempontok meghatározása, amelyek az egyes védőövezetek kijelölésekor a tartalmi kérdések tekintetében eligazítást adnak. Szükséges továbbá a területekre vonatkozóan a hatósági engedélyhez kötött tevékenységek meghatározása is. Mindemellett a jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy indokolt esetekben a Tvt. szabályai szerinti védőövezet kijelölésére sor kerülhessen – a szabályozandó szempontrendszernek való megfelelése esetén – mindenfajta ex lege védett területnél.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása – és ezáltal a védőövezet jogintézményének megerősítése – érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy állapítsa meg azt a szempontrendszert, amely az egyes védett területek tekintetében eligazítást ad a védőterület megállapításának részleteire vonatkozóan, valamint biztosítsa valamennyi ex lege védett terület esetén a védőövezet meghatározásának jogszabályi lehetőségét.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3261/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

A Magyarországi Munkavállalók, Szociális és Egészségügyi Ágazatában Dolgozók Demokratikus Szakszervezetének elnöke a sürgősségi ellátást nyújtó mentőápolók szakképesítésével kapcsolatos aggályait megfogalmazva fordult hozzám. A beadványozó sérelmezi, hogy a mentőautókon szolgáltatást teljesítő mentőápolók közel fele – a szervezet információi szerint – nem rendelkezik egészségügyi szakképesítéssel, ennek hiányában a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara nem tudja felvenni tagjai közé a megfelelő egészségügyi szakképesítés nélkül mentést végző mentőápolókat.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített testi és lelki egészséghez való jog sérelmének a gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18.§-a alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során megkerestem az emberi erőforrások miniszterét és az Egészségügyi Szakdolgozói Kamara elnökét és álláspontjukat kértem a tekintetben, hogy mi az indoka annak, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint a mentő gépkocsin nem kötelező szakképzett mentőápoló foglalkoztatása, továbbá arról, hogy a jogszabály által előírt ismeretek megszerzésére a mentőápoló milyen módon és keretek között köteles.

Érintett alapvető jogok

– A testi és lelki egészséghez való jog [Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése: *Magyarország az egészséghez való jog érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja.*]

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
4. Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. tv. (Tv.)
5. Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (Eütev.)
6. A mentésről szóló 5/2006. (II.7.) EüM rendelet (R.)
7. Az egészségügyi szolgáltatás nyújtásáról szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet

A megállapított tényállás

1. Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara elnöke tájékoztatott, hogy az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 14/A. § (1) bekezdése értelmében – fő szabály szerint – egészségügyi tevékenységet – jogszabályban megállapított egyéb feltételek mellett – a Tv. 14/A. § (2) és (2a) bekezdésében meghatározott kivételekkel csak az végezhet, aki tagja az adott tevékenység végzésének feltételeként előírt szakképesítés szerint illetékes szakmai kamarának.

A Tv. 14/A. § (2a) bekezdése azonban rendelkezik arról, hogy az egészségügyi szakképesítéssel nem rendelkező egészségügyi dolgozó az egészségügyi tevékenység végzése során – ha ennek feltételei az Eütv., valamint az Eütev. alapján fennállnak – kamarai tagság nélkül, valamely egészségügyi szakképesítés megszerzéséig működhet közre a szakképesítéssel rendelkező egészségügyi dolgozók által ellátandó feladatokban.

Az Eütv. 110. § (3) bekezdése értelmében az egészségügyi tevékenységet önállóan végző személy felügyelete mellett – azzal, hogy egészségügyi szakdolgozó esetében felügyeletet ellátó személy az a szakorvos is lehet, aki az adott szakterületen szakvizsgával rendelkezik és a működési nyilvántartásban szerepel – végezhet egészségügyi tevékenységet az a személy,

- a) aki a szakképesítése megszerzéséhez szükséges képzésben vesz részt,
- b) akit a működési nyilvántartásból az Eütv. 113/A. § (1) bekezdése¹ alapján töröltek, a törlés okának megszűnését vagy megszüntetését követően, a működési nyilvántartásba történő visszakerülése érdekében, az ahhoz szükséges ideig,
- c) aki működési nyilvántartását az Eütv.-ben és más jogszabályokban foglalt módon határidőben nem újította meg, vagy működési nyilvántartása lejárt és meghosszabbítási kérelmét jogerősen elutasították,
- d) aki külön törvény szerint, megfelelő szakképesítés nélkül az egészségügyi tevékenység végzésében közreműködik.

Mind a Tv., mind az Eütv. elismeri tehát – bizonyos korlátok között és meghatározott ideig – a kamarai tagság nélküli egészségügyi tevékenység végzésének lehetőségét. A Kamara elnökének álláspontja szerint tehát a mentésről szóló rendelet (R.) szerinti mentőápolói tevékenység – tekintettel arra, hogy bizonyos szakmai követelményeket előír, illetve az ez irányú munkavégzést csak meghatározott ideig engedi – nem áll ellentétben a vonatkozó törvényekkel, feltéve, hogy ez a tevékenység az Eütv. szerinti felügyelet mellett történik.

2. Az emberi erőforrások miniszterének írt megkeresésemre tájékoztatásul az *egészségügyért felelős államtitkár* szintén ismertette a Tv., valamint az Eütv. fenti, vonatkozó rendelkezéseit, és szintén utalt arra, hogy mind a Tv., mind az Eütv. elismeri – bizonyos korlátok között és meghatározott ideig – a kamarai tagság nélküli egészségügyi tevékenység végzésének lehetőségét. Az államtitkárnak, a Kamara elnökével egyező álláspontja szerint a mentésről szóló rendelet nem áll ellentétben a vonatkozó törvényekkel, feltéve, hogy ez a tevékenység az Eütv. szerinti felügyelet mellett történik. A jogszabályi rendelkezések ismertetésén túlmenően – az Országos Mentőszolgálat adatai alapján – az államtitkár az alábbiakról is tájékoztatott.

Az Országos Mentőszolgálat (OMSZ) jelenleg 2676 főt foglalkoztat mentőápolóként, melyek közül 1578 fő – az ápolók 59%-a – rendelkezik mentőápolói szakképesítéssel, míg további 331 fő egyéb ápolói szakképesítéssel (12,5%), vagyis a mentőápoló munkakörben foglalkoztatottak 71,5%-a rendelkezik a munkakör ellátásához szükséges szakképesítéssel. 767 fő (28,6%) jelenleg még nem rendelkezik mentőápolói képesítéssel, képzésük folyamatban van az oktatást végző szakmai szervezeti egység ütemezése szerint a képesítés megszerzéséhez előírt határidők és a jelentkezések figyelembevételével.

¹ Eütv. 113/A. § (1) A működési nyilvántartásból a nyilvántartást vezető szerv – a (2) bekezdésben foglalt eltéréssel – törli azt a személyt

- b) aki olyan bűncselekménnyel kapcsolatosan áll a büntetett előélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények hatálya alatt, amely miatt egy évet meghaladó végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, vagy aki az egészségügyi tevékenység folytatását kizáró foglalkoztatástól eltiltás hatálya alatt áll,
 - c) akit egészségi állapota következtében az egészségügyi államigazgatási szerv az egészségügyi tevékenység folytatására véglegesen alkalmatlanná nyilvánított,
 - d) akit az egészségügyi államigazgatási szerv az egészségügyi tevékenység gyakorlásától eltiltott,
 - e) aki felróható magatartásával a működési nyilvántartást vezető szervvel a nyilvántartás körébe tartozó valótlán adatot közöl,
 - f) aki szakirányú szakképesítéshez kötött tevékenységet – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a megfelelő szakképesítés, illetve szakirányú szakképesítés működési nyilvántartásba történő bejelentése nélkül vagy azt megelőzően kezd meg,
 - g) aki elhalálozott,
 - h) aki a törlését kéri,
 - i) akinek – feltéve, hogy törvény kötelező kamarai tagságot ír elő – kamarai tagsága megszűnt.
- (1a) Az (1) bekezdés b)-d) pontjai alapján a működési nyilvántartásból törölt egészségügyi dolgozó egészségügyi tevékenységet felügyelet mellett sem végezhet.

A mentőápolói munkakör a fluktuációval leginkább érintett munkakörök közé tartozik, amelynek mértéke átlagosan 10%, a Közép-magyarországi Régióban 18%, így a szakképesítést szerzettek száma sajnálatos módon nem fedezi az említett nagyságú fluktuáció mértékét.

Az OMSZ a szakember hiány pótlására 2011-ben saját erőforrásból illetve 2012-ben a GYEMSZI támogatásával mentőápoló képzéseket indított. Jelenleg közel 400 fő vesz részt a képzésben. Az egészségügyi végzettséggel nem rendelkező új belépők (mentőápolók, gépkocsivezetők) számára az OMSZ ún. alapképzést szervez 160 órás képzési időtartammal, az R.-ben meghatározott tartalmakkal. A képzés költségeit az OMSZ biztosítja. Az alapképzés időtartamát egyébként az R. korábbi változata 80 órában határozta meg. Ettől az időtartamtól mentőszervezetenként felfelé történő eltérések voltak (Pl. KMR Mentőszervezet 160 óra). Az államtitkár szerint a 160 órás képzés általánossá tétele jelentős szakmai előrelépést mutat.

A regionálisan szerveződő képzéseket egységes oktatási programmal és elektronikus tananyaggal² támogatja az OMSZ. Ennek végrehajtása érdekében főigazgatói utasítást is kibocsátottak.³ A képzésekben oktató munkatársakat oktatói felkészítés keretén belül készíti fel az OMSZ a feladat ellátására. Az alapképzést vizsga zárja, melyek színvonalát az Oxiológia Oktatási Osztály szűrőpróbaszerű helyszíni ellenőrzést végez. A vizsgákról minden esetben jegyzőkönyv készül. Fontos garanciának tartja az államtitkár azt is, hogy a továbbképzéseken és a vizsgákon való részvétel kötelező, annak elmulasztása munkajogi következményeket von maga után.

A fentiekén túl a mentőápolói szakképesítéssel nem rendelkező dolgozók kinevezésében rögzítik azt a kitélet, hogy a mentőápolói szakképesítést a kinevezés időpontjától számított 3 éven belül meg kell szereznie az érintett dolgozónak. Az OMSZ a lehetőségein belül mindent elkövet a mentőápolók szakmai felkészültségének szinten tartására. Évenként rendszeresen, vizsgával záruló továbbképzéseket tart az egészségügyi szakdolgozók továbbképzésének szabályairól szóló 63/2011. (XI. 29.) NEFMI rendelet előírásán túl is. 2012-ben a „Súlyos sérültek helyszíni ellátása” témakör került feldolgozásra.

Az Országos Mentőszolgálat mentő-gépkocsii az OMSZ alapszintű mentőegységeinek tekinthetőek. Feladatuk az egészségügyi intézmények közötti komplikációmentes átszállítások lebonyolítása, illetve a mentést igénylő esetekben – a bejelentés értékelése alapján – a valószínűsíthetően komolyabb egészségügyi beavatkozást nem igénylő esetek (pl. felszínes lágyrész-sérülés, kezdeti fázisban lévő szülés (jóslófájások) stb.) ellátása.

A mentő-gépkocsi riasztása során a helyszíni ellátást nyújtó mentő személyzetnek – abban az esetben, ha a bejelentéshez képest súlyosabb esetet kell kezelnie – minden esetben rendelkezésére áll az ún. segélykocsi (azaz egy másik, magasabb szintű mentőegység) hívásának lehetősége, szaktanácsot, utasítást kérhet a mentésirányítástól, amely más szolgálatot – pl. háziorvosi ügyeletet – is a helyszínre riaszthat.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

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

² <http://oktatas.mentok.hu>

³ 52/2011. (2011. október 24.) számú főigazgatói utasítás

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak a mentési tevékenységet végző szervezetek, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.*

II. Az érintett alapvető jogok 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi 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 teszteket. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően először 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”.*

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

1. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, e jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság több korábbi, álláspontom szerint az Alaptörvény értelmezése során továbbra is relevánsnak tekinthető határozatában bontotta ki a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát. Eszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy „*az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége ... annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.*”

Az alkotmánybírósági gyakorlat ugyanakkor utalt arra is, hogy „*az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna.*” Az Alkotmánybíróság olvasatában „*az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmányban foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.*”

Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. Az *egészségvédelmi kötelezettség*, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az *államcél minőség* felé mutat. Kiemelendő emellett, hogy a sürgősségi mentés és ellátás intézményét az egészséghez való jog biztosítása, az állam életvédelmi kötelezettsége hívta életre, ma már egyértelműen elmondható az, hogy az állampolgárnak alanyi jellegű joga van arra, hogy – amennyiben veszélybe kerül – hatékony és gyors segítségben részesüljön.

II. Az ügy érdeme tekintetében

A vizsgálat során figyelemmel voltam az *egészségügyi dolgozók élet- és munkakörülményeit* feltáró hivatalból⁴ folytatott átfogó vizsgálatra⁵, melynek helyzetelemzése kiindulópontot jelentett a tárgykörben tett megállapításaimhoz. Az egészségügyi dolgozók élet- és munkakörülményeit feltáró vizsgálat ugyanis rámutatott, hogy az egészségügyi ágazatban rendkívül nagy a pályaelhagyás, a migráció mértéke, a képzett munkaerő elvándorlásával pedig az ágazat összeomlásával fenyegető helyzet állhat elő. A vizsgálat során megkeresett szervek válaszaiból kirajzolódott, hogy az ágazatban dolgozók bérhelyzete az egészségügyi munkavégzés társadalmi hasznosságát, értékét tekintve méltatlan, az sok esetben nincs arányban az elvégzett munka mértékével, a dolgozókra háruló felelősséggel, rontja az egészségügyi dolgozók saját és társadalmi megbecsülését, az amúgy is kritikus mértékű szakemberhiányt erősíti. Különösen méltánytalannak minősül azokban a helyzetekben, amikor a túlmunka ellentételezése elmarad.

⁴ Az Ajb. 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

⁵ Lásd az Ajb-3927/2012. számú ügy

A vizsgálat az egészségügyi dolgozók munkafeltételei tekintetében megállapította, hogy az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételei sok esetben hiányosak, noha több fejlesztés és beruházás is történt az országban számos ellátónál az eszköz-állomány az elmúlt 10 évben jelentősen előregedett. Több intézményben hiányoznak a megfelelő személyzeti és szociális helyiségek, mely előidézi az erős fizikai, és lelki igénybevételt, s ezzel erősíti a kiegészítő érzetét.

A mentőápolók és mentőorvosok tekintetében fokozottan jelentkeznek a szakemberhiány és – amint az egészségügyért felelős államtitkár válaszából is kitűnik – a mentőápolói munkakör a fluktuációval leginkább érintett munkakörök közé tartozik, melynek mértéke átlagosan 10%, a Közép-magyarországi régióban pedig még ennél is magasabb (18%). A szakképesítéssel rendelkezők száma így látható módon nem fedezi a fluktuáció mértékét.

A vizsgálat szempontjából szükséges mindenekelőtt tisztázni, hogy mely tevékenység minősül mentésnek. E tekintetben az Eütv. ad eligazítást,⁶ e szerint a mentés az azonnali egészségügyi ellátásra szoruló betegnek a feltalálási helyén, mentésre feljogosított szervezet által végzett sürgősségi ellátása, illetve az ehhez szükség szerint kapcsolódóan – az egészségi állapotának megfelelő ellátásra alkalmas – legközelebbi egészségügyi szolgáltatóhoz történő szállítása, valamint a szállítás közben végzett ellátása. Mentési tevékenységet végző szervezet⁷ az OMSZ és az R. szerint mentési tevékenység végzésére jogosult más jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság vagy magánszemély, ha megfelel az R. 1. melléklete szerinti személyi és tárgyi feltételeknek, és rendelkezik az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatal által – külön jogszabály szerint – kiadott működési engedéllyel (a továbbiakban: működési engedély). Mentési tevékenységet végző személy⁸ a mentési tevékenységet végző szervezet(ek) keretében a mentésre szoruló beteg, illetve sérült feltalálási helyén vagy szállítás közbeni

⁶ Eütv. 94. § (1) A mentés az azonnali egészségügyi ellátásra szoruló betegnek a feltalálási helyén, mentésre feljogosított szervezet által végzett sürgősségi ellátása, illetve az ehhez szükség szerint kapcsolódóan – az egészségi állapotának megfelelő ellátásra alkalmas – legközelebbi egészségügyi szolgáltatóhoz történő szállítása, valamint a szállítás közben végzett ellátása (a továbbiakban: mentés).

(2) A beteg azonnali egészségügyi ellátásra szorul

a) személyi sérüléssel járó baleset, tömeges baleset, egészségügyi válsághelyzet esetén,

b) ha életveszély vagy annak gyanúja áll fenn,

c) heveny vagy riasztó tünetekkel járó esetekben, ha a sürgősségi ellátás elmaradása életveszélyhez, maradandó egészségkárosodáshoz vagy a gyógyulás elhúzódtásához vezethet,

d) szülészeti esemény során,

e) ha az erős fájdalom vagy egyéb súlyos heveny tünet csillapítása sürgős orvosi beavatkozást igényel,

f) heveny tudatzavar esetén, ideértve az ittasság miatti tudatzavart is,

g) veszélyeztető állapot vagy annak gyanúja esetén.

(3) A (2) bekezdésben foglalt esetekben bárki jogosult a mentés kezdeményezésére.

(4) Az (1) és (2) bekezdésben foglaltakon túl mentésnek minősül – a sürgősség igényétől függetlenül – az orvos által rendelt a) olyan mentőfeladat, amely során a beteget legalább mentőápolói felügyelettel a feltalálási helyéről egészségügyi intézménybe szállítják (mentőszállítás), vagy

b) a beteg legalább mentőápolói felügyeletét igénylő – gyógyintézetből gyógyintézetbe történő – örzött szállítása annak érdekében, hogy a beteg szállítása közben szükség esetén azonnali egészségügyi ellátásban részesülhessen.

(5) Mentésnek minősül továbbá

a) a külön jogszabályban meghatározott életmentő tevékenységhez az azt végző orvos, illetve munkacsoport szállítása (pl. szervátültetés),

b) életmentő orvosi eszköz és gyógyszer, valamint átültetésre kerülő szerv sürgős szállítása,

c) mentési készenlét biztosítása balesetek helyszínén, továbbá tömeges balesetek és rendkívüli esetek kárhelyén a helyszín biztosításának, illetve a veszélyhelyzet elhárításának idejére (mozgóórszolgálat),

d) mentési készenlét biztosítása rendezvény helyszínén, térítés ellenében, meghatározott helyen és ideig (rendezvénybiztosítás),

e) mentési készenlét térítés ellenében történő ellátása olyan helyszíneken, amelyek az ott időszakosan vagy folyamatosan végzett tevékenység jellege alapján – ideértve az építkezést, műszaki munkálatok elvégzését – a balesetveszély szempontjából fokozottan kockázatosnak tekintendők (helyszínbiztosítás).

⁷ R. 2. § b) bekezdése

⁸ R. 2. § c) bekezdése

sürgősségi ellátásában részt vevő, az R. személyi feltételeinek megfelelő személy. A mentés a sürgősség igénye szerint lehet azonnali, 2 órán belüli, a mentési készenlélet igénylő őrzött szállítás esetén 2 órán túli mentési feladat⁹. A mentés a végzett tevékenység típusa szerint lehet általános mentés, koraszülött mentés és koraszülött szállítás, mozgóórság, mentési készenlélet igénylő őrzött betegszállítás, mentőszállítás, rendezvény egészségügyi biztosítása, szervátültetéssel kapcsolatos mentési feladat¹⁰.

A mentésirányítást ellátó személy a bejelentés tartalma, és az összes körülmény értékelése alapján dönt a mentés szükségességéről és intézkedik a rendelkezésre álló mentőkapacitás függvényében, a sürgősségi igény meghatározásával a megfelelő szintű mentőegység, illetve mentőegységek riasztásáról, szükség esetén az adott típusú feladatra szakosodott ellátó szervezet riasztásáról.¹¹

Az R. szerint a mentés az alkalmazott mentőegység típusa szerint többek között történhet *mentő-gépkocsival*, mely mentőápolói szintű beavatkozási lehetőséggel, a betegellátáshoz szükséges alapfelszereléssel dolgozik. Az *esetkocsi* teljes körű sürgősségi betegellátásra alkalmas, orvos vagy mentőtiszt irányításával működő mentőegység, a *rohamkocsi*, a *gyermek rohamkocsi* különlegesen felszerelt, orvos irányításával működő mentőegység. A *mentőhelikopter* a rohamkocsi szintjén felszerelt speciális mentőegység. A *mentőorvos kocsin* szakorvos és mentő-gépkocsivezető teljesít szolgálatot, feladata, a beteg állapotának stabilizálása, szállíthatóvá tétele, beteget nem szállít, rohamkocsi felszereltségű. A *gyermek-mentőorvos kocsin* gyermek ellátásban jártas orvos és mentő-gépkocsivezető teljesít szolgálatot, feladata, a gyermek állapotának stabilizálása, szállíthatóvá tétele, beteget nem szállít, rohamkocsi felszereltségű. Sok sérülttel járó tömeges balesetek felszámolását segítő, mobil sátrat, informatikai eszközöket és eszköz utánpótlást szállító mentőegység a *Tömeges Baleseti Egység*. A *Mobile Intensive Care Unit* (M.I.C.U.) a súlyos állapotú betegek őrzött szállítására alkalmas mentőegység. A mentőmotor, mentőrobogó speciálisan átalakított és sürgősségi felszereléssel ellátott, nagy teljesítményű motorkerékpár, melyet orvos vagy mentőtiszt vezet.

Az egészségügyi szolgáltatás nyújtásáról szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet szerint mentőápoló az, aki megfelel az R 1. mellékletében előírt feltételeknek. Az R.1. melléklete 6. pontja alapján *mentőápolóként* az foglalkoztatható, aki a jogszabályban meghatározott mentő-szakápolói, mentőápolói szakképesítéssel rendelkezik, vagy a jogszabályban meghatározott ápoló, felnőtt aneszteziológiai és intenzív szakápoló, klinikai szakápoló, intenzív betegellátó szakápoló, egészségügyi szakasszisztens, aneszteziológiai szakasszisztens vagy sürgősségi szakápoló szakképesítéssel rendelkezik, és a mentési tevékenységet végző szervezet által akkreditált tanfolyamot elvégezte. A fenti szakképesítések hiányában mentőápolóként az foglalkoztatható – a munkavégzés megkezdésétől számítva legfeljebb 3 évig -, aki a rendeletben meghatározott ismeretekkel és készségekkel rendelkezik¹² és a mentőszervezet által évenként szervezett szintentartó-, illetve továbbképző tanfolyamot elvégzi, és a megszerzett ismeretekből sikeres vizsgát tesz.

A rendelet 6.2. pontja előírja, hogy mentő-gépkocsin *lehetőség szerint*, kiemelt mentő-gépkocsin, esetkocsin, rohamkocsin, speciális rohamkocsin, valamint légi és sürgősségi vízi mentőjárművön *kizárólag* szakképzett mentőápoló foglalkoztatható.

A rendelet 6.3. pontja szerint neonatológiai mentő-, rohamkocsin az a gyermek aneszteziológiai és intenzív szakápoló foglalkoztatható, aki gyermek aneszteziológiai és intenzív szakápolói képesítéssel és legalább két éves gyermek intenzív terápiás gyakorlattal rendelkezik.

⁹ R. 3. § (1) bekezdés

¹⁰ R. 3.§ (3) bekezdése

¹¹ R. 4. § (2) bekezdése

¹² lsd.: 1. számú melléklet

A fentiek alapján látható tehát, hogy az R. szerint *mentő-gépkocsin lehetőség szerint* kell szakképzett mentőápolót foglalkoztatni, az R. szerinti mentőápolói tevékenységre¹³ vonatkozó szabályozás azonban – mind az egészségügyért felelős államtitkár, mind a MESZK elnökének egyöntetű álláspontja szerint – tekintettel arra, hogy bizonyos szakmai követelményeket előír, illetve az ez irányú munkavégzést csak meghatározott ideig, azaz 3 évig engedi, nem áll ellentétben a vonatkozó törvényekkel, feltéve, hogy ez a tevékenység az Eütv. szerinti felügyelet mellett történik. Ezzel összhangban ugyanis mind a Tv., mind az Eütv. elismeri – bizonyos korlátok között és meghatározott ideig – a kamarai tagság nélküli egészségügyi tevékenység végzésének lehetőségét.

Itt tartom szükségesnek azonban megjegyezni, hogy a jelenlegi egészségügyi szakemberhiány mértékének ismeretében¹⁴ – amely érinti a mentőápolókat és mentőorvosokat egyaránt – kétséges, hogy a mentő-gépkocsikon minden esetben az egészségügyi tevékenységet önállóan végezhető személy felügyelete mellett történik az ellátás, így adott esetben a gyakorlatban előfordulhat, hogy egy szakképzettség nélküli mentőápoló megy ki mentő-gépkocsival a mentési helyszínre. A mentőápolói munkakört betöltő dolgozók 28,6%-a ugyanis nem rendelkezik a munkakör ellátásához szükséges ápolói vagy mentőápolói szakképesítéssel. Az államtitkár tájékoztatása szerint képzésük azonban folyamatban van az oktatást végző szakmai szervezeti egység ütemezése szerint a képesítés megszerzéséhez előírt határidők és a jelentkezések figyelembevételével. Az R. alapján ugyanakkor a mentőápoló feladataihoz tartoznak többek között az önálló elsősegélynyújtás, életmentés és stabilizálás, szakápolás, közreműködés a katasztrófahelyzetek elhárításában.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az R. vonatkozó rendelkezésinek gyakorlati megvalósulása sok esetben kétséges, amely helyzet, azaz a mentőápolók megfelelő szakképzettség és a jogszabály szerinti felügyelet hiányában történő részvétele a mentési tevékenységben valóban hatással lehet az egészségügyi ellátás elvárható minőségére, amely végső soron a mentésben részesülő betegek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben állandósítja a visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét.

Összegzés

Figyelemmel arra, hogy a mentésben résztvevők tekintetében fennálló egészségügyi szakemberhiány, valamint a mentőápolók alkalmazására vonatkozó szigorúbb előírások maradéktalan betartása együttesen a mentési tevékenységet végző szervezetek működését ellehetetlenítenék, ezért jelentésemet figyelemfelhívásnak szánom, egyben

- *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegyen lépéseket a mentőápolók bérezési feltételeit, munkakörülményeit javító olyan feltételrendszer kialakítására, amely a jelenleg tapasztalható szakemberhiányt enyhíti, egyben javítja a biztonságos betegellátást;*
- *biztosítsa, hogy a mentési tevékenységet végző szervezetek a képesítés nélküli munkavégzésre előírt határidőket és az alkalmazás feltételeit – ideértve a felügyelet melletti munkavégzés szabályait – maradéktalanul betartsák.*

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

¹³ 1. melléklet 6. pont 6.1.3. alpont

¹⁴ Az OMSZ mentőápolói létszáma 2008.-ban rendelkezésre álló kapacitások kihasználásához szükséges létszám 3066, aktív létszám 2803, a hiányzó létszám 263 fő (KSH 2008)

Melléklet:

1. melléklet az 5/2006. (II. 7.) EüM rendelethez

A mentés személyi és tárgyi feltételei

I. SZEMÉLYI FELTÉTELEK

1. Mentő-gépkocsivezetőként az foglalkoztatható, aki

1.1. a megkülönböztető jelzésekkel ellátott gépjármű vezetéséhez jogszabályban előírt követelményeknek eleget tesz,

1.2. legalább kétéves gépjárművezetői gyakorlattal rendelkezik,

1.3. az alábbi ismeretekkel és készségekkel rendelkezik:

1.3.1. A mentőellátás szervezése Magyarországon.

1.3.2. Mentőegység típusok; A mentőgépjárművek felszerelése.

1.3.3. A beteg állapotának felmérése, ABCDE szemlélet alkalmazása, riasztó tünetek felismerése.

1.3.4. A keringésmegállás felismerése, az újraélesztés elméleti alapjai.

1.3.5. Az eszméletlenség fogalma, felismerése, veszélyei.

1.3.6. A vitális funkciók fogalma, vizsgálata.

1.3.7. A leggyakoribb életveszélyes mérgezések.

1.3.8. A sokk és ájulás fogalma, felismerése.

1.3.9. Életveszélyes belgyógyászati betegségek felismerése.

1.3.10. A legfontosabb heveny ideg- és elmegyógyászati betegségek felismerése.

1.3.11. A szülés megindulásának felismerése.

1.3.12. A tömeges baleset, katasztrófa [a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény 3. § e) pontja], veszélyhelyzet [a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2. § (2) bekezdése] fogalma.

1.3.13. Eljárás tömeges kárhelyen.

1.3.14. A segélykocsi kérésének indikációi.

1.3.15. Munkavédelmi, tűzvédelmi, baleset-megelőzési ismeretek.

1.3.16. Jogi és etikai kérdések.

1.3.17. Légútbiztosítás, lélegeztetés.

1.3.18. Újraélesztés egy és két segélynyújtóval, eszköz nélkül és eszközzel, félautomata defibrillátor alkalmazásával.

1.3.19. Vérnyomásmérés, pulzusszámolás, pulzoximetria, vércukorszint mérés.

1.3.20. Eszméletlen beteg ellátása.

1.3.21. Kimentés (Rautek-féle műfogás), beteg mozgatás, fektetési módok.

1.3.22. Vérzések, vérzéscsillapítás, kötözés.

1.3.23. Csontok és ízületek sérülései, rögzítések szakszerű alkalmazása, bukósisak levétele.

1.3.24. Koponya-agyi és gerincsérülések felismerése és ellátása.

1.3.25. Hasi és mellkasi sérülések felismerése és ellátása.

1.3.26. Termikus traumák és ellátásuk.

1.3.27. Tömeges baleset ellátása.

1.3.28. Mentéstechnikai alapismeretek.

1.3.29. Szülésvezetés.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3387/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a saját és a zalai vadkárt elszenvedett gazdák nevében sérelmezte a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény hatályos szabályozását, amely véleménye szerint a vadkár érvényesítésének eljárási rendjét a termelők hátrányára állapította meg a korábbihoz képest. Beadványában kifogásolta, hogy az eljárási szabályok miatt bizonytalanná vált a károk megtérítése, illetőleg a szabályok a károsult lényegesen hátrányosabb helyzetbe hozták azzal, hogy az egyezség megkötése híján a károsult kizárólag bírósági eljárás során érvényesítheti kárát. Sérelmezte, hogy az elszaporodott nagyvad állomány miatt gyakoribbá vált a károkozás. Véleménye szerint ebben szerepet játszik az is, hogy a vadásztársaságok vadgazdálkodása során nem megfelelő a vadállatok etetése, így az éhes állatok a veteményre járnak. Beadványában kiemelte, hogy a törvényben rögzített, vadkárt érintő 5%-os önrész sérti az egyenlőséghez való jogot, indokolatlan hátrányt okozva ezzel a vadkáros részeken gazdálkodóknak.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk: „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.”)*

Vonatkozó jogszabályok

- a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.)
- a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet
- az egyes agrártárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: 2009. évi XXVIII. törvény)

A megállapított tényállás

A jogalkotói vélemény megismerése érdekében megkerestem a vidékfejlesztési minisztert, akitől az alábbi kérdésekre kértem választ:

- milyen indokok szolgáltak a vadkár megállapításával összefüggő szabályok megváltoztatására,
- milyen – a kár érvényesítésével kapcsolatos – gyakorlati problémák adódtak a módosítás előtti eljárások során,
- mik a minisztérium tapasztalatai a megváltozott szabályozás tekintetében,

- megfelelőnek ítéli-e a jelenlegi szabályozást a károsult és a vadászatra jogosult felek közötti szükségszerű érdekellentét feloldására és a károk megnyugtató rendezésére,
- érkezett-e a szóban forgó kérdéskörrel összefüggésben panasz a minisztériumhoz?

Válaszában a miniszter kifejtette, hogy a vadkár megelőzési, megállapítási és térítési szabályok 2009. évi felülvizsgálatára dr. Wellmann György, a Legfelsőbb Bíróság tanácsvezető bírója, a vadkárügyek rendszeres tárgyalójának esszé formában készített tanulmánya és javaslata alapján került sor.

A miniszter által hivatkozott tanulmányt munkatársaimnak nem sikerült fellelniük: sem az Országgyűlési Könyvtár, sem a Kúria könyvtára, valamint a szerző sem tudott e tanulmány létezéséről. A minisztérium munkatársai bár emlékeztek arra, hogy a szóban forgó tanulmányt olvasták, nem tudták azt hivatalom rendelkezésére bocsátani, így nem volt lehetőségem annak tartalmát a jelentésben figyelembe venni.

A miniszter tájékoztatásának ezt követő, érdemi része megegyezik a 2009. évi XXVIII. törvény elfogadási eljárása során az országgyűlés elnökéhez T/7042/39 számon előterjesztett bizottsági módosító javaslat indokolásával.¹ A Vtv. jelenlegi szabályozását a fent említett módosító indítvány tartalmazta, az indítványhoz képest azóta csak két eljárási határidő változott 5 munkanapról 8 napra. Az indokolás – ezáltal a miniszter tájékoztatása is – az alábbiakat tartalmazza:

„A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma a vadgazdálkodással kapcsolatban okozott károk anyagi jogi szabályainak újrafogalmazása és az új Polgári Törvénykönyv rendszerébe való beillesztése nyomán javasolta a kapcsolódó eljárási szabályok újragondolását, a vonatkozó eljárási rendelkezések megfogalmazásából és rendszerbeli elhelyezkedéséből fakadó, korábban is meglévő bizonytalanságok felszámolását.

A korábbi szabályozás világos volt a tekintetben, hogy a vadkár megtérítése iránti pert meg kellett előznie a vadkár megállapítása és megtérítése iránti közigazgatási eljárásnak, amelyben a felek egyezsége hiányában a kárigényről a hatóság döntött. A bírói gyakorlat ennek megfelelően értelmezte jogvesztőnek az igényérvényesítési határidőket. A hatályos szabályozás bizonytalansága a Vtv. 81. §-ának, különösen az (1) és (5) bekezdés értelmezésével kapcsolatos problémákból adódik. Különösen a határidők jellege és számításának módja, valamint az (5) bekezdésben meghatározott eljárás keretei vitatottak. Az mindenesetre egyértelműen kiderül, hogy a hatályos szabályozás lehetővé teszi, hogy a károsult a kárt – az előzetes kárbecslési eljárás mellőzésével – közvetlenül a bíróság előtt érvényesítse.

A módosítás nyomán is megmarad a közvetlen bírósági út igénybe vételének lehetősége, azonban a vad által okozott károk rögzítésére rendelkezésre álló rövid idő miatt a károsult vélhetően továbbra is jórészt az előzetes kárbecslési eljárást fogja igénybe venni. A vadkár, vadászati kár, valamint vadban okozott kár bekövetkeztét és a kár megtérítése iránti igényt a kár bekövetkezésétől – folyamatos kártétel esetén az utolsó kártételtől – számított harminc napon belül kell közölni a kárért felelős személlyel. A határidő nem jogvesztő, tehát a kárigényre nincs kihatással, azonban ha a késedelmes közlés miatt a vadkár vagy mértékének megállapítása bizonytalanná válik, ezt a bejelentő terhére kell figyelembe venni. A bizonyítás ugyanis a károsult terhére esik, azaz az ő érdeke, hogy az mielőbb a megtérítésért felelős személy tudomására jusson. Ugyanakkor a másik félnek is érdekében áll a kártételről való tudomásszerzés a további károkozás megelőzése és a kárelhárításért szükséges cselekmények megtétele érdekében. A feleknek ezt követően nyolc nap áll rendelkezésükre, hogy egymás között megállapodásra jussanak.

¹ <http://www.parlament.hu/irom38/07042/07042-0039.pdf> (2013.12.05.)

Ennek elmaradása esetén – jogvesztés terhe mellett – nyolc nap áll a károsult rendelkezésére, hogy az előzetes kárbecslési eljárás lefolytatását kezdeményezze a jegyzőnél. Ezen eljárás gyakorlatilag előzetes bizonyítási eljárásnak tekinthető, azonban, ha a felek között ennek keretei között egyezség jön létre, azt a jegyző jóváhagyja és végrehajtható okiratnak minősül. Az előzetes kárbecslési eljárás során a jegyző öt munkanapon belül szakértőt rendel ki, aki a kirendeléstől számított öt munkanapon belül lefolytatja a kárbecslési eljárást. A jegyző a szakértő által készített jegyzőkönyv alapján kísérli meg a felek között az egyezség létrehozását, melynek elmaradása esetén a károsult az egyezség hiányát megállapító jegyzőkönyv kézhezvételétől számított harminc napon belül kérheti a bíróságtól kárának megtérítését. Ezen határidő elmulasztása jogvesztéssel jár. A jegyző által kirendelt szakértő által lefolytatott vadkárbecslési eljárás, valamint a jegyző által lefolytatott eljárás költségei eljárási költségnek minősülnek, viseléséről a felek által kötött egyezségben, illetve a kártérítés tárgyában indított pert befejező határozatban kell rendelkezni. A költségeket a károsultnak kell előlegeznie, azonban azt a perben a perköltség részeként érvényesítheti.”

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.²

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte*.³ Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.⁴

2. A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.⁵ Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése kimondja, 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. Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat

³ 1160/B/1992. AB határozat

⁴ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

⁵ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

III. Az ügy érdemében

III.1. A vadgazdálkodás egyes, vadkárt érintő jellemzői

A Központi Statisztikai Hivatal által összeállított Statisztikai Tükör című folyóirat 2013. november 15-i számában *A vadgazdálkodás jellemzői, 2008–2012* címmel jelentetett meg tanulmányt, amely bevezetőjét az alábbi összefoglalóval kezdi:

„Hazánk vadállománya nemzeti kincs, e megújítható természeti erőforrás csak szakszerű gazdálkodással őrizhető meg. A vadállomány szabályozás hiányában túlszorodna, ezért nehezebben az erdők megújulását, károkat okoznának a mezőgazdasági ültetvényekben és a szántóföldi kultúrákban, nőne a vad-gépjármű ütközések száma, valamint emelkedne a vadfajokhoz köthető humán és állat-egészségügyi kockázatok szintje is (pl. zoonózisok). A vadgazdálkodásnak nem kizárólag az anyagi haszonszerzés az egyetlen célja, a vadászható vadfajok mennyiségi és minőségi szabályozásán túl a védett fajok egyedeinek óvása, az élőhelyek fejlesztése, táplálékhiányos időszakban a takarmányozás és a vadak által okozott károk mérséklése is feladata.

A magyar vadgazdálkodás az elmúlt több mint fél évszázad alatt jelentősen átalakult. Ennek eredményeként a nagyvadállomány számottevően gyarapodott. A változások egyik alapvető oka, a vadak élőhelyének átalakulása. A szántóföldi növénytermesztésben a nagytáblás gazdálkodás elterjedése kedvezően befolyásolta a nagyvadfajok táplálkozását, a vegetációs időben búvóhelyet is biztosítva számukra. Az apróvadak életfeltételei – szemben a nagyvadfajokéval – az elmúlt évtizedekben romlottak. A korábban méltán világhírű mezei nyúl-, fogoly- és fácánállomány az intenzív szántóföldi termesztési technológiák széleskörű alkalmazása, a nagy munkaszélességű és sebességű mezőgazdasági munkagépek, a kemikáliák használata miatt jelentősen csökkent.”⁶

A nagyvadak létszámát tekintve az 1960-as, 1990-es és 2012-es állomány adatokat vizsgálva jelentős egyedszám-növekedés állapítható meg. A pontos adatokat az alábbi táblázat foglalja össze:⁷

	vadállomány, ezer db		
	1960	1990	2012
gímszarvas	16,7	42,2	96,5
dámszarvas	0,9	10,9	33,2
őz	68,8	173,1	365,6
muflon	1,4	10,6	12,3
vaddisznó	8,3	38,8	109,8

Fontos összetevője a vadlétszám alakulásának a kilövések száma. A kilövések mértékét az előző hivatkozások alapján az alábbi táblázat tartalmazza:

	kilövés, ezer db		
	1960	1990	2012
gímszarvas	3,8	35,2	49,8
dámszarvas	0,1	4,6	12,5
őz	3,7	41,5	96,6
muflon	0,2	3	4
vaddisznó	3,9	46,7	159,3

⁶ <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/regiok/orsz/vadgazd12.pdf> (2013.12.07.)

⁷ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ux001a.html (2013.12.07.), illetve az 1960-as adatokat tekintve <http://www.vmi.szie.hu/adattar/pdf/VG-1960-1994-2013.pdf> (2013.12.07.)

A vaddisznó állomány adatai értelmezését segíti Prof. Dr. Köhalmy Tamásnak, a Nyugat-Magyarországi Egyetem egyetemi tanárának *Túlszaporodott-e vaddisznó-állományunk az ezredfordulóra?* című cikke, amelynek összefoglalása az alábbiakat tartalmazza:

„Sok a vaddisznónk: a fenntartható állomány kétszerese, tehát túlszaporodott. Részben ezt jelzi a mezőgazdasági vadkárok 1,4 milliárdot megközelítő rekord értéke is, amelyben – az erdei kárral szemben – ezt a vadfajt jelentős arányrész terheli. (...) Sajnálatos, de nem tudjuk kellően kézben tartani az állományt. A helyi gondokon túl (vadkár, apróvad) ez általánosságban is igaz. A gondokat enyhíti ugyan a zárttéri tartás, megoldani azonban képtelen. Amíg az éves teríték nem haladja meg több éven keresztül jelentősen (25–30%-kal!) a törzsállományt, addig nem is lehet kellően szabályozott mennyiségű állományunk. Ez az első feladat, de ez óriási.”⁸

A vadkár, és azon belül is a mezőgazdasági vadkár tekintetében a KSH tanulmánya az alábbiakat rögzíti: *„A vadkárok mértékét számos tényező befolyásolhatja: az adott terület növényborítottsága, vetésszerkezete, az előforduló vadfajok (különösen a vaddisznók és a szarvasok) gyakorisága, a rendelkezésükre álló táplálék mennyisége. A mezőgazdasági területeken a vadak – a kultúrnövények elfogyasztásával, taposással, rágással, töréssel, a vaddisznók túsával is – kárt tehetnek. (...)*

A mezőgazdasági vadkárok döntő hányada a szántóföldi növénykultúrákban esik, amit az esetek többségében a szarvasoknak és a vaddisznóknak tulajdonítanak. A szőlőkben és gyümölcsösökben főként a telepítés után és a fiatal ültetvényekben a mezei nyulak és az őzek károsíthatnak. 2008 és 2012 között tízezer hektár mezőgazdasági területre országosan éves átlagban 3,9 millió forint mezőgazdasági vadkár jutott. A mutató értéke a megyék között tág határok között szóródott; a legnagyobb 16 és 22 millió forint közötti értéket Somogyban, Zalaiban és Vasban érte el, de Fejér megye kivételével a többi Dunántúli megyében és Nógrádban is meghaladta az átlagot.”⁹

A KSH tanulmánya tartalmazza továbbá a vadgazdálkodásból származó bevételeket és kiadásokat is. A vadkárok kifizetésére a tanulmány alapján az összes kiadás 13%-át fordították a vadgazdálkodók. A költségek jövőbeni alakulására vonatkozóan megjegyzi: *„A vadgazdálkodási kiadások tartós csökkentése – különösen a vadföldművelésre és a kiegészítő takarmányozásra szánt költségek esetében – a vadkárok mértékének további jelentős emelkedéséhez vezethetnek.”¹⁰*

Napjaink vadgazdálkodásának egyik legnagyobb problémája a vadkár nagyarányú jelenléte a költségvetésben, melynek mértéke 1994 óta országos szinten folyamatosan nő.¹¹

Az Országos Magyar Vadászkamara elnöke egy vadkárrel kapcsolatos konferencián¹² hangsúlyozta, a magyar vadásztársadalom legnagyobb gondja, minden mást megelőző problémája az egyre fokozódó mértékű vadkárokból adódó térítési kötelezettségek teljesítése, illetve a károk megelőzésének, csökkentésének lehetőségei, a korszerű védekezés alkalmazásának pénzügyi és egyéb korlátai.¹³

⁸ http://www.vadaszat.net/talozo/2002/N2002_6_4.pdf (2013.12.07.)

⁹ <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/regiok/orsz/vadgazd12.pdf> (2013.12.07.)

¹⁰ <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/regiok/orsz/vadgazd12.pdf> (2013.12.07.)

¹¹ Szemethy L., Bleier N. (2004): Tényleg csak létszám kérdése a vadkár?, In: Nimród, 92.5. 21-23.; http://vmi.szie.hu/tananyagok/tananyag/integralt_nagyvad/Irodalom/Nimrod0405_SZL-BN.pdf (2013.12.12.)

¹² Az Országos Magyar Vadászkamara Zala megyei Területi Szervezete Vadvédelmi és Vadgazdálkodási Bizottsága a Zala megyei Vadászszövetséggel, a Zala megyei Kormányhivatal Földművelésügyi Igazgatóságával és a Zalai Gímszarvasért Alapítvánnyal közösen szervezett 2013. június 7-i szakmai tanácskozása.

¹³ <http://www.omvk-zala.hu/hirek55.htm> (2013.12.12.)

A Vidékfejlesztési Minisztérium Vadgazdálkodási- és vadászati főosztályának osztályvezetője szerint évről évre növekszik a vadkár, a 2012. évben 2,5 milliárd forint felett volt a mezőgazdasági és 136 millió forint az erdei kár. A nagy vadállomány növekedésével párhuzamosan nő a vadkár is. A Vadász Kamara szerint a problémák elsősorban a nagytáblás rendszernél vannak, ahol nem féken tartható a vad.¹⁴

A vadlétszám növekedése a fentiek tükrében többek között az ember jelenlegi mezőgazdasági tevékenységének velejárója. A vadlétszámnak és a vadkár mértékének az összefüggéseiről több elemzés¹⁵ is készült, és bár a tanulmányok alapján az állomány mérete nem tekinthető a vadkár egyedüli befolyásolójának, a vadkarok mértéke az állományok növekedése mellett növekedő tendenciát mutat.

Összességében tehát megállapítható, hogy a panaszban foglalt vadkárokat okozó állományok mérete az utóbbi több mint fél évszázadban, de 1990-től kezdődően is jelentősen növekedett. Ez a megállapítás önmagában nem hordoz értékítéletet, pusztán arra az összefüggésre hivatott felhívni a figyelmet, hogy a vadlétszám növekedésével a vadkár bekövetkezésének gyakoribbá válása is valószínű, és ezt a statisztikai adatok is alátámasztják. A jelenlegi mezőgazdasági gyakorlat, a nagytáblás gazdálkodási mód lehetőséget teremt a populációk túlszaporodására.

III.2. A vadkár megtérítésének eljárási szabályai

Tekintettel arra, hogy a beadvány kifejezetten kiemelte az utóbbi jogszabály-módosításoknak a vadkár érvényesítésére a termelők szempontjából kedvezőtlen változásait, a helyzet megítéléséhez a korábbi szabályozások áttekintése szükséges.

III.2.1. Az erdőkről és a vadgazdálkodásról szóló 1961. évi VII. törvény (a továbbiakban: Evt.) hatálybalépésekor a vadkár megtérítési szabályait a vadgazdálkodásról és a vadásatról szóló 1/1962. (II. 9.) Korm. rendelet szabályai tartalmazták, amelynek lényeges rendelkezései az alábbiak:

45. § (1) A szarvas, a dám, a vaddisznó és a muflon életmódja (legelés, rágás, taposás, kéreghántás és túrás) folytán a mezőgazdaságban keletkezett kárért (a továbbiakban: vadkár) a vadászatra jogosított felelős.

48. § (1) Ha a mezőgazdasági ingatlan kezelője (használója) vadkárrelhárítási, vadkár csökkentési kötelezettségének eleget tett, mégis vadkárt szenvedett és a vadászatra jogosítottal határozott pénzösszeg fizetésére előre nem állapodott meg, vadkárának megtérítését a 49-51. §-ok szerint követelheti attól a nagyvadas vadászterületet kezelő (használó) vadászatra jogosítottól, amelynek területéről a szarvas, dám, vaddisznó vagy muflon kiváltott.

50. § A mezőgazdasági ingatlan kezelőjének (használójának) a 48. § (1) bekezdése alapján vadkár megtérítése iránti igényét a bizottság elnökéhez a kártételtől számított öt nap alatt kell bejelentenie. E határidőn túl bejelentett kárigényt figyelembe venni nem szabad.

51. § (1) A kárbejelentéstől számított tíz napon belül a bizottság a helyszínen előzetes kárbecslési eljárást köteles lefolytatni. Az eljárásról jegyzőkönyvet kell felvenni, melybe a vadkárért való felelősség és a kár megállapításának szempontjából fontos minden adatot fel kell venni.

¹⁴ http://www.hirado.hu/Hirek/2013/10/02/16/Evrol_evre_no_a_vadkar.aspx (2013.12.12.)

¹⁵ http://vmi.szie.hu/tananyagok/tananyag/integralt_nagyvad/Irodalom/Nimrod0405_SZL-BN.pdf (2013.12.09), valamint Elblinger E., Varga Gy., Klingné Takács A., Barna R.: A mezőgazdasági vadkárt meghatározó tényezők vizsgálata a SEFAG Zrt. területén, in: Acta Agraria Kaposváriensis (2006) Vol 10 No 3, 295-306

(3) A bizottság a kármegállapítási eljárást gabonafélékre nézve minden évben augusztus 31. napjáig, egyéb termelvények tekintetében november 30. napjáig köteles befejezni és a jegyzőkönyvet további nyolc nap alatt a megyei mezőgazdasági szakigazgatási szervnek megküldeni.

(4) A megyei mezőgazdasági szakigazgatási szerv a jegyzőkönyvet felülbírálja, a kárt és kártérítés összegét, valamint a károsult ingatlankezelőt (használót) és a kártérítésre kötelezetteket megállapítja, s elrendeli a kártérítésnek a károsult ingatlan kezelő (használó) részére harminc napon belül való megfizetését.

(5) A megyei mezőgazdasági szakigazgatási szerv határozata ellen államigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs, a határozatot azonban – jogszabálysértés esetén – bíróság előtt keresettel meg lehet támadni.

III.2.2. 1971. január 1-jei hatállyal a vadkár megtérítésének szabályai – módosulva – átkerültek az Evt. rendelkezései közé:

35. § (1) A vadászatra jogosult köteles megtéríteni a szarvas, dám, vaddisznó és muflon által a mezőgazdaságban, a mezei nyúl által a gyümölcsösökben okozott kárt (a továbbiakban: vadkár), valamint bármely hasznos vad és vaddisznó által a mezőgazdaságon és az erdőgazdaságon kívül okozott kárt.

36. § (1) A károsult a vadkárt a külön jogszabályban meghatározott vadkárbecslő szervnek a károkozástól – folyamatos kártétel esetén az utolsó kártételtől – számított 5 nap alatt köteles bejelenteni. A vadkárbecslés adatai alapján a kártalanítás tárgyában hozott államigazgatási határozat ellen fellebbezni nem lehet.

(2) Az a fél, aki a határozatot sérelmesnek tartja, a bírósághoz benyújtott keresettel kérheti a határozat megváltoztatását. A keresetet a kártalanítást megállapító, vagy a kártalanítási igényt elutasító határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül kell a vadászatra jogosult, illetve a károsult ellen megindítani.

III.2.3. A jelenleg is hatályos Vtv. megalkotásával a vadkár megtérítésének szabályai az alábbiak lettek.

75. § (1) A jogosult az e törvényben foglaltak alapján köteles megtéríteni a károsultnak a gímszarvas, a dámszarvas, az őz, a vaddisznó, valamint a muflon által a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban, továbbá az őz, a mezei nyúl és a fácán által a szőlőben, a gyümölcsösben, a szántóföldön, az erdősítésben, valamint a csemetekertben okozott kár öt százalékot meghaladó részét (a továbbiakban együtt: vadkár).

81. § (1) Vadkár, vadászati kár, valamint vadban okozott kár megtérítését a kár bekövetkezésétől – folyamatos kártétel esetén az utolsó kártételtől – számított harminc napon belül lehet igényelni. A határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.

(2) Vadkár, vadászati kár, valamint vadban okozott kár megállapítását a miniszter által – a természetvédelemért felelős miniszterrel egyetértésben – jogszabályban meghatározott képesítéssel rendelkező kárszakértő (a továbbiakban: szakértő) végezheti.

(3) Amennyiben a felek a szakértő személyének kiválasztásában nem tudnak megállapodni, vagy ha a károsult kárának megtérítését nem közvetlenül a bíróságtól kéri, a szakértőt a felek közös kérelmére a károkozás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: jegyző) rendeli ki. A kár becslését – a miniszter által rendeletben megállapított egyszerűsített vadkárbecslési szabályok szerint – a bejelentéstől számított nyolc napon belül kell lefolytatni.

(4) A jegyző – a szakértő vadkárbecslése alapján – az érintettek közötti egyezséget, illetőleg annak hiányát jegyzőkönyvbe foglalja.

(5) Az a fél, aki a jegyző által kirendelt szakértő kármegállapítását nem fogadja el, a jegyzőkönyv kézhezvételétől számított harminc napon belül polgári peres úton kérheti a kár megállapítását. A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

(6) A jegyző által kirendelt szakértő által lefolytatott vadkárbecslési eljárás – ideértve a jegyző által lefolytatott eljárás költségeit is – költségeinek megfizetésére – eltérő megállapodás hiányában – a Polgári perrendtartás költségviselésre vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.

III.2.4. A Vtv. szabályait a 2009. évi XXVIII. törvény 4. § (18) bekezdése megváltoztatta. A vadkár fogalmát a módosítás nem érintette, az eljárási szabályokat azonban az alábbiak szerint változtatta meg:

81. § (1) Vadkár, vadászati kár, valamint vadban okozott kár (e § alkalmazásában a továbbiakban együtt: kár) megtérítése iránti igényt a kár bekövetkezésétől – folyamatos kártétel esetén az utolsó kártételtől – számított harminc napon belül kell közölni a kárért felelős személlyel.

(2) Ha a károsult és a kárért felelős személy között az (1) bekezdés szerinti közléstől számított 8 napon belül nem jön létre egyezség a kár megtérítéséről és a kártérítés mértékéről, és a károsult kárának megtérítését nem közvetlenül a bíróságtól kéri, a károsult a károkozás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző) nyolc napon belül írásban vagy szóban kérelmezheti a károsult és a kárért felelős személy közötti egyezség létrehozására irányuló kárbecslési eljárás lefolytatását. A határidő elmulasztása esetén a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szerinti igazolási kérelemnek van helye.

(3) A kár megállapítását a miniszter által rendeletben meghatározott képesítéssel rendelkező kárszakértő (a továbbiakban: szakértő) végezheti. A szakértőt a jegyző öt munkanapon belül rendeli ki.

(4) A kár becslését – a miniszter által rendeletben megállapított egyszerűsített vadkárbecslési szabályok szerint – a kirendeléstől számított öt munkanapon belül kell lefolytatni. A kárbecslést akkor is le kell folytatni, ha a kár bejelentése az (1) bekezdésben előírt határidő után történt. Ha késedelmes bejelentés miatt a kár vagy mértékének megállapítása bizonytalanná válik, ezt a bejelentő terhére kell figyelembe venni.

(5) A szakértő köteles a kárbecslésről készült jegyzőkönyvet haladéktalanul átadni a jegyzőnek. A jegyző a szakértői vadkárbecslési jegyzőkönyvben foglaltak alapján egyezség létrehozását kísérli meg a felek között a kár megtérítésére vonatkozóan.

(6) Ha a felek között kötött egyezség megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét, valamint tartalmazza a kötelezett kártérítésre vonatkozó kötelezettségvállalását, a felek által előlegezett eljárási költség felek általi viselését, a kártérítés (eljárási költség) összegét és pénznemét, a teljesítés módját és határidejét, a jegyző az egyezséget határozatba foglalja és jóváhagyja.

(7) Ha a felek között nem jött létre egyezség vagy az nem hagyható jóvá, a jegyző az eljárást megszünteti.

(8) A károsult az eljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kérheti a bíróságtól kárának megtérítését. A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

A módosítás óta az Országgyűlés a 81. § (3) és (4) bekezdéseiben foglalt határidőket megváltoztatta: az öt munkanap helyett 8 napra, jelenleg is e határidők hatályosak.

A törvénymódosítás indokolása megegyezik a tényállási részben ismertetett minisztériumi válasszal. Az indokolás szerint a megelőző szabályozás bizonytalansága a Vtv. 81. §-ának, különösen az (1) és (5) bekezdés értelmezésével kapcsolatos problémákból adódik. Különösen a határidők jellege és számításának módja, valamint az (5) bekezdésben meghatározott eljárás keretei vitatottak.

A vadkárokkal kapcsolatos jogszabályi rendelkezések alapja, hogy a vadon élő állatok által okozott károkat a legkörültekintőbb megelőzés mellett sem lehet teljes egészében kizárni. A jogalkotó emiatt a szóban forgó károkért való felelősség szabályozásában az általános polgári jogi felelősségi szabályoktól eltérő, speciális szabályokat állapított meg. Ezeket a rendelkezéseket, amelyeknek része a panasz tárgyát képező vadkár szabályozása is, a Vtv. tartalmazza.

„A jelenleg hatályos felelősségi tényálláshoz kapcsolódó bírói jogalkalmazás a vadkárért való felelősség jellegét tekintve kidolgozott néhány sarokpontot, amelyek következetesen érvényesítésre kerülnek az ítélkezési gyakorlat során. Ezek szerint a vadászatra jogosultnak abszolút, semmilyen kimentést nem tűrő helytállási kötelezettsége áll fenn a Vtv. 75. § (1) bekezdése alapján. A kár keletkezésének ténye önmagában megalapozza a megtérítési kötelezettséget, az a vadászatra jogosult magatartásának felróhatóságától (gondatlanságától) nem függ. A Vtv. 75. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezéseire figyelemmel a vadászatra jogosult kártérítési kötelezettségét önmagában az a tény váltja ki, hogy a mezőgazdasági kárt a jogszabályban felsorolt vadak valamelyike okozza. A kártérítési felelősség megállapításához további tényállási elemek bizonyítására, a felróhatóság, illetve a jogellenesség vizsgálatára nincs szükség. A felelősség tehát nem szubjektív, hanem objektív jellegű. E szigorú szabály alól akkor van helye kivételnek, ha a földhasználója a rendes gazdálkodás körébe tartozó közreműködési kötelezettségének nem tesz eleget, vagy alapos ok nélkül nem járul hozzá ahhoz, hogy a jogosult a vadkárok elhárításához szükséges létesítményeket, berendezéseket felállítsa. Az ingatlanhasználója felróhatósága esetén köteles a kár erre visszavezethető részének viselésére.^{16,17}

A vadkár bekövetkezésének a fenti idézetben foglalt objektív velejárói indokolnák, hogy a kár megtérítésének létezzen gyors és hatékony, hatósági döntésben – végrehajtható okiratban – megnyilvánuló módja, amely – tekintettel arra, hogy az általános kárfelelősségi alakzatnál kevesebb vizsgálandó kérdés merül fel – méltányos lehetőséget teremt a kár megtérítésére.

A vadkár megtérítésének fent felsorolt szabályai ugyanakkor – folyamatukban tekintve – egyre hátrányosabb helyzetbe hozták a károsultakat. A Vtv. hatályba lépéséig a kár megállapítása közigazgatási eljárás keretében történt, annak lezárása pedig az ügy érdemében döntő, végrehajtható határozatot eredményezett.

A Vtv. bevezetésével a jegyző a kárszakértő megállapításai szerint az ügyben csak akkor hoz érdemi döntést, ha a felek között a hatósági eljárás keretén belül egyezség jön létre. Ennek elmaradása esetén érdemben nem dönt, pusztán a felek közötti egyezség hiányát állapítja meg végzésében. A károsult vadkárigényét ez esetben – a közigazgatási eljárásban hozott érdemi határozat lehetőségének megszüntetése miatt – kizárólag polgári perben érvényesítheti.

¹⁶ Kúria Pfv.III.21.033/2009/4. számú határozat; BDT 2001.541. számú eseti döntés; további határozatok: Pécsi Ítéltábla Gf.IV.30.513/2011/3. szám, Pf.III.20.123/2011/4. szám; Debreceni Ítéltábla Pf. II. 20.468/2009/5. szám; Zalaegerszegi Törvényszék 4.G.40.106/2011/8. szám; Nyíregyházi Törvényszék 3.P.20.087/2009/8. szám; Pécsi Törvényszék 10.P. 21.068/2009/37. szám; Veszprémi Törvényszék 1.G. 40.093/2009/5. szám; Kaposvári Törvényszék 16. P. 20.013/2011/31. szám; Kecskeméti Törvényszék 9.G.40.375/2010/38. szám

¹⁷ dr. Hegyes Péter István: A vadászatra jogosult felelőssége a vadászható vad károkozásáért, különös tekintettel a vadkárért való felelősségre, 24.o. (Doktori Értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola)

A Vtv. hatályba lépésekor meghatározott szabályok szerint egyezség hiányában a kárszakértő megállapításait el nem fogadó fél, míg a 2009. évi XXVIII. törvény módosítása szerint egyezség hiányában a károsult fél fordul bírósághoz.

Fentiek alapján a károsultat jelenleg nemcsak a közigazgatási eljárás költsége, valamint a kárszakértő költségének megelőlegezése terheli, hanem – a kárszakértő megállapításától függetlenül – a polgári peres eljárás költségének megelőlegezése is. További hátrányt jelent a közigazgatási eljáráshoz képest a károsultak részére a bírósági eljárás időigényessége is. A gazdálkodó a bekövetkezett vadkár mértékének megfelelő összeggel a polgári peres eljárás jogerős lezárásáig nem rendelkezhet. Ez azt jelenti, hogy az általa igénybe vehető lehetőségek költség- és időigénye folytán jobban rászorul az egyezségre, mint a kárért felelős társaság, így a felek eltérő helyzetükből adódóan egyenlőtlen feltételekkel vesznek részt az egyezségre törekvő eljárásban.

Mindehhez hozzájárul, hogy a kifizetett vadkárok összegének emelkedése növekvő mértékű károsodást is feltételez, ami már önmagában az elmúlt évekhez képest hátrányosabb helyzetet jelent a gazdálkodóknak

A Vtv. és az ezt módosító 2009. évi XXVIII. törvény elfogadása révén – megfelelő indokolás hiányában – megszűnt a vadkár állami döntés útján történő, a felek egyezségétől független, *ésszerű határidőn belüli* megállapításának lehetősége.

Összességében megállapítható, hogy a Vtv. és a 2009. évi XXVIII. törvény által bevezetett eljárásbeli rendelkezések – megfelelő indokolás hiányában – nagymértékben és egyoldalúan a gazdálkodók hátrányára változtatták meg a vadkár érvényesítési lehetőségeket. *Ez az Alaptörvényben kifejezett jogállamiság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

III.3. A vadkár 5%-os önrésze

A Vtv. hatálybalépésekor bevezette a vadkár 5%-os – termelőre háruló – önrészét. A Vtv. indokolása erre vonatkozóan nem tartalmaz magyarázatot, azonban a rendelkezést indítványozó T/1662. számú törvényjavaslat indokolása szerint: *„A javaslat szabályozza a vad által okozott kár megtérítésének módját. A vadkárt meghatározott vadfajok körében azok életmódjából eredően a mező- és erdőgazdálkodásban és néhány különösen kárveszélyes kultúrában ismeri el. A kártérítésben fő szabályként annak a kötelezettségét írja elő, aki a kárt okozó vad vadászatára jogosult, és akinek a vadászterületén a kár bekövetkezett, illetve akinek a vadászterületéről a vad kiváltott. A javaslat új eleme a vadászati kár – mint a vadászat gyakorlása során a résztvevő személyek által okozott kár, valamint a vad elpusztításáért okozott kár – törvényi meghatározása. A jogosult fokozott veszéllyel járó kárfelelősségét a vad állami tulajdona indokolja. A javaslat a vadkár mértékének meghatározásánál abból indul ki, hogy a vad a biológiai életközösség része, így a föld használója és a jogosult között egyfajta kármegosztásra kerül sor.”*¹⁸

A panaszos sérelmezte a vadkárban a termelőre háruló önrész bevezetését. Véleménye szerint igazságtalanul hátrányos helyzetbe hozza azokat a gazdálkodókat, akik vadkáros területen gazdálkodnak.

A kártérítési felelősség korlátozásának több formáját is ismerik az európai jogrendszerek: *„Az egyes jogrendszerek a felelősség korlátozására technikailag három fő módot alkalmaznak: a felelősség mértékének összegszerű korlátozását vagy a felelősségnek bizonyos kárfajtákra való szűkítését. Ilyen módszer tehát az előrelátható kár, továbbá a közvetlen kár megtérítésére korlátozott felelősség. De ilyennek tekinthető a méltányossági felelősségkorlátozás is, amelyet a*

¹⁸ <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/01662txt.htm> (2013.12.11.)

svájci jog és a régi magyar magánjog is ismert, és amelyet Marton Géza elmélete is tartalmazott. Ez lényegében egy általános méltányossági ítékezésre vonatkozó szabály, amely a kártérítés módjának és mértékének megállapításában a bírói szabad belátásnak nagyobb teret engedve, lehetőséget ad nemcsak a méltányossági enyhítésre, hanem a méltányossági szigorításra is.”¹⁹

A jogszabályban előírt kármegosztás tekintetében önmagában ezért *nem áll fenn alapvető joggal összefüggő visszásság.*

A Vtv., valamint a rendelkezést indítványozó T/1662. számú törvényjavaslat indokolása ugyanakkor nem tartalmaz iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a kármegosztás mértéke min alapszik, így milyen számítások támasztják alá a megosztásban szabályozott 5%-os önrészt.

Intézkedéseim:

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy

- a vadkár megállapítása iránti eljárásban a Vtv. szabályainak módosítása útján biztosítsa kárszakértő becslése alapján a vadkár mértékét – a felek egyezségétől függetlenül – megállapító közigazgatási határozat meghozatalának, és a határozatot sérelmező fél részére a kár bírósági megállapítása iránt polgári peres eljárás kezdeményezésének lehetőségét,
- vizsgálja felül, hogy a gazdálkodási adatok alapulvételével méltányos-e a vadkár összegének megosztása, valamint jelenlegi mértéke.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

¹⁹ Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója, 223. oldal (Kisfaludy András, Lábady Tamás, Petrik Ferenc, Sárközy Tamás, Vékás Lajos) 2001.



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

JELENTÉSE

az AJB-3894/2012. számú ügyben,

a nemzetiségi középiskolai oktatás helyzetéről

(Kapcsolódó ügyek: AJB-9004/2012., AJB-8129/2012., AJB-
7618/2012., AJB-6180/2012., AJB-5567/2012., AJB-4806/2012.)

Előadó: Fórika László

Közreműködő: Bene Beáta
Bindorffer Györgyi
Magicz András
Rajzinger Ágnes
Regényi Eszter

Érintett szerv: Emberi Erőforrások Minisztériuma
Don Bosco Szalézi Társasága

2014.

Tartalom

1.	Az eljárás megindítása	3
2.	Az érintett alapvető jogok és elvek	4
3.	Az alkalmazott jogszabályok	4
4.	A megállapított tényállás.....	5
4.1.	A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai	6
4.1.1.	Friedrich Schiller Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium.....	6
4.1.2.	Nicolae Bălcescu Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégium	10
4.1.3.	Brázay Kálmán Általános Iskola, Gimnázium és Szakképző Iskola.....	13
4.1.4.	Don Bosco Általános Iskola, Szakiskola, Szakközépiskola és Kollégium	15
4.1.5.	Horvát Óvoda, Általános Iskola Gimnázium és Diákotthon (HOŠIG).....	17
4.1.6.	Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon	19
4.1.7.	Szentgotthárd és Kistérsége Oktatási Intézmény	21
4.2.	Az országos nemzetiségi önkormányzatoktól kapott tájékoztatás	23
4.2.1.	Mi a véleménye a középiskolákban folytatott nemzetiségi nevelés, oktatás jelenlegi helyzetéről általában?	23
4.2.2.	Mik a legátfogóbb, legalapvetőbb problémák jelenleg a középiskolákban folytatott nemzetiségi nevelés, oktatás terén?	25
4.2.3.	A jogszabályi környezet változásai hogyan érintették a középiskolákban folytatott nemzetiségi nevelés, oktatás feltételeit?	26
4.2.4.	Milyen megoldási lehetőségeket lát az esetleges problémák orvoslására, van-e esetleg konkrét, jogszabály-módosítást igénylő változtatási javaslata?	28
4.2.5.	Az országos önkormányzat átvette-e 2012 óta nemzetiségi nevelést, oktatást folytató középfokú nevelési-oktatási intézmény fenntartását? Ha az önkormányzat átvett fenntartói jogot, akkor mik az átvétel tapasztalatai: milyen területen érzik az átvétel pozitív hatásait; mely területeken találkoznak hiányokkal, problémákkal? Ha fenntartói jogok átvételére nem került sor, annak mi az oka? Az önkormányzat tervezi-e középiskola átvételét?.....	29
4.2.6.	Milyennek látja a középfokú nemzetiségi nevelés, oktatás tárgyi és módszertani feltételeit? (Biztosítottak-e valamennyi évfolyam számára az adott nemzetiségi oktatási formához igazodó tankönyvek, segédeszközök, módszertani útmutatók?).....	30
4.2.7.	A középfokú nemzetiségi nevelést, oktatást folytató intézményekben tanító pedagógusok száma és végzettsége megfelel-e valamennyi jogszabályi feltételnek?	32
4.2.8.	Mi a véleménye a középfokú nemzetiségi nevelést, oktatást folytató intézmények költségvetési feltételeiről?	34
4.2.9.	Milyen a középfokú nemzetiségi nevelést, oktatást folytató intézmények kapcsolata az anyaországgal, tanítanak-e például vendégtanárok az iskolákban?	35
4.2.10.	Mi a véleménye a nemzetiségi oktatást (is) folytató középiskolákban nemzetiségi program szerint tanuló diákok tanulmányi és egyéb teljesítményéről, a nemzetiségi oktatást (is) folytató középiskolák továbbtanulási mutatóiról?	36
4.2.11.	Mi a véleménye a nemzetiségi általános iskolák és középiskolák kapcsolatáról?	37
4.2.12.	Mi a véleménye a felsőoktatás és a középfokú nemzetiségi nevelés, oktatás kapcsolatáról? A nemzetiségi felsőoktatás (hallgatói létszám és színvonal szempontjából) biztosítja-e a nemzetiségi közoktatás folyamatosságát?.....	38

4.3.	Statisztikai adatok.....	40
4.4.	A helyszíni vizsgálattal érintett középiskolák kompetenciamérési mutatói.....	45
4.4.1.	Horvát Óvoda, Általános Iskola Gimnázium és Diákotthon (HOŠIG), Budapest .	45
4.4.2.	Friedrich Schiller Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium, Pilisvörösvár .	46
4.4.3.	Nicolae Bălcescu Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégium, Gyula .	47
4.4.4.	Brázay Kálmán Általános Iskola, Gimnázium és Szakképző Iskola, Magyarhertelend.....	48
4.4.5.	Don Bosco Általános Iskola, Szakiskola, Szakközépiskola, Kazincbarcika.....	49
4.4.6.	Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium, Szakközépiskola és Diákotthon, Budapest.....	50
4.4.7.	Szentgotthárd és Kistérsége Általános Iskola, Gimnázium és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény, Szentgotthárd.....	51
4.5.	A nemzetiségi oktatásra vonatkozó jogszabályi háttér – (elsődlegesen) a korábbi ombudsmani vizsgálatok tükrében.....	52
4.5.1.	A nemzetiségi önkormányzatok jogosítványainak változásairól a nemzetiségi nevelés-oktatás tekintetében.....	52
4.5.2.	A nemzetiségi óvodai nevelés és a nemzetiségi iskolai oktatás irányelvének változásai.....	53
4.5.3.	Nemzetiségi pedagógusképzés, alkalmazási feltételek, nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgák kérdése.....	54
5.	A vizsgálat megállapításai.....	56
5.1.	A hatáskör tekintetében.....	56
5.2.	Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében.....	56
5.3.	Megállapításaink az ügy érdeme tekintetében.....	63
5.3.1.	Az utánpótlás problematikája.....	63
5.3.2.	Az idegennyelv-tanítási funkcióról.....	64
5.3.3.	A nemzetiségi középiskola mint a nemzetiségi pedagógusképzés bázisa, személyi feltételek.....	65
5.3.4.	A nemzetiségi oktatás tárgyi feltételei.....	68
5.3.5.	A roma nemzetiségi oktatás speciális helyzetéről.....	70
5.3.6.	A jogszabályi feltételek változása.....	74
5.4.	Összegzés.....	77
6.	Intézkedések.....	77

Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

Jelentése

az AJB-3894/2012. számú ügyben,

a nemzetiségi középiskolai oktatás helyzetéről

(Kapcsolódó ügyek: AJB-9004/2012., AJB-8129/2012., AJB-7618/2012., AJB-6180/2012., AJB-5567/2012., AJB-4806/2012.)

1. Az eljárás megindítása

A nemzetiségi óvodai nevelés helyzetének ombudsmani vizsgálata¹ 2011 márciusában, a vele párhuzamosan folyó, a nemzetiségi általános iskolai nevelés-oktatás helyzetét elemző alapjogi vizsgálat² pedig 2011 októberében zárult le. A nemzetiségi felsőoktatási vizsgálat³ befejezésére 2011 decemberében került sor. A vizsgálatsorozat folytatására, a nemzetiségi oktatáshoz és nyelvhez való jog érvényesülésének a nemzetiségi középiskolai nevelés vonatkozásában való kivizsgálására – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 3. § (2) bekezdésének c) pontja és a 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból vizsgálatot indítottunk.

A nemzetiségi középiskolai oktatásról szóló ombudsmani vizsgálati jelentés a nemzetiségi oktatás teljes spektruma viszonylatában két okból is „záróképet” készít. Egyfelől e jelentés a 2010-ben megkezdett vizsgálatok értelemszerű kiegészítése; negyedik eleme a nemzetiségi köz-, és felsőoktatás teljességét bemutató átfogó elemzési kísérletnek. Másfelől zárókép abban a vonatkozásban is, hogy visszatekintési lehetőséget biztosít a lezárt vizsgálatok néhány fontosabb, ajánlással érintett elemére.

A nemzetiségi középiskolai vizsgálat alapvető célja (mindemellett), hogy tárgyilagos betekintést nyújtson a hazai nemzetiségi középiskolai iskolai nevelés tényleges helyzetébe, abba, hogy az adott körülmények mennyire felelnek meg a jogszabályi követelményeknek, illetve a nemzetiségi oktatáshoz és nyelvhez való jogra vonatkozó jogi elvárások mennyiben alkalmazhatóak a gyakorlatban. A vizsgálat további célja volt, hogy az eredmények nyilvánosságra hozásával, jobbító javaslatok megfogalmazásával a jogalkotók és a nemzetiségi középiskolai nevelés-oktatásban érintett jogalkalmazók – elsődlegesen az intézményfenntartók és az intézményvezetők – munkáját elősegítse.

¹ Ügyszám: NEK-368/2010., <http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/205104474.pdf>

² Ügyszám: NEK-411/2011., <http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/217986220.pdf>

³ Ügyszám: NEK-1246/2011., <http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/223936615.pdf>

2. Az érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.*” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat];
- a nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- nemzetiséginyelv-használat joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat];
- a nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- az alapvető jogok korlátozására csak a szükségesség/arányosság figyelembe vételével kerülhet sor: „*Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*” [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés];
- az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve: „*A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.*” [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés];
- a tanulás szabadsága: „*Magyarország biztosítja [...] - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás [...] szabadságát.*” [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés].

3. Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.); a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.);
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.); a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2013. évi LV. törvény;
- a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III.1.) EMMI rendelet (új irányelv); a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet (régii irányelv);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet.

4. A megállapított tényállás

A vizsgálat alapegységei a nemzetiségi oktatást folytató középiskolák voltak. Az alapsokaság meghatározásához elsődleges forrásként az Oktatási Hivatal adatbázisát használtuk.

Munkatársaink – hét helyszíni vizsgálat során, kérdőíves adatfelvétellel – strukturált interjúkat készítettek az igazgatókkal, dokumentumelemzéseket végeztek, megtekintették az iskolaépületeket és az osztálytermeket. Szinte minden vizsgált intézményben részt vettek több tanórán is; megfigyelték a tanítási óra folyamatát, a pedagógusok és a gyermekek nyelvtudásszintjét, a használt, illetve a rendelkezésre álló eszközöket. Munkatársaink esetenként a tanárokkal, valamint a szülőkkel is beszélgettek.

A helyszíni vizsgálatokkal érintett középiskolák

Nemzetiség	Település	Fenntartó	Iskola neve	Oktatási forma
Horvát	Budapest	Országos Horvát Önkormányzat ⁴	Horvát Óvoda, Általános Iskola Gimnázium és Diákotthon (HOŠIG)	kétnyelvű
Német	Pilisvörösvár	Magyarországi Németek Országos Önkormányzata	Friedrich Schiller Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium	kétnyelvű, nyelvoktató
Roma	Kazincbarcika	Don Bosco Szalézi Társasága	Don Bosco Általános Iskola, Szakiskola, Szakközépiskola	cigány nemzetiségi
Roma	Magyarhertelend	De la Salle Szent János Egyesület	Brázay Kálmán Általános Iskola, Gimnázium és Szakképző Iskola	cigány nemzetiségi
Román	Gyula	Magyarországi Románok Országos Önkormányzata ⁵	Nicolae Bălcescu Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégium	anyanyelvű kétnyelvű
Szlovák	Budapest	Klebsberg Intézményfenntartó Központ ⁶ (KLIK)	Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium, Szakközépiskola és Diákotthon	anyanyelvű
Szlovén	Szentgotthárd	KLIK ⁷	Szentgotthárd és Kistérsége Általános Iskola, Gimnázium és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény	nyelvoktató

A helyszíni vizsgálatokkal érintett minta nem reprezentatív, de törekedtünk rá, hogy a nemzetiségi középiskolai nevelés-oktatás minél szélesebb metszetét mutassuk be: a teljesebb helyzetkép érdekében további adatokat és elemzéseket kértünk az országos nemzetiségi önkormányzatoktól⁸. Oktatásszociológiai tanulmányokat elemeztünk. Tanulmányoztuk a kérdéskörhöz kapcsolódó kormányzati beszámolót és a nemzeti felzárkózási stratégiát. A hatályos jogszabályokat teljes körben elemeztük, emellett a rendelkezésre álló hivatalos oktatási adatbázisok széles körű megismerésére is törekedtünk. A vizsgálat szempontjaihoz igazodó további statisztikai adatok bemutatására kértük az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Oktatási Igazgatási Főosztály Statisztikai Osztályát.

⁴ A fenntartó a Fővárosi Önkormányzat volt a helyszíni vizsgálat időpontjában.

⁵ A helyszíni vizsgálat idején a fenntartó Gyula Város Önkormányzata volt.

⁶ A helyszíni vizsgálat időpontjában a Fővárosi Önkormányzat volt az intézmény fenntartója.

⁷ 2013-ig az intézmény fenntartója a Szentgotthárd és Kistérsége Többcélu Kistérségi Társulás volt.

⁸ Valamennyi megkeresett országos önkormányzat objektív (de az adott közösség egyedi viszonyaihoz igazodóan jelentősen különböző részletességű, mélységű) szakmai anyag megküldésével segítette elő vizsgálatunk megalapozottságát.

4.1. *A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai*

4.1.1. *Friedrich Schiller Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium*⁹

Az iskolavezetés kezdeményezésére 1992-ben kezdődött el a német kétnyelvű és nyelvoktató formájú nemzetiségi oktatás az iskolában.

Az intézmény 4 évfolyamos gimnáziumában nemzetiségi kétnyelvű oktatást folytat. A 6 osztályos gimnázium 7. és 8. osztályában nyelvoktató forma szerint folyik a német nemzetiségi oktatás, ez a kilencediktől kétnyelvű oktatássá válik; „2 év alatt felhozzuk a kezdőket”. Az intézmény szakközépiskolájában nyelvoktató forma működik még, de ez egy „kifutó rendszer”.

1992-ben előkészítő nulladik évfolyamot is szerveztek; a gimnáziumban és szakközépiskolában is csak kétnyelvű képzés folyt, nem volt nyelvoktató forma. Aztán a törvény megszüntette a nyelvi előkészítőt, és ekkortól kezdődött a nyelvoktató vegyes rendszer. A 6 osztályos gimnázium 1996-ban indult el. 1999-től kezdve újra van nyelvi előkészítő évfolyam az iskolában, de a szakközépben megmaradt a nyelvoktató forma.

Az igazgató véleménye szerint a nyelvoktató forma teljességgel komolytalan, miközben Magyarországon ez alkotja a leelterjedtebb nemzetiségi oktatási rendszert. Nem alkalmas ugyanis az anyanyelvi szint elsajátítására, így a nemzetiségi oktatást (tulajdonképpen) idegennyelv oktatásra használják.

„Nem vittek dinamizmust a rendszerbe”, a kéttannyelvűt kellene jobban finanszírozni. Jelenleg a nyelvoktató formában tanult gyerekekre kell(ene) építeni a középiskolai nemzetiségi oktatást, ami lehetetlen a hiányos nyelvtudás miatt. A nyelvoktató forma nem tölti be a feladatát, nincs a Friedrich Schiller Gimnáziumnak sem megfelelő „alapja”; nem tudnak „összekaparni” megfelelő számú német nyelvtudású gyerekeket. Évente 100-140 gyerek jelentkezik a Friedrich Schiller Gimnáziumba, 15-18 felel meg a kéttannyelvű követelményeknek. 2011-ben még 610 volt az összlétszám, 2012-ben 540.

Az igazgató – elmondása szerint – próbálta megszervezni, hogy helyben az általános iskolák első osztályától legyen kétnyelvű német oktatás, hogy a gimnáziumnak megfelelő bázisa legyen. Az alulról kiépülő rendszer elgondolásával az igazgató megkereste a szülőket, 180-an támogatták volna, de helyi ellenérdekek miatt nem valósult meg. (Pilisvörösváron 2 nyelvoktató általános iskola van, kéttannyelvű nincs.)

A tanulók a nemzetiségi oktatásban a nemzetiségi oktatás tartalmáról részletesen tájékoztató formanyomtatvány alapján tett írásbeli szülői kérésre részesülnek. „Agresszív marketinget” folytatnak: az iskolavezetés a népszerűségi nyilvántartóból kikéri a nyolcadikos és negyedikes gyerekek szüleinek elérhetőségeit (idén 3800 fő volt) és „megbombázzák őket” a reklámanyagaikkal. Részletes tájékoztatót, iskolát bemutató DVD-t küldenek. Nincs bázisiskolájuk, csak így tudják „összekaparni” a gyerekeket. Nyílt napot is tartanak. „Aki kitölti a jelentkezési lapot, az ezek után már ismeri a gimnáziumot”.

A szülői nyilatkozattételre – a normatívaigénylés miatt – minden tanév megkezdése előtt sor kerül. A felvetteknek májusban szülői értekezletet tartanak, kiosztják a nemzetiségi oktatásra vonatkozó nyilatkozat-mintát, amit a szülők kitöltve magukkal hoznak beiratkozáskor.

⁹ A Friedrich Schiller Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégiumban (Pilisvörösvár) 2012. november 16-án jártunk.

A gimnázium tanulóinak 24 százaléka, 128 fő pilisvörösvári. (A település kb. 60 százaléka német származású; Pilisvörösvárról nem volt kitelepítés). Néhány (kb. 10) szlovák származású tanulójuk is van. Külföldi gyerekek is vannak az iskolában, pl. Bolíviából. Amikor a Burg Kastl-i magyar gimnázium megszűnt, onnan is átvettek 16-20 gyereket.

Külföldről érkező tanulók, 2008-2013

tanév	külföldi tanulók száma	Németországban született, magyar állampolgárságot kapott tanulók száma
2012/2013	3	16
2011/2012	4	20
2010/2011	6	20
2009/2010	10	18
2008/2009	9	

A gimnázium igazgatója szerint az intézmény egyértelműen német nemzetiségi közoktatási intézménynek minősül, mivel tanulóinak 100 százaléka részt vesz a nemzetiségi oktatásban.

A nemzetiségi oktatásban résztvevő tanulók létszáma és az oktatás típusa

Tanév	Típus	Létszám
2012/2013. 529 fő	hatosztályos gimnázium	265 (237+28)
	négyosztályos gimnázium	96
	ötosztályos gimnázium	128
	szakközépiskola	40 (7+33)
2011/2012. 562 fő	hatosztályos gimnázium	272 (229+43)
	négy osztályos gimnázium	86
	ötosztályos gimnázium	136
	szakközépiskola	68 (16+52)
2010/2011. 602 fő	hatosztályos gimnázium	273 (232+41)
	négy osztályos gimnázium	81
	ötosztályos gimnázium	145
	szakközépiskola	103 (29+74)
2009/2010. 577 fő	hatosztályos gimnázium	266 (220+86)
	négy osztályos gimnázium	86
	ötosztályos gimnázium	141
	szakközépiskola	84 (33+51)
2008/2009. 586 fő	hatosztályos gimnázium	293 (238+55)
	négy osztályos gimnázium	90
	ötosztályos gimnázium	143
	szakközépiskola	60 (28+32)

Az igazgató megítélése szerint a településen a nemzetiségi nevelést igénylő szülők 30 százaléka kéri a német nemzetiségi iskolai nevelés megszervezését a nemzetiségi hovatartozása alapján a nemzetiségi nyelv és kultúra átörökítése érdekében, míg 70 százaléka nemzetiségi hovatartozás nélkül, a nemzetiségi nyelv megismerése érdekében jelentkezik a német gimnáziumba.

Tulajdonképpen mindenkit felvesznek, ha a tanulmányi követelményeknek megfelel. Ha a jelentkező nyelvtudása nem megfelelő, akkor a nyelvi előkészítő osztályba kerül. „Elvileg előnyben részesítik a sváb gyerekeket”, amennyiben egyforma pontszámot érnek el másokkal, de gyakorlatilag ez nem érvényesül, mert mindenkit felvesznek 3,5-es tanulmányi átlag felett.

Az igazgató véleménye szerint teljes mértékben igaz az, hogy a német nyelvet a nagyszülők generációja beszéli még anyanyelvként. A tanulók – akik ilyformán magyar anyanyelvűek – az iskolában nem is nagyanyáik nyelvét, hanem a német irodalmi nyelvet

tanulják. Így aztán a nemzetiségi nevelésben az iskola két okból sem épít érdemben a szűkebb családi nyelvhasználat során megtanult nemzetiségi nyelvre.

Az intézmény a nemzetiségi óvodai és az általános iskolai évek során megtanult német nyelvtudásra sem építhet, mert a gimnáziumban valójában „90 százalékos arányban újra kell kezdeni” a német nyelvtanulást. A jelentkező tanulók 10 százaléka képes (hiányos) német nyelvi kommunikációra.

Az iskola nyelvismeret nélkül is felvesz tanulókat a hatosztályos gimnáziumi rész 7. osztályába, illetve a nyelvi előkészítő osztályba. Az igazgató véleménye szerint „sokszor nehezebb a 6 évet már nyelvoktató formában tanultakkal haladni, mint a kezdőkkel. A nyelvoktató forma egyszerűen alkalmatlan arra, hogy a kéttannyelvű előzménye legyen, arra felkészítsen”.

A nemzetiségi nevelésben részt vevő pedagógusok zöme német nyelv és irodalom szakos bölcsész diplomával tanít az iskolában. Az intézmény pedagógusai – az igazgató véleménye szerint – „túl vannak képezve”. A 31 németesből minden évben „min. 4-5 fő, de inkább több megy a Goethe Intézet, a Német Pedagógiai Intézet, illetve anyaország által szervezett továbbképzésekre. Az megy, akinek a szakjában továbbképzést szerveznek abban az évben”. (A pedagógusokon kívül egy titkársági alkalmazott, és 2 karbantartó is beszél németül.)

A lakosság az intézmény szóróanyagai, DVD-je, honlapja, a helyi sajtó útján értesül az iskolában elérhető nemzetiségi oktatásról.

A túljelentkezés szabályait nem rendezték, mert „a fenntartó rugalmas, ha sokan jelentkeznek, több osztályt indíthatnak, így mindenkit felvesznek. 2003-ban 400 fő járt ide, mára feltornázták 600 főre”.

A településen német kétnyelvű nemzetiségi óvoda és két (nyelvoktató formában működő) általános iskola is van. A gimnázium igazgatója szerint azonban „bázisként” csak korlátozottan lehet számítani a helyi német intézményekre, mert „Budapest elszívja az elitet. Az általános iskolában a jó tanulóknak azt mondják: neked nem elég a Friedrich Schiller, a rossz tanulóknak meg: nem fogod bírni a Friedrich Schiller-t”. Évfolyamonként 5-6 németes általános iskolai osztály végez helyben, viszont ezek töredéke jön a német gimnáziumba”.

A tanórán kívüli nemzetiségi nyelvhasználat nem jellemző; a menza, a játék, a szülői értekezletek, a fogadóórák, a szakkörök, kirándulások nyelve teljes mértékben a magyar, németül csak bizonyos ünnepek, pl. a Schiller–napok zajlanak. Egymással a tanulók csak magyarul beszélnek.

Az iskola a nemzetiségi nevelés során a nemzetiségi könyveket tartalmazó iskolai könyvtárra, szemléltető eszközökre, filmekre, interaktív segédeszközökre támaszkodhat, a családból hozott hagyományokra nem.

Az oktatás formájához és tartalmához igazadó tankönyvek, munkafüzetek nem állnak teljes körben rendelkezésre. „Hiányzik az etika, a filozófia, a társadalmi ismeretek, a művészettörténet.” Ezeket a könyveket Németországból rendelik, s ezért azok nem fedik le a magyar kerettanterv előírásait.

A népismeretet külön tantárgyként tanítják egy 2011-ben megjelent (új) tankönyvből.

Az iskolában egy 25 fős nemzetiségi énekkar és egy 30 fős nemzetiségi színház működik.

A gimnáziumnak több testvérvárosi (Altenkirchen, Gerstetten, Gröbenzell) kapcsolata van, ami lehetővé teszi, hogy az iskola tanulói esetenként egy-egy hetet német családnál töltsenek.

Az iskola tanulóinak 10 százaléka jut el a középiskola befejezéséig nyelvvizsgára alkalmas teljes anyanyelvi kompetenciáig, míg 60 százalék a középfokú szintig. Biztos nyelvi alapokra építhető a nemzetiségi/idegennyelvi felsőoktatás a tanulók 30 százaléka esetében. Az igazgató szerint „a nyelvvizsga manapság már nem tükrözi a tudást”. A gyerekek

„sakkoznak” a nyelvvizsgával az érettségi szabályok miatt. „Van, aki azért teszi le az állami nyelvvizsgát, hogy aztán középszintű érettségét tegyen, és így több pontot gyűjtsön”. Az intézmény nem tud minden nyelvvizsgáról, csak arról, amit az itteni érettségivel együtt szereznek, vagy a DSD vizsgáról¹⁰, amit az intézmény szervez.

Nyelvvizsgát tett tanulók száma, 2007-2012

Tanév	Fokozat	DSD + érettségi (fő)
2011/2012	felsőfok középfok	37 + 20 5 + 29
2010/2011	felsőfok középfok	40 + 27 13 + 25
2009/2010	felsőfok középfok	28 + 20 7 + 72
2008/2009	felsőfok középfok	45 + 29 18
2007/2008	felsőfok középfok	33 + 28 79

A gimnázium igazgatója a nemzetiségi nevelés-oktatás általános problémájaként fogalmazta meg a „konstrukciós problémát”. Véleménye szerint a jogi szabályozás a nyelvtanító formát preferálja a kéttannyelvű és az anyanyelvű oktatás helyett. „Ami most van, az nem nemzetiségi oktatás, hanem jó/rossz idegennyelv-oktatás, sokba kerül és kontraproduktív.” A magasabb elvárásokhoz kellene igazítani a tananyagot és a tanárképzést is.

Az intézményvezető a „tanárminőséget” is kifogásolta. Véleménye szerint, aki Németországban végez, az elhagyja a pedagóguspályát, mert nyelvtudása alapján – a hazai pedagógusbérhez képest – 6-7-szeres fizetést kaphat. „Német anyanyelvű vendégtanárokra lenne szükség, de azt meg nem tudjuk megfizetni”.

Az igazgató hiányolta azt is, hogy nincs hat - és nyolcosztályos nemzetiségi gimnáziumi, illetve nemzetiségi szakközépiskolai kerettanterv.

A Schiller speciális problémája, hogy a német nemzetiségi középiskolai nevelés programja 8 éves előzményre épít, miközben a Schillernek heterogén külső bázist kell egységesítenie; viszont „a fix óraszámok a heterogenitás kezelésére nem alkalmasak.”

¹⁰ A DSD német nyelvi diploma, amely az európai referenciakeret C1 szintjének felel meg. Az intézmény honlapja (<http://www.schiller-gymnasium.hu/dsd.html>) erről így ír: „Immáron évek óta színhelye az iskola a kétnapos írásbeli és gyakran négynapos szóbeli vizsgáknak. Végzőseink többsége az érettségi mellett ezt a nyelvi vizsgát is megszerzi, amely előnyt jelent számára az elhelyezkedésnél, valamint lehetővé teszi a német egyetemeken való továbbtanulást, hiszen bizonyítja a megfelelő szintű nyelvtudást. A vizsga feladatai egyenesen Németországból érkeznek, az írásbeli dolgozatokat ott is javítják. Az írásbeli vizsga során a tanulóknak nem tárgyi tudást kell visszaadniuk, hanem egy számukra ismeretlen szöveghez kapcsolódó nyelvtani és szövegértési feladatokat kell megoldaniuk, valamint egy fogalmazás keretében fejtik ki a szöveggel kapcsolatos gondolataikat, amely során magas nyelvi kompetenciáról tesznek tanúságot. A szóbeli vizsgán a tanulók először egy úgynevezett „Cluster” alapján összefoglalják gondolataikat, utána egy szabadon választott és kidolgozott témáról kiselőadást tartanak, végül beszélgetés alakul ki a vizsgáztató és a vizsgázó között. A nyelvvizsga megszerzése lehetőséget nyújt, hogy a diákok tanulmányaikat egy németországi főiskolán vagy egyetemen kezdjék el, ezen kívül jelentősen megnöveli az esélyeket a magyarországi és a nemzetközi munkapiacon. Továbbá előnyös tényező az is, hogy a vizsgára való felkészítés és maga a vizsga tanulóink részére ingyenes, honosítás által a Magyarországon elfogadott felsőfokú vizsgának felel meg. Sikertelenség esetén a vizsgát egyszer meg lehet ismételni költségtérítés nélkül a 21. életkor betöltéséig.”

A gimnázium tanulói közül a jó tanulók a germanisztika szakot (5-8 fő/év) vagy a műszaki egyetem német nyelvű képzését választják, de a közepes tanulóknak is csak a töredéke (10 százaléka) dönt a nemzetiségi pedagógusképzés mellett.

A gimnázium módszertani segítséget senkitől nem kap, mert „nincs más ilyen kétnyelvű képzés Magyarországon”. (Pécsett „végigviszik a német nemzetiségi oktatást, van óvodai, általános iskolai bázisuk”.)

A német középiskolákkal (Pécs, Baja, Pesterzsébet, Sopron) kapcsolatban állnak, együtt vesznek részt a DSD iskolák és a vendégtanárok számára – a német állam által – szervezett fórumokon, az országos önkormányzat szervezte továbbképzéseken.

A gimnázium a települési német önkormányzattal is jó kapcsolatban áll. „Odaadjuk a termeinket, ha szükség van rá.”

Az igazgató véleménye szerint a nemzetiségi nevelés-oktatás utánpótlása a településén az elkövetkező öt évben csökkenni fog a gyereklétszám csökkenéssel, ezért a külső (Pilisvörösváron kívüli) bázist kell még jobban mozgósítani.

Az intézmény éves költségvetése gyereklétszám függvényében változik, a 2012-es tanévben csökkent, mert megszűnt a szakközépiskola, ami kétosztálynyi gyereket jelentett.

A gimnázium évente vesz részt nemzetiségi szakértői pályázaton (200 ezer Ft). Ezen túli külső forrást jelent, hogy az intézményt a helyi és területi nemzetiségi önkormányzat is támogatja.

4.1.2. *Nicolae Bălcescu Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégium*¹¹

Az intézmény román kétnyelvű típusú nemzetiségi oktatást folytat, ami 1997-ben indult. Az iskolaigazgató tájékoztatása szerint nemzetiségi oktatás végső soron 1949-től van itt, így nem lehet tudni, hogy ki kezdeményezte a nemzetiségi képzés indítását.

A településen – az intézményvezető szerint a 2-3000 főre tehető románság mellett – más nemzetiségek, így románok, németek és szlovákok is élnek, az előbbi kettőből tanulnak is néhányan a román gimnáziumban. A kétnyelvű román nemzetiségi oktatásban a 9. évfolyamon 44-en tanulnak, közülük kb. 13 lehet a hazai többséghez tartozó diák, míg a 10-12. évfolyamon ugyanebben a viszonylatban 44/20, 23/10, 46/26 tanuló van. Az iskola tanulói között 2011-ben a nem magyar (román) állampolgárok száma: 12, a kettős (magyar-román) állampolgároké pedig 3 fő volt.

A 148-189 főt érintő négyévfolyamos kétnyelvű nemzetiségi képzés mellett a 2007/2008-as, illetve a 2009/2010-es tanévben nyelvi előkészítő osztály is indult kilenc, illetve nyolc fővel. Az igazgató közlése szerint az iskola román nemzetiségi közoktatási intézménynek minősül.

A román gimnázium „benne van a köztudatban, de tájékoztató anyagok is készülnek a szülők számára, ugyanakkor a nemzetiségi oktatás iránti formális szülői kérésre nem kerül sor”.

A román oktatást a szülők 90 százaléka a nemzetiségi nyelv és hagyomány átadása, 10 százaléka (nemzetiségi kötődés nélkül) a megszerezhető nyelvtudás miatt kéri.

Az igazgató véleménye szerint a nemzetiségi nyelvet a tanulók 50 százalékos arányát érintően beszéli a nagyszülők generációja, ezért az ő vonatkozásukban az iskola a szűkebb családi környezetben szerzett nyelvtudásra 10 százalékos arányban építhet. Viszont az iskola tanulóinak jelentős része Méhkerékről és Kétegyházáról jön, s a gyulaiak 10 százaléka is (végső soron) innen való: „összességében tehát a teljes létszám fele olyan nyelvi környezetből jött, amelyikben a szűkebb családban is használják a nyelvet.”

¹¹ A Nicolae Bălcescu Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégiumban (Gyula) 2012. június 6-án jártunk. Az intézmény fenntartója (akkor még) Gyula Város Önkormányzata volt.

A településen van (négycsoportos, kétnyelvű) román óvoda és kétnyelvű román általános iskola is. (Az általános iskola az érintett gimnáziumot is magába foglaló egységes intézmény része.) A gimnázium utánpótlási bázisában a saját általános iskola 20-35 százalékos arányt képvisel.

Tanulók száma, akik az intézmény román általános iskolájából jelentkeztek a román gimnáziumba

Tanév	2011/2012	2010/2011	2009/2010	2008/2009	2007/2008
Létszám	15	13	8	16	11

Az óvodában és az általános iskolában tanult román nyelv 85 százalékos arányban jól használható alapnak számít a gimnáziumi nevelés során is. Igaz, aki „kétnyelvű általános iskolából jött, az jobb alapokkal bír”. Az igazgató állítása szerint az ide jelentkező tanulók 85 százalékanak román az anyanyelve, a maradék 15 százalék pedig a nyelvi előkészítő osztályokba kerül. A gimnázium valamennyi pedagógusa beszél románul (is), két tanár kivételével anyanyelvük is a román. Az iskola egyéb alkalmazottai is (kettő kivételével) beszélnek románul.

A pedagógusok nyelvi továbbképzésében az utóbbi időben két év teljesen kimaradt.

Nyelvi továbbképzések

Tanév	Továbbképzések	Részvevők száma
2011/2012	román nyelv és irodalom (Menyháza/Moneasa)	6 fő
2010/2011	román, mint idegen nyelv tanítása (Babeş-Bolyai Egyetem Kolozsvár)	1 fő
2009/2010	-	-
2008/2009	-	-
2007/2008	román nyelv és irodalom, népismeret (Constanta)	6 fő

A kétszintű éves folyamatok lehetővé teszik, hogy mindenkit felvegyenek, ezért nincs szükség a túljelentkezés szabályainak a rögzítésére.

Tanórán kívüli iskolai tevékenységek során (menza, napközi, játék, ünnepség, szakkör, kirándulás) fele részben a románt használják, viszont a szülői értekezletek, fogadóórák magyarul zajlanak. A tanulók egymás közötti, tanórán kívüli kommunikációja is inkább a magyar.

Az iskolát a nemzetiségi hagyományok és nyelv átadásában a családból hozott hagyományok, filmek és interaktív segédeszközök, szemléltető eszközök, illetve az iskola saját könyvtára segíti. A nemzetiségi oktatás formájához és tartalmához igazadó tankönyvek, munkafüzetek (az ombudsmani vizsgálat idején) hiányosan álltak rendelkezésre. A gimnáziumban a külön tantárgyként tanított népismerethez nem állt rendelkezésre megfelelő tankönyv.

Az intézménynek van román énekkara, tánckara, iskolaújságja, színháza.

Az iskolának több testvériskolája is van (Temesvár, Arad, Nagyvárad), ami segítséget jelent pl. tankönyvírásban, illetve lehetővé teszi közös projektek (pl. iskolaújság, sportrendezvények) megszervezését.

A gimnázium tanulói kétféleképpen szerezhetnek államilag elismert nyelvvizsgát. Egyrészt megmérettethetik a tudásukat valamely állami nyelvvizsga központban – az igazgató szerint ez a könnyebbik változat –, vagy az érettségi vizsga alapján.¹² 2007-2011 között román középfokú nyelvvizsgát kilenc, felsőfokút öt diák szerzett nyelvvizsga központban.

¹² Az intézmény statisztikai némi „átfedést” mutatnak, mert néhány tanuló vizsgázott valamelyik nyelvvizsgaközpontban csak román nyelvből, ugyanakkor a komplex ismereteket igénylő középszintű érettségien is elérte a 80 százalékos román nyelv és irodalomból, és még két tantárgyból románul vizsgázott.

Román nyelv és irodalom érettségi vizsga alapján szerzett nyelvvizsgák, 2007-2011

Vizsgafokozat ¹³	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
OKTV alapján ¹⁴ szerzett f.fokú C	3 fő	6 fő		
Középfokú C	8 fő	24 fő	28 fő	18 fő
Alapfokú C	8 fő	7 fő	11 fő	9 fő

Az igazgató arról tájékoztatott, hogy érettségi vizsga alapján az a diák szerez középfokú államilag elismert nyelvvizsga bizonyítványt, aki középszinten román nyelv és irodalomból 80 százalékos teljesítményt ér el (ez „jeles” minősítéssel azonos), és még további két szabadon választott tantárgyból román nyelven tesz középszintű érettségi vizsgát. A vizsgázó érettségi bizonyítványa, ha román nyelv és irodalomból emelt szinten legalább 60 százalékot ér el, és még további két szabadon választott tantárgyból román nyelven középszintű vizsgát tesz, felsőfokú államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül.

Az igazgató tájékoztatása szerint az intézmény néhány évvel ezelőtt írásban jelezte ezt a „disszonanciát” az Országos Nemzetiségi Bizottságnak, de a probléma megoldatlan maradt. „Féltünk például attól, hogy a méhkeréki általános iskola tanulói a könnyebb utat választják, a sarkadi gimnáziumban tanulnak tovább és valamelyik vizsgaközpontban csak román nyelvből szereznek nyelvvizsga bizonyítványt. Az iskolánkban a tanulók értesülnek a nyelvvizsga lehetőségekről, de az intézmény valójában abban érdekelt, hogy minél több diák érettségivel szerezze meg a nyelvvizsgát. Ily módon az érettségiző nemcsak a társalgási nyelvhez szükséges szókinccsel rendelkezik, hanem több tudomány – és művészeti ágat érintő ismeretekkel és szaknyelvi tudással is.”

A román nemzetiségi oktatás során nehézséget az eltérő bemeneti nyelvtudási szintek jelentenek.

A román gimnázium tanulói a nemzetiségi pedagógusképzést – ahogy egészében véve a pedagógusképzést – általában nem választják. Tanító és óvónőképzésre egy-két fő jelentkezik időnként (Szarvasra). Egyre többen választanak – részben a 10 állami ösztöndíj miatt – román felsőfokú intézményt; 2012-ben 10-15 fő célozta meg Romániát.

Az iskola a nemzetiségi neveléssel kapcsolatos szakmai kérdésekben a minisztériumtól, illetve az Oktatáskutató és Fejlesztő Központtól kaphat segítséget.

Az intézmény másik román nemzetiségi nevelést folytató középiskolával nincs kapcsolatban, minthogy nincs is ilyen. (A békéscsabai szlovák gimnáziummal vannak jó kapcsolatban.)

Az igazgató prognózisa szerint a nemzetiségi nevelés utánpótlása a településén az elkövetkező öt évben növekedni fog. Az intézmény költségvetése az utóbbi öt évben stagnál. Az intézmény a nemzetiségi feladatok ellátásával kapcsolatban intervenciós pályázatot nyújtott be taneszköz-fejlesztésre, illetve konferencia szervezésére. A települési és az országos nemzetiségi önkormányzat az iskolát támogatják; eszközvásárlást, szabadidős kirándulást, nyelvi tábort, ünnepeket finanszíroztak.

¹³ Az igazgató szerint emelt szintű érettségire román nyelv és irodalomból ezért nem jelentkeznek a diákok, mert a nyelvvizsga központban sokkal könnyebb felsőfokú nyelvvizsga bizonyítványt szerezni csak román nyelvből.

¹⁴ Emelt szintű érettséginek minősül.

4.1.3. Brázay Kálmán Általános Iskola, Gimnázium és Szakképző Iskola¹⁵

Az intézmény 2009 óta folytat magyar nyelvű cigány nemzetiségi nevelést. A nemzetiségi oktatás az iskolavezetés kezdeményezésére indult be az intézményben, de az igazgató tájékoztatása alapján „a szülők választották”.

A tanulók a nemzetiségi oktatásban a nemzetiségi oktatás tartalmáról részletesen tájékoztató formanyomtatvány alapján tett írásbeli szülői kérésre részesülnek. Nyílt napokon, és a beiratkozáskor tájékoztatják a szülőket, akik egy formanyomtatványt töltenek ki, hogy vállalják a heti 2 óra nemzetiségi oktatást. „Minden szülő vállalni szokta.” A szülői nyilatkozattételre minden tanév megkezdése előtt sor kerül.

Az iskolába járó 122 fő nappali tagozatos gyermek közül 54 fő gimnazista, 5 felzárkóztató képzésben részesül, 63-an tanulnak szakmát. Az iskolának 303 estis diákja is van. A településen élő gyerekek csak esti tagozatra jelentkeznek. Vannak tanulók Pécsről, Sásdról, Pécsváradról, Hirdről, Bogádról, s máshonnan. Az iskola legtöbb diákja úgy kerül nappali tagozatra, hogy a szülők estin tanulnak itt, aztán beiratják a gyermeküket is.

Az iskolában csak beás cigányok tanulnak, oláh cigányok nem. „Az itteni gyerekek nem fogadják be az oláh cigányokat, mert az oláh cigányok gazdagabbak, lenézik a beásokat.” A nem cigány gyerekek az elfogadó légkör miatt választják ezt az iskolát. Van olyan diák, akinek ez az ötödik iskolája. Itt befogadják, kis létszámú osztályokban, egyéni foglalkozásokkal segítenek a más iskolákból elküldött diákoknak. Az igazgató becslése szerint a roma/nem roma származású tanulók aránya 50-50 százalék¹⁶. Egy holland tanulójuk is van.

„Nagyon kéne egy kollégium is, ha volna, a gyerekek 60-70 százaléka kollégista lenne. Általános a szegénység, amikor bejön a rossz idő, nincs cipő, nincs ruha – nem jönnek egy darabig. Sokan éheznek, gond az ebédeltetés.” Megpróbálnak mindent ingyen biztosítani, a szülőktől nem lehet beszélni semminek az árát és azt sem tudják megoldani, hogy az egyik gyerek kapjon, a másik ne.

A „veszendő lelkeket” mentik. Van olyan diákjuk, akit más iskolákból kirúgtak, náluk leérettségizett és most egyetemre jár.

A nemzetiségi oktatásban résztvevő gyermekek létszáma folyamatosan nő, pl. 7 fővel kezdték el az egyik osztályt, most 12-en vannak. Beás nyelvoktatás csak szakköri keretek között folyik, egy volt tanítványuk – aki jelenleg romológiát tanul az egyetemen – tanítja a gyerekeket. Tavaly nyolc fő le is érettségizett beás nyelvből.

Minden tanárnak megvan a törvény által előírt végzettsége, a népismeretet tanító igazgatóhelyettes egyetemi végzettséggel rendelkezik és van lovári nyelvből nyelvvizsgája.

A lakosság nyílt napokon, beiratkozáskor, illetve szóróanyagokból szerez tudomást a nemzetiségi oktatásról.

Túljelentkezés nincs, így az SZMSZ-ben sincsenek rögzítve ennek szabályai.

A településen a nemzetiségi középiskolai nevelés nyelvével adekvát nemzetiségi nevelést folytató óvoda nincs, nemzetiségi nevelést-oktatást folytató általános iskola viszont van. Itt integrált formában tanítanak roma népismeretet, vagyis „gyakorlatilag nincs, csak papíron.” Általánosságban elmondható, hogy a máshonnan érkező tanulók is ebben az iskolában kezdenek népismeretet tanulni, bár máshol is folyik („elvileg”) nemzetiségi nevelés-oktatás.

¹⁵ A helyszíni vizsgálatra a Brázay Kálmán Általános Iskola, Gimnázium és Szakképző Iskolában (Magyarhertelend) 2012. december 4-én került sor. Az intézmény fenntartója a De La Salle Szent János Egyesület. Az iskola eredetileg egyházi fenntartásban működött, de „amikor a fenntartót azzal vádolták meg, hogy *biznissz egyház*, akkor egyesületté alakult át”.

¹⁶ Munkatársaink becslése szerint ez arány: 90-95 százalék.

A legközelebbi roma nemzetiségi nevelést-oktatást folytató másik középiskola a Gandhi Gimnázium, de élő szakmai kapcsolatuk nincs, mert „nincs rá idő.” Az ottani igazgatóhelyettes kollégájuk volt, ismerik egymást, de együttműködés nincs.

A nemzetiségi nyelvhasználat – a beás szakkörön kívül - az iskolai ünnepeken előadott egy-egy beás dalban merül ki. A tanulók nyelvórán kívüli egymás közti kommunikációja is inkább a magyar: „néha a beások egymás között használják a nyelvüket, de más jelenlétében soha; nem akarják kirekeszteni a többieket”.

A nemzetiségi hagyományok és nyelv átadását a családból hozott (pl. főzési) hagyományok segítik, szemléltető eszközöket az iskola maga készít, hagyományápoláshoz kapcsolódó filmeket az internetről töltenek le. Nemzetiségi könyvtár nincs a településen, az iskolában lévő anyag is szerény (3 polcnyi).

A nemzetiségi oktatás formájához és tartalmához igazodó tankönyvek, munkafüzetek tulajdonképpen nincsenek. Ligeti György „Cigány népismereti tankönyv 7-12. osztály számára” című munkáját „nagyon hamar kimerítik az évi 74 népismereti órában.” Az igazgatóhelyettes ezért maga építi fel a külön tárgyként szervezett népismeret órákat – a népismeret tanítás közben egy toleráns szemléletet is átad –, állítja össze az anyagokat, amit fénymásolatban kapnak meg a gyerekek.

Az iskolának nincs nemzetiségi énekkara, tánckara (bár 3 állandó fellépőjük van), zenekara, kiállítás, egyéb hagyományápoló szakköre, iskolaújságja, színháza. Az iskola igazgatója ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy az iskola (2012-ben) „még csak 4 éve működik. Örülünk, hogy élünk. Magyar énekkar sincs...”

Az iskolának a nemzetiségi nyelvi oktatással adekvát testvérvárosi, testvériskolai kapcsolata nincs, az alsószentmártoni Kis Tigris Gimnáziummal van informális kapcsolatuk. „Szakmai kérdésekben hívhatják egymást. A pécsi Árkád kávéházban néha találkoznak.”

Nemzetiségi vagy egyéb nyelvvizsgát a tanulók nem tettek. Az iskola diákjai közül a felsőoktatásba (romológia szakra) eddig hárman jelentkeztek, s közülük egyet vettek föl.

A nemzetiségi neveléssel kapcsolatos szakmai kérdésekben a Romológia tanszéktől (Pécsi Egyetem) kaphatnak segítséget.

A Gandhi és a Kistigris Gimnázium tanárai közül egyet-kettőt ismernek, s mivel az intézmények egyébként is „nagyon messze vannak egymástól”, így értelemszerűen közös rendezvényük sem volt.

A települési nemzetiségi önkormányzattal nem ápolnak kapcsolatot, viszont komlói cigány nemzetiségi önkormányzattal együttműködési megállapodásuk is van.

Az igazgató prognózisa szerint a nemzetiségi nevelés utánpótlása az elkövetkező öt évben (remélik) növekedni fog. „Bár módosítaniuk kell az alapító okiratot, mert a szociális munkás és irodai asszisztens kikerül a szakképzésből, érettségéhez kötött lesz, kell két új szakmát találni, ami 8 osztállyal elkezdhető és piacképes végzettséget ad.”

Az intézmény éves költségvetése az utóbbi 5 évben a gyereklétszám arányában növekedett. Pályázati forráshoz nem jutottak, „mint egyesületté alakult volt kisegyház olyan KSH kódot kaptak, hogy nem pályázhattak”. Helyi, területi vagy országos nemzetiségi önkormányzat sem támogatja az iskolát.

Az igazgató fontosnak tartotta elmondani, hogy a Baranya megyei mesemondó versenyen két db második helyezést értek el a diákjai, illetve az országos történelem versenyen a 44 indulóból a 11. helyet hozta el az iskola.

Az iskola szóróanyagai között a cigány népismereti oktatás megjelenik. „Iskolánkban tanuló diákok a vallástörténeti és cigány népismereti tanóráknak köszönhetően nyitottak a társadalmunkra és a világra”.

4.1.4. Don Bosco Általános Iskola, Szakiskola, Szakközépiskola és Kollégium¹⁷

Az intézmény magyar nyelven folyó cigány nemzetiségi oktatást folytat, ami „2008 előtt” indult. Az iskolaigazgató véleménye szerint „a roma önkormányzat kezdeményezte a képzés indítását”, de az intézményvezetőnek erről nem volt konkrét információja, biztos tudomása.

Az iskola a nemzetiségi oktatás érdekében 2012. október 10-én kötött együttműködési megállapodást a települési roma önkormányzattal.

A szülők részletes szóbeli tájékoztatást követően írásban kérik gyermekük számára a nemzetiségi nevelésben-oktatásban való részvételt. A szülői nyilatkozattételre minden tanév megkezdése előtt sor kerül. Az igazgató szerint fontos tudni, hogy ezt az iskolát nem a nemzetiségi nevelés miatt választják a szülők és a gyerekek. Az iskola nyitottsága, befogadó készsége („valahová felveszik”¹⁸) és a szakképzés miatt választják ezt az iskolát. (A hitéleti nevelésre az iskola nagyobb súlyt fektet, mint a nemzetiségi nevelésre.) Túljelentkezés nincs, így az SZMSZ-ben sincsenek rögzítve ennek szabályai.

Az igazgató tájékoztatása szerint a felkínálás alapján („függetlenül a származástól és identitástól”) a nemzetiségi nevelésben mindenki részt vesz, ahogy a hittan-tanulásban is, annál is inkább, mert tanulók „nem népcsoport, hanem térségek és települések szerint tartoznak össze”.

Az igazgató becslése szerint az iskola tanulóinak zöme, kb. 70 százaléka roma, ezen belül nyelvet nem beszélő, sajátos roma hagyományt nem őrző magyarcigány (romungró) származású. A cigányon kívül más nemzetiséghez tartozó tanuló nem jár az iskolába, ahogy külföldi tanulójuk sincs. Az igazgató (bizonytalan) közlése szerint az iskola cigány nemzetiségi közoktatási intézménynek minősül.

A roma nemzetiségi nevelésben három pedagógus vesz részt, egy történelem szakos bölcsész, egy romológia szakos bölcsész, és egy pedagógia és multikulturális nevelés okleveles tanár. Egy roma származású tanárunk van az iskolában, aki nyugdíjasként tanít az intézményben és egyben ő pártfogolja a nemzetiségi programok (zenekar, tánckar) működését is.

Az iskola diákjai kizárólag magyar nyelven beszélnek az iskolai életben és az iskolán kívüli programokon egyaránt. Az iskola egyetlen tanulója sem tett nyelvvizsgát sem nemzetiségi nyelvből, sem más idegen nyelvből.

Az igazgató tájékoztatása szerint az iskola a nemzetiségi hagyományok átadásában családból hozott hagyományokra, illetve filmekre és interaktív segédeszközökre építhet, továbbá a nemzetiségi oktatás formájához és tartalmához igazadó tankönyvek, munkafüzetek is rendelkezésre állnak. (A hospitált népismeret órán szerzett tapasztalat szerint könyve csak a tanárnak¹⁹, míg a gyerekeknek – jobb esetben is – csak füzete volt.)

A népismeretet külön tantárgyként, valamennyi évfolyamon heti egy órában tanítja a multikultúra tanár. Az iskolának népismeret tantárgyból volt már érettségiző diákja is.

Az iskola tanítási problémái nem függenek össze a nemzetiségi tantárgyakkal; „a felmerült problémák nem tantárgy-specifikusak”.

Az intézmény nem felsőoktatási felvételre felkészítő iskola. (A középiskolás diákok száma 90 fő.) Nagyon kevés a továbbtanuló diák, így a nemzetiségi pedagógusképzés sem játszik szerepet, az ide jövő tanulók célja ui. elsősorban a szakmaszerzés. Az igazgatónak

¹⁷ A Don Bosco Általános Iskola, Szakiskola, Szakközépiskola és Kollégiumban (Kazincbarcika) 2012. november 27-én jártunk. Az intézmény fenntartója a katolikus egyház egyik szerzetesrendje, a Szalézi Szent Ferenc Társaság.

¹⁸ A pedagógiai program erről így ír: „[...] iskolánkba azért jönnek, mert úgy tudják, ez a romák iskolája, itt elfogadnak mindenkit”.

¹⁹ Ligeti György: Cigány népismereti tankönyv a 7-10. osztály számára

mindössze egy továbbtanulóról volt tudomása, akit fel is vettek felsőoktatási intézménybe. (Az érintett tanuló matematika tanár szeretne lenni.)

Az intézmény más roma nemzetiségi nevelést folytató középiskolával nem áll kapcsolatban. Az iskola a nemzetiségi neveléssel kapcsolatos szakmai kérdésekben a települési nemzetiségi és a helyi önkormányzattól kap segítséget. Az igazgató ugyanakkor azt is elmondta, hogy a nemzetiségi neveléssel érintett közösség települési nemzetiségi önkormányzatával az együttműködés „inkább szociális jellegű, aminek célja a felzárkóztatás”. A nemzetiségi önkormányzat együttműködő partner volt az EMOP programban, amelyben közösen működtetnek ifjúsági klubot, diákmentorokat, illetve a program keretében létrehozott gondozó házban dolgozik két általuk képzett szociális gondozó. A nemzetiségi önkormányzat inkább a támogatandó személyek kiválasztásában segít.

Az igazgató prognózisa szerint a nemzetiségi nevelés utánpótlása a településen az elkövetkező öt évben stagnálni fog.

Az intézmény költségvetése a gyereklétszám növekedésével arányosan nőtt. Megjegyzést érdemel, hogy az iskola működéséhez a fenntartó a normatíván felül nem nyújt további finanszírozást. (Az iskolaépület felújítását azonban a fenntartó finanszírozta.) A települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat az iskolát (közvetett vagy közvetlen) költségvetési támogatásban nem részesíti.

Az iskola nem a nemzetiségi feladatok ellátásával összefüggésben, hanem a hátrányos helyzet felszámolására irányuló pályázatokban vett részt az utóbbi két évben.

A tanév rendjét meghatározó dokumentumban több nemzetiségi program is található: Sándor István emlékműsor, a cigányság világnapja, IKT Cigány népismereti vetélkedő.

Az iskolában biztosított közétkeztetéssel összefüggésben az igazgató az alábbiakról tájékoztatott: Az iskola valamikor teljes térítésmentességet biztosított az iskola tanulói számára, amikor még saját főzőkonyhával rendelkeztek. Ma már azonban a város gimnáziumából hozzák az ebédet és az iskola általánosságban nem biztosítja a kedvezményre jogosultak számára az 50 százalékos térítésidej-kedvezményt sem. Helyette 20 fő részről extra kedvezményben külön kérelem alapján, ebben az esetben az ebédelő gyermek havi 500 Ft-ot fizet az étkezésért, a díj fennmaradó összegét pedig egy magánszemély támogató fizeti be helyette. A teljes térítési díj összege 280 Ft. Az igazgató ugyanakkor (más összefüggésben) elmondta azt is, hogy az iskolába járó gyermekek 1/3-a hhh-s, míg 2/3-a hh-s.

Az iskola pedagógia programja több önálló „roma” elemet tartalmaz. A 2.2.6. pont a roma családok általános jellemzését adja (korai házasságkötés, szociális nehézségek, az alulképzettség, alkoholizmus, agresszió, stb.). A 6.6. pont a roma kultúrához kapcsolódó intézményi tevékenységet (a célok és a feladatok szintjén) elemzi, bár azt hangsúlyozza, hogy „roma tanulóink nevelését alapjában véve nem szeretnénk elválasztani a nem romákétól. Az egész nevelési programot áthatja egyrészt az együttnevelés mentalitása, másrészt az ő kulturális sajátosságaikra figyelés – ha ez nem is fejeződik ki mindig explicit formában –, mivel tanulóink többségét ők teszik ki”.

Az iskola felvételi tájékoztatójában a „roma/cigány” szó egyszer sincs leírva.

4.1.5. Horvát Óvoda, Általános Iskola Gimnázium és Diákotthon (HOŠIG)²⁰

A kétnyelvű közoktatási intézménynek minősülő budapesti Horvát Óvoda, Általános Iskola Gimnázium és Diákotthon (HOŠIG) elődje a Rózsák terén működő szerb-horvát gimnázium, azt megelőzően pedig a pécsi szerb-horvát gimnázium volt, ahol akkoriban még anyanyelven folyt az oktatás. A horvát nemzetiségi, anyanyelven folyó oktatás részben szülői indíttatásra, részben a második világháborút követő évek politikai helyzetének hatására indult meg 1945 után.

A rendszerváltás után a szerb-horvát gimnázium szétvált. A Rózsák terén álló épületben a szerb gimnázium kapott helyett. A horvát gimnázium jelenlegi épületét 1995-ben építették fel. Az oktatás formája a kétnyelvű oktatás volt már a rendszerváltás idején is. Az intézményben jelenleg is kétnyelvű oktatás folyik, amelyet nulladik évfolyam előz meg.

A 2011/2012-es tanévben a gimnázium tanulólétszáma – a következő évfolyami eloszlásban – 91 fő volt:

Évfolyam	Létszám
9	27
10	15
11	14
12	22
13=0. évf.	13

A gimnáziumi kétnyelvű oktatásban résztvevő tanulók létszáma 2007-2012 között stabil volt. Túljelentkezés nem volt.

Tanév	Létszám
2011/2012	91
2010/2011	90
2009/2010	92
2008/2009	93
2007/2008	94

Annak érdekében, hogy a horvát gimnázium iránt érdeklődők minél teljesebb körű ismeretet kapjanak az iskolában folyó munkáról, vidéki turnékat terveznek, szóróanyagot terjesztenek, nyílt napokat tartanak. Budapesten a kerületi televízióban egyperces reklámfilmekben népszerűsítik az iskolát.

A tanulók a gimnáziumba szülői kérés alapján kerülnek be. A szülők a felvételi nyilatkozatot minden tanév elkezdésekor ismételten megteszik. Az írásbeli szülői kérés után a tanintézmény a szülőket kétféle módon tájékoztatja; a részletes szóbeli tájékoztatás mellett a nemzetiségi oktatás tartalmáról részletes tájékoztató formanyomtatvány is rendelkezésre áll.

A szülők 70 százaléka a nemzetiségi hovatartozása alapján a nemzetiségi nyelv és kultúra átörökítése érdekében kéri a horvát nemzetiségi oktatásban való részvételt; 30 százalékuk pedig nemzetiségi hovatartozás nélkül, a horvát nyelv és kultúra megismerése érdekében szeretné gyermekét az intézményben taníttatni.

Mint a nemzetiségi nyelvek mindegyike, a horvát kisebbség is jelentős nyelvi asszimiláción esett át. Így a horvát nemzetiség esetében is jelentős részben igaz, hogy „a nemzetiségi anyanyelv nagyanyanyelvvé vált.” A horvát gimnáziumba járó tanulók kb. 20-30 százaléka esetében építhet az iskola érdemben a szűkebb családi nyelvhasználat során megtanult horvát nyelvre. Ennél azonban sokkal kedvezőbb a nyelvtanítás helyzete, mert a

²⁰ A helyszíni vizsgálatra 2012. június 6-án került sor.

horvát óvodában és általános iskolában megtanult nyelvi alapokra is építhet a gimnázium 80 százalékban, ami az igazgató szerint nagyon jó aránynak számít. Ennek köszönhető, hogy az alapszintű nemzetiségi kommunikáció a tanulók 70 százalékánál teljesnek mondható, és az ide jelentkező tanulók csupán 30 százalékának hiányos a horvát nyelvi kommunikációja.

A gimnáziumba a tanulók 80 százaléka érkezik valamilyen szintű nemzetiségi nyelvismerettel és 20 százalékot tesz ki azok aránya, akik a horvát nyelv ismerete nélkül szeretnék a horvát gimnáziumban tanulni. Ők a gimnázium nulladik évfolyamában heti 14 órában tanulnak horvát nyelvet.

Kizárólagos horvát nyelvhasználatra kerül sor a szakkörökben, a napköziben és az ünnepeken, fele részben magyarul, fele részben horvátul beszélnek a menzán, a szülői értekezleten, a fogadóórákon, a szabadidő eltöltésekor, kirándulásokon. A nyelvórákon kívül, ill. a szünetekben a tanulók egymás között magyarul, tanáraikkal horvátul beszélnek.

A nemzetiségi oktatásban az iskola támaszkodhat a családból hozott hagyományokra. Az iskola nemzetiségi könyveket tartalmazó könyvtára, különböző szemléltető eszközök, filmek, interaktív eszközök segítik a diákokat a nemzetiségi kultúra elsajátításában.

Az igazgató szerint a horvát tankönyvellátás kielégítőnek mondható. A tankönyvek, munkafüzetek igazodnak a nemzetiségi oktatás formájához, tartalmához, azonban az új érettségihez kapcsolódó történelem- és földrajz-könyvkönyv még nem áll rendelkezésre.

A népismeret tantárgy oktatása évfolyamok szerint részben integráltan folyik, részben külön tárgyként történik. A 9. és a 10. osztályban a népismeret oktatása beintegrálódik a történelem és a néptánc-oktatásba. A 11. és a 12. évfolyamon a népismeret külön tantárgyként szerepel, mivel ezen évfolyamok számára rendelkezésre áll a nemzetiségi népismeret tankönyv.

A tanulók nemzetiségi nyelvtudásának és kultúrájának ápolására az iskolában kulturális csoportok, énekkar és tánckar működik, amelyekben a részvétel közel 80 százalékos. A zenekarban 10-15 fő zenél. Ezen kívül a tanulók horvát nyelvű iskolaújságot írnak és kiállításokat rendeznek.

A nyelvtanulást és a horvát kultúra megismerését segítik elő a testvériskolai kapcsolatok. A horvát gimnázium 5 partnerrel rendelkezik, többükkel már 20 éves a kapcsolat. A testvériskolai – és ezáltal testvérvárosi – kapcsolatok a diákok és a tanárok számára egyaránt a szakmai tapasztalatcsere lehetőségét jelentik. Külön megemlítenéd, hogy az érettségizők egy hétre Dubrovnikba utaznak. Mire a tanulók befejezik a gimnáziumot, nyelvvizsgára alkalmas teljes anyanyelvi kompetenciával rendelkeznek.

A középiskolai nemzetiségi oktatás általános problémái a horvát gimnáziumban is jelentkeznek. A természettudományos tantárgyakat tanító pedagógusok utánpótlása nem biztosított, valamint hiányoznak az új érettséginek megfelelő 9-10-11.-es horvát nyelvű történelem – és a földrajz-könyvek.

A nemzetiségi tanulók között nem vonzó a nemzetiségi tanárképzés; évfolyamonként legfeljebb egy-két fő választja. Sokkal szívesebben mennek bölcsésznek, és ott a horvát nyelvet választják.

Ha a gimnáziumnak a nemzetiségi neveléssel kapcsolatban problémái adódnak, akkor az országos és a budapesti önkormányzathoz fordul segítségért.

A gimnázium jó kapcsolatokat ápol a pécsi horvát gimnáziummal, ahol minden évben konferenciát tartanak a nemzetiségi tanároknak, valamint összel megrendezik a horvát kultúra hetét. A hercegszántói horvát általános iskolába pedig évenként „turné”-t tartanak a gimnázium népszerűsítése érdekében. A nemzetiségi iskolák egymás közötti szakmai kapcsolata is jó.

A horvát gimnázium jó kapcsolatokat ápol a fővárosi horvát önkormányzattal. Közös szerveznek kulturális programokat, a tánckarban résztvevő diákok pedig az iskola elvégzése után a Fáklya Művészeti Együttesben folytatják a táncot.

A nemzetiségi oktatás számára biztosított költségvetés az utóbbi két évben nem növekedett, így az iskolának a nemzetiségi feladatok ellátásával összefüggésben pályáznia kellett. 2011-ben nemzetiségi konferencia megtartására, irodalmi színpad működtetésére, iskolarádió fejlesztésére, könyvtárbővítésre, és az őszi horvát kultúra hete programokra adtak be pályázatokat. 2012-ben a Wekerle Alapkezelőnél pályáztak az őszi horvát kultúra hete programokra, nemzetiségi táborra, iskolát népszerűsítő utakra, Dubrovnik kirándulásra. Programjaikat, terveik megvalósítását a IV., VII., és a XIV. kerületi horvát önkormányzatok támogatják. Kisebbségi összegekkel, 30-100 ezer forintos nagyságrendben támogatják a kirándulásokat és a Dubrovnik utat, valamint az ünnepeket. Kulturális rendezvények megtartására a budapesti horvát önkormányzat egyösszegű, 4-500 ezer forintos támogatást nyújt, míg az országos önkormányzattól semmilyen anyagi támogatás nem érkezik a gimnáziumhoz.

4.1.6. Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon²¹

Az intézményt Budapest Főváros Közgyűlése alapította, és a magyarországi szlovák nemzetiség óvodai nevelésével, alap- és középfokú oktatásával és nevelésével kapcsolatos feladatokat látja el. Az intézményben a nemzetiségi oktatás két nyelven folyik (szlovákul és magyarul).

A tanulók a nemzetiségi oktatásban a nemzetiségi oktatás tartalmáról részletesen tájékoztató formanyomtatvány alapján tett írásbeli szülői kérésre részesülhetnek. A nyilatkozattételre csak az első tanévet megelőzően, beiratkozáskor kerül sor. Az igazgató tájékoztatása szerint az elmúlt 5 évben az anyanyelvi oktatást igénylők létszámában kirívó eltérés nincsen, átlagosan 40 fő.

Az intézmény nemzetiségi közoktatási intézménynek minősül.

Az igazgató megítélése szerint a településen a nemzetiségi nevelést igénylő szülők 30 százaléka kéri a szlovák nemzetiségi iskolai nevelés megszervezését a nemzetiségi hovatartozása alapján a nemzetiségi nyelv és kultúra átörökítése érdekében, míg 70 százaléka nemzetiségi hovatartozás nélkül, a szlovák nyelv megismerése érdekében jelentkezik a szlovák gimnáziumba. A felvételizők megnyerése érdekében nem szoktak kampányolni, az iskola hírnevét a volt diákok, szülők adják tovább.

Az intézménybe felvételt nyert tanulók túlnyomó többsége (98 százaléka) már rendelkezik valamilyen szintű szlovák nyelvtudással. Az igazgató véleménye szerint azonban a nemzetiségi nevelésben az iskola csak részben (50 százalék) építhet a szűkebb családi nyelvhasználat során megtanult nemzetiségi nyelvre. Igen jelentős munka hárul tehát az óvodára és az általános iskolára, ahol olyan szinten pótolják a hiányosságokat, hogy a középiskola már teljes mértékben építhet az ott megtanult nemzetiségi nyelvre.

Az iskola szlovák nyelvtudás nélkül is felvesz tanulókat, de igen csekély számban jelentkeznek olyanok, akik nem rendelkeznek valamilyen szintű nyelvismerettel. Az intézmény a településen élők számára az óvodától egészen a középiskoláig biztosítja a szlovák nemzetiségi nevelést, a nemzetiségi nyelv elsajátításának lehetőségét.

Az országban a másik szlovák nemzetiségi nevelést-oktatást folytató középiskola Békéscsabán található. A két iskola között jól működő szakmai kapcsolat alakult ki az évek alatt, a szakmai megbeszéléseken túl évente több közös rendezvényt is szerveznek (tudományos munkák, versenyek...), amin a tanulók és a tanárok is részt vesznek.

A tanórán kívüli szlovák nyelvhasználatra jellemző, hogy a szakkörökön, napköziben és a kirándulásokon inkább a nemzetiségi nyelvet használják a diákok és a tanárok. Fele részben a magyar, fele részben a nemzetiségi nyelvhasználat figyelhető meg az ünnepeken,

²¹ A Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthonban (Budapest) 2012. június 8-án jártunk.

szülői értekezleteken, fogadóórákon, de a tanulók tanórán kívüli egymás közti kommunikációjában (menzán és a szabad foglalkozásokon) is a kettős nyelvhasználat dominál.

Az iskola a nemzetiségi nevelés során elsősorban a családból hozott hagyományokra és a nemzetiségi könyveket tartalmazó iskolai könyvtárra támaszkodhat. A nemzetiségi oktatás formájához és tartalmához igazodó tankönyvek, munkafüzetek túlnyomó részt a diákok és a tanulók rendelkezésére állnak, ám a reáltárgyaknál probléma, hogy azok újabb változatainak fordítása most van (2012. június) folyamatban, így régebbi kiadásúakból tanítanak jelenleg.

A népismeretet integráltan tanítják, évi 37 órában. A rendelkezésükre álló keretet az alábbi tantárgyakba ágyazva használják fel: a 12. évfolyamon történelem tantárgy, szlovák nyelv, ének-zene, társadalom ismeret; a 10. évfolyamon tánc, ének-zene, rajz- és vizuális kommunikáció; a 9. évfolyamon történelem, szlovák nyelv.

A hagyományok ápolására az intézmény a tanórákon kívül is nagy hangsúlyt fektet. A diákoknak lehetőségük van énekkar, néptánckar, hagyományörző szakkörök látogatására, valamint részt vehetnek az iskolaújság szerkesztésében, különböző színház-produkciókban és kiállítások szervezésében is. A tanulók ezeken nagy számban és szívesen vesznek részt.

Az iskola vezetése fontosnak tartja az anyaországgal való kapcsolattartást, ami a nemzetiségi nyelvi oktatással adekvát testvérvárosi, testvériskolai kapcsolatok ápolásában valósul meg, így lehetőség van arra, hogy vendégtanárokat fogadjanak a határon túlról. Az anyanyelvi tanárok munkája nagymértékben elősegíti a tanulók szókincsének gyarapodását, valamint az anyaországról szóló ismeretek elsajátításához is jelentősen hozzájárul.

A 12. osztály elvégzése után valamennyi tanuló rendelkezik nyelvvizsgára alkalmas teljes anyanyelvi kompetenciával. Az érettségi vizsga letételével valamennyi tanuló középfokú nyelvvizsgát is szerez.

A nemzetiségi neveléssel kapcsolatos szakmai kérdésekben elsősorban a minisztériumtól és az Oktatási Hivataltól kap az intézmény támogatást. Egyéb, nem szakmai jellegű segítséget az országos nemzetiségi önkormányzat, a települési nemzetiségi önkormányzat, a helyi önkormányzat, valamint civil szervezetek nyújtanak. 2012-ben pl. közös kiállítást és közös kirándulást is szerveztek a Magyarországi Szlovákok Szövetségével, valamint egy közös konferenciát rendeztek a budapesti szlovák nemzetiségi önkormányzattal.

Az igazgató – a jelentkezők száma alapján – úgy látja, hogy a nemzetiségi nevelés utánpótlása stagnálni fog a jövőben.

Az intézmény éves költségvetése az utóbbi 5 évben a működést veszélyeztető módon csökkent. Az így kieső összeget az iskola a nemzetiségi feladatok ellátásával összefüggésben kiírt pályázatokon való részvétellel próbálja pótolni. Először tavaly igényelték a nemzetiségi kiegészítő normatívát, amit el is nyertek. Anyagi támogatásra a helyi nemzetiségi önkormányzattól számíthatnak még, az országos önkormányzat pedig erkölcsi támogatásban részesíti az intézményt. A kerületi önkormányzattól egyszeri anyagi támogatást kaptak, és továbbképzések helyszínének biztosításával, valamint cd-k, könyvek, szkanner vásárlásával nyújtottak támogatást az intézménynek.

Az igazgató a finanszírozási problémákat tekinti a legfőbb gondnak, de az IKT (infokommunikációs technológia) eszközhány pótlására kiírt TÁMOP pályázatok túlzott bonyolultságára is felhívta figyelmet. Javasolta ezért a pályázati rendszer átláthatóbbá tételét, leegyszerűsítését, továbbá előfinanszírozását. A pályázatok benyújtását akadályozza az állandó időhiány is, amely a többcélú intézmény fenntartásával, működtetésével együtt jár.

Hiányzik emellett a szükséges menedzsment; létszámleépítés miatt egy igazgató-helyettesi státusz megszűnt az intézményben. Az igazgató tájékoztatása szerint jogszabály köti a gyermeklétszámhoz az igazgatótanács felállítását, amely egy kis létszámú többcélú intézménynél aránytalanul megnehezíti az intézményvezetési feladatok ellátását. (200 tanulóig egy igazgató-helyettes lehet.)

Az igazgató tájékoztatása szerint jogszabályi előírás, hogy két nyelven kell az adminisztrációt vezetnie. Véleménye szerint azonban ésszerűbb lenne csak a bizonyítványt két nyelven kiállítani, a törzskönyveket – figyelemmel arra is, hogy az alsó tagozaton szöveges az értékelés – felesleges.

Jelenleg szlovákiai tankönyvekből tanítanak, mivel nincsenek szlovák kétnyelvű tankönyvek. Kérvényezték a szlovák tankönyvek tankönyvvé nyilvánítását, amely eljárás aránytalanul hosszadalmas. Az igazgató javaslatot fogalmazott meg arra nézve, hogy a tankönyvvé nyilvánítás gyorsított eljárásban történjen.

A igazgató sérelmezte, hogy csökkent a túlóra keret, jelenleg az üres állásokból gazdálkodják ki a túlórák munkadíját.

4.1.7. *Szentgotthárd és Kistérsége Oktatási Intézmény*²²

Az intézmény szlovén hagyományos nyelvoktató típusú nemzetiségi oktatást folytat, ami 1989-ben indult. Az iskolaigazgató tájékoztatása szerint a települési szlovén önkormányzat kezdeményezte a nemzetiségi képzés indítását. Az intézmény általános iskolája német és (szakköri keretben) szlovén, a gimnáziuma szlovén nemzetiségi nevelést-oktatást folytat²³.

Az általános iskolai szlovén nyelvoktató szakkörben részt vevők száma a 2005-ös 35 főről 17-re csökkent a 2011/2012-es tanévre. A szlovén nemzetiségi középiskolai nevelésben 2004-ben három évfolyamon 11, 2005-ben négy évfolyamon 13, 2006-ban négy évfolyamon 11, 2007-ben három évfolyamon 10, 2008-ban három évfolyamon 11, 2009-ben öt évfolyamon 26, 2010-ben öt évfolyamon 25, a 2011/2012-es tanévben öt évfolyamon 21 diák tanult.

Az igazgató közlése szerint az iskola nem minősül szlovén nemzetiségi közoktatási intézménynek.

A szülők részletes szóbeli tájékoztatást követően írásban kérik gyermekük számára a nemzetiségi nevelésben-oktatásban való részvételt. A szülői nyilatkozattételre csak az első tanév megkezdése előtt kerül sor. A „kérelem és nyilatkozat” címet viselő iratban a szülő a nemzetiségi oktatás biztosítását kéri gyermeke számára, illetve a nem kötelező tanórák terhére megvalósítható pluszterhek vállalásáról nyilatkozik.

A szlovén oktatást a szülők 90 százaléka a nemzetiségi nyelv és hagyomány átadása, 10 százaléka (nemzetiségi kötődés nélkül) a megszerezhető nyelvtudás miatt kéri.

Az igazgató véleménye szerint a nemzetiségi nyelvet jobbra csak a nagyszülők generációja beszéli, ezért a szűkebb családi környezetben szerzett nyelvtudásra az iskola 30 százaléknál kisebb arányban építhet, míg az általános iskolában tanult szlovén nyelv, ha jelentős helyi eltérésekkel is, de használható alapnak számít. (Aki a felsőszőlőki vagy az apátistvánfalvai szlovén kétnyelvű általános iskolából jön, az magasabb tudásszinttel rendelkezik, míg a szentgotthárdi általános iskolában csak nyelvoktató formában tanulhatnak a gyerekek, s a szlovén nyelvi környezet is hiányzik.)

Az általános iskolai szlovéntanítás eredményeként a tanulók (általában véve) a „megértés” szintjéig, a passzív tudásig jutnak el. Az iskolába 10 százaléknál kevesebb nemzetiségi nyelvtanulás nélkül érkezik; azaz a nemzetiségi oktatásba felvesznek szlovén nyelvismeret nélkül is tanulókat.

A szlovén nemzetiségi nyelv és irodalmat, valamint a külön tantárgyként megszervezett népmesét az intézmény gimnáziumában egyetlen tanár tanítja, aki szlovén

²² A Szentgotthárd és Kistérsége Oktatási Intézményben (Szentgotthárd) 2012. március 20-án jártunk. Az intézmény fenntartója a helyszíni vizsgálat idején a Szentgotthárd és Kistérsége Többcélú Kistérségi Társulás volt; az intézmény jelenlegi fenntartója a KLIK.

²³ A településen – az intézményvezető szerint – kb. 200 roma, 1200 német és 1000 szlovén (vend) él.

nemzetiségi tanári diplomával rendelkezik. (Az érintett pedagógusnak az anyanyelve is szlovén.)

Az igazgató tájékoztatása szerint az iskola két pedagógusa kétévenként Szlovéniában vesz részt egyhetes, 30 órás továbbképzésen. Rajtuk kívül egy titkárnő és egy takarító beszél a szlovén nyelvet.

A lakosság több forrásból is értesül a szlovén nemzetiségi oktatás lehetőségéről. A települési szlovén önkormányzat lakossági fórumain, honlapján, a városi televízióban és rádióban közzétett hirdetésében, az iskola a nyílt napjain, illetve az elsős szülőknek szóló tájékoztatóban teszi közzé a nemzetiségi oktatásról szóló információkat.

Az alacsony tanulói létszámok miatt nincs szükség a túljelentkezés szabályainak a rögzítésére. „Örülünk, ha találunk gyereket”, holott az „utánpótlást” elvileg segíti, hogy a településen szlovén nemzetiségi nevelést folytató óvoda és (az adott intézmény keretein belül) általános iskolai (nyelvoktató formájú) szlovén nemzetiségi oktatás is folyik.

Tanórán kívül a menzán, a napköziben, illetve játék közben a tanulók csak magyarul beszélnek, inkább magyarul folyik a szülői értekezlet, inkább szlovénul a szlovén szakkör és a szlovéniai kirándulás. Teljes mértékben szlovénul az iskolai ünnepek folynak. Az igazgató szerint a tanulók egymás közötti kommunikációját az határozza meg, hogy túl kicsi a szlovénul tanulók létszáma.

Az iskolát a nemzetiségi hagyományok és nyelv átadásában a családból hozott hagyományok, illetve a Szlovéniából kapott szemléltető eszközök, filmek és interaktív segédeszközök segítik. Megjegyzést érdemel, hogy a nemzetiségi oktatás formájához és tartalmához igazadó tankönyvekből, munkafüzetekből (az ombudsmani vizsgálat idején) hiány volt, illetve, hogy az elérhető szlovén tankönyveket a tanulók ingyen kapják.

Az intézmény egy-egy tanulója nem iskolai keretben tagja szlovén énekkarnak, tánckarnak, 10-en pedig egyéb hagyományápoló körnek. Az iskolaújság szerkesztésében öt szlovén nemzetiségi nevelésben részesülő tanuló vesz részt.

Az iskolának van testvériskolája is (Lendván), ez az óralátogatások és a közös sport - és egyéb rendezvények lehetőségét jelenti.

A középiskola befejezéséig a tanulók 10 százaléka jut el nyelvvizsgára alkalmas kompetenciáig, ennek 20 százaléka alapfokú, 70 százaléka pedig középfokú nyelvtudásig. Nyelvvizsgát viszont a 2012-es évet megelőző öt évben mindössze három tanuló tett, középfokú szinten. Ennek az igazgató szerint az a magyarázata, hogy sok tanulójuk Szlovéniába megy tanulni, „ahol a magyar nyelvvizsgát nem fogadják el; a nyelvtanulást szolgáló nulladik év után úgymint vizsgázniuk kell”.

Az igazgató szerint a szlovén nemzetiségi nevelés általános problémája a létszámhiány, ami a világnyelvek hatásával és a szülők alacsony motiváltságával függ össze. Az iskola vendégtanulókat is érettségiztet, illetve utóvizsgáik szervezésében is részt vesz, ami az intézmény számára költséget jelent.

Az iskola tanulói közül a nemzetiségi pedagógusképzést egyetlen tanuló sem választotta az utóbbi öt évben. „Aki a szlovén nyelvben gondolkodik, a szlovéniai felsőoktatást választja, mert jobb a viszonyok, anyanyelvi a környezet, állami ösztöndíjjal jár. Egyébként, jellemzően, a szlovéniai felsőoktatásba kerülők sem a pedagógiai karokat választják.”

Az iskola a nemzetiségi neveléssel kapcsolatos szakmai kérdésekben az Oktatási Hivataltól, az országos és a települési nemzetiségi önkormányzattól kaphat segítséget.

Az intézmény a másik szlovén nemzetiségi nevelést folytató középiskolával intenzív kapcsolatban áll, évente több közös rendezvényt tartanak, ilyen pl. a szlovén kultúra napja is. A települési nemzetiségi önkormányzat által szervezett programokon (pl. karácsony, farsang) nézőként, közönségként vesznek részt.

Az igazgató prognózisa szerint a nemzetiségi nevelés utánpótlása a településén az elkövetkező öt évben stagnálni fog.

Az intézmény költségvetése az utóbbi öt évben csökkent. A települési és az országos nemzetiségi önkormányzat az iskolát költségvetési támogatásban részesítették; (kisebb részben a szlovén állam támogatásának a közvetítésével) szabad felhasználású támogatást adtak, kirándulást, nyelvi tábort, ünnepségeket finanszíroztak.

4.2. *Az országos nemzetiségi önkormányzatoktól kapott tájékoztatás*

A vizsgálat során megkerestük az országos nemzetiségi önkormányzatokat is, hogy átfogó képet kapjak az általános iskolákban folytatott nemzetiségi nevelés, oktatás jelenlegi helyzetéről, különös tekintettel azokra a pozitívumokra, amelyeket maguk az önkormányzatok fontosnak tartottak megemlíteni. Az alábbiakban az országos önkormányzatok elnökeinek válaszai alapján az összehasonlítás módszerével élve mutatjuk be az nemzetiségi középiskolai oktatás helyzetét.

4.2.1. *Mi a véleménye a középiskolákban folytatott nemzetiségi nevelés, oktatás jelenlegi helyzetéről általában?*

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata tájékoztatása szerint a német nemzetiségi középiskolákban kétféle nemzetiségi oktatási típus létezik. Az egyik a kétnyelvű, a másik a nyelvoktató típus. Az országban kétnyelvű német középfokú oktatás 10 iskolában van, amelyek fenntartója lehet alapítvány (Baja – Magyarországi Németek Általános Művelődési Központja), egyház (Sopron – Berzsényi Dániel Evangélikus Gimnázium), a KLIK (Budapest – Német Nemzetiségi Gimnázium, Tamási Áron Általános Iskola és Német Kéttannyelvű Gimnázium, Gyöngyös – Tolnai Lajos Német Nemzetiségi és Kéttannyelvű Gimnázium, Tata – Eötvös József Gimnázium, Pécs – Leőwey Klára Gimnázium, Veszprém – Lovassy László Gimnázium), illetve a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata (Pécs – Koch Valéria Iskolaközpont, Pilisvörösvár – Schiller Gimnázium).

A német önkormányzat véleménye szerint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: köznevelési törvény) életbe lépésével a nemzetiségi intézményekben romlottak a feltételek. Problémát okoz, hogy az állami (KLIK) fenntartású intézmények teljesen elvesztették gazdasági önállóságukat. Nem tudnak a nemzetiségi kiegészítő támogatásra sem pályázni, amelyből például a nemzetiségi továbbképzések lennének finanszírozhatóak.

Visszatérő probléma az érettségien, hogy – a titoktartásra hivatkozva – más feladatsort íratnak a nemzetiségi gyerekekkel pl. fizikából, matematikából, földrajzból, mint a többiekkel, így az egy vizsgaidőszakban vizsgázók sem egyenlő feltételekkel indulnak.

A német önkormányzat nagyon fontosnak tartja, hogy a nemzetiségi oktatás autonómiájának egyik záloga, a nemzetiségi önkormányzat vétőjoga az intézményvezető kinevezéssel kapcsolatban továbbra is megmaradjon. A nemzetiségi iskolák speciális követelményei miatt ugyancsak fontos, hogy az új pedagógusok felvétele az igazgató egyetértésével történjen.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának véleménye szerint a hazai román közösség egyetlen nemzetiségi gimnáziuma az elmúlt tíz év dinamikus fejlődése következtében ma már kiemelkedően eredményes mind a versenyképesség, mind az anyanyelvi nevelés, oktatás területén. Ez a (nem részletezett) feltételrendszeren túl az intézmény irányításának és pedagógusközösségének köszönhető. Az eredményesség egyik példája, hogy a 90-es évek végén nem volt ritka a 16 fős évfolyam, jelenleg az egyes évfolyamokon párhuzamos osztályok működnek. Az összefüggés egyszerű: a tanulólétszám

akkor nő - és ez nem történik egyik évről a másikra - ha az adott intézményben folytatott nevelő, oktató tevékenység vonzó, ha olyan felkészítést, tudást biztosít, amely a tanulónak megfelelő perspektívát nyújt.

Az Országos Szerb Önkormányzat által fenntartott középiskola tannyelvű iskola, ami azt jelenti, hogy magyar nyelv és irodalmon kívül minden más közismereti tantárgyat szerbül tanítanak. Viszont Magyarországon nincs szerb nyelvű közismereti szakos tanárképzés. Kétségtelen, hogy „luxus lenne” szerb közismereti tanárképzést beindítani, de a szerb önkormányzat szerint azt – a magyar-szerb államközi vegyesbizottság útján – el lehetne érni, hogy legalább egy évre kiküldhessünk szerb nyelven értő szaktanárokat terminológiát tanulni. Általában ugyanis egy-egy tanár van, aki képes pl. fizikát, biológiát, kémiát, földrajzot szerbül tanítani. Ezek „egytanáros” szakok, ráadásul nem főállásúak tanítják. Ha bármilyen oknál fogva elhagynák a szerb gimnáziumot ezek a szaktanárok, akkor nem lehetne azonnal egy szerbül is beszélő szaktanári egyetemi képzettséggel rendelkező tanárt találni, aki hajlandó is lenne ezért a pénzért eljönni a szerb iskolába dolgozni. Ha valakinek megvan ugyan a szakmai tudása, és anyanyelvként beszél szerbül, de nincs pedagógusi végzettsége, mint az alkalmazott fizikusi szakot végzett jelenlegi fizikatanárnak, és több mint 10 éve van nyugdíjig, be kell iskoláznia magát valamilyen tanári vagy pedagógia szakra, amit valószínűleg nem fog megtenni. A szerb önkormányzat szerint a köznevelési törvényben hiába van olyan passzus, hogy középfokú nyelvtudás és szaktanári végzettséggel lehet oktatni, az nem jelenti azt, hogy ez a pedagógus biológiából el fogja tudni mondani szerbül a tananyagot.

Itt van még a történelem problémája. Aki Szerbiában végez, honosítania kell az ottani diplomáját, plusz „különböztet” is kell tennie, mert nincs meg a magyar történelmi tudása, aki meg itt végez, azt Szerbiába kell küldeni, mert itt nem tanítják a kisebbségek történelmét. A szerb önkormányzat véleménye szerint ezt a problémát is fel lehetne oldani a szerb-magyar keret-megállapodásban.

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint a középfokú szlovák nemzetiségi nevelés-oktatás Magyarországon két intézményben valósul meg. A békéscsabai Szlovák Gimnázium Általános Iskola, Óvoda és Kollégium jelenleg az országos önkormányzat fenntartásában működik, a budapesti Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium 2013-ban a KLIK fenntartásába került.

A gimnáziumi szlovák nemzetiségi nevelés-oktatás a nemzetiség fennmaradása szempontjából meghatározó jelentőséggel bír. Középfokú anyanyelvi/kétnyelvű képzés hiányában nem beszélhetünk szlovák értelmiségről, annak létrejöttéről és fennmaradásáról.

Esetükben hosszú évek óta a középfokú oktatás krízisét élik, amelynek a fő oka az alacsony létszámban van. A szlovák általános iskolák létszámgyarapodása nem tükröződik a két gimnázium beiskolázásában. Az általános iskolák célja a nyelvvizsgára való felkészítés, nem pedig a gimnáziumi felvételre történő felkészítés. Az általános iskolák eredményességi mutatói között nem szerepel a középfokú szlovák nemzetiségi képzésbe történő beiskolázás. Középfokú C – típusú nyelvvizsgákra építve nem lehetséges felépíteni az értelmiségi képzést, nemzetiségi kultúrát és közéletet, hiszen az alapvető nyelvi kompetenciák elsajátítása mellett hiányoznak azok az irodalmi, történelmi, népismereti és egyéb kulturális kompetenciák, amelyek birtokában a fiatal felnőtt ember képessé válik nemzetiségi hovatartozását meghatározni.

Az Országos Horvát Önkormányzat álláspontja szerint a középiskolában folytatott nemzetiségi nevelés-oktatásról általában csak akkor beszélhetünk, ha nemzetiségi kétnyelvű intézményben folyik. A nyelvoktató forma leggyakrabban az idegen-nyelvi kompetenciákat fejleszti. A horvát önkormányzat szerint nagy erőfeszítésbe fog kerülni az egyórás nemzetiségi népismeret (külön tantárgyként való) kötelező bevezetése mellett is az identitásnevelés megvalósítása.

Szlovén nemzetiségi nyelvoktatás két szentgotthárdi középiskolában folyik: a Szentgotthárd és Kistérsége Oktatási Intézmény Vörösmarty Mihály Gimnáziumban és a III. Béla Szakképző Iskola és Kollégiumban. Mindkét intézmény ellát – az alapító okirata szerint, az intézmény közfeladatai között nevesítve – szlovén nemzetiségi nyelvoktatási feladatokat is. Az oktatás nyelvoktató típusú formában zajlik. A nemzetiségi tanulók a szlovén mellett másik idegen nyelvet is tanulhatnak, ezt (az országos önkormányzat szerint) biztosítani kell a jövőben is.

Az Országos Roma Önkormányzat üdvözlendőnek tartja, hogy folyik nemzetiségi nevelés-oktatás az oktatási intézményekben. Azt azonban sajnálatosnak találja, hogy a nemzetiségi oktatás megszervezésének oka gyakran csak a pluszforrás megszerzésének a lehetősége. Álláspontja szerint elmondható, hogy Magyarországon a szülők az eredményesebb, színvonalasabb tanulás lehetőségét látják az olyan külön osztályban, ahol hátrányos helyzetű, halmozottan hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű tanulók nem tanulnak nagyobb arányban. A fenntartó és az iskola a roma nemzetiségi nevelés esetén (más nemzetiségi oktatási formához képest) viszonylag kevés pluszkötelezettséget vállal, miközben kiegészítő támogatáshoz és alacsonyabb osztály-létszámminimum lehetőséghez jut hozzá.

Kiemelte az országos önkormányzat azt is, hogy az oktatás az egyik legfontosabb eszköz arra, hogy a magyarországi és általánosságban a romákról kialakult negatív, sztereotip képet átalakítsa. Ehhez azonban szükséges az oktatás megfelelő színvonalának megléte (pedagógusok roma képe, hivatástudata, tananyag tartalma, minősége, iskolák minősége) és az oktatási intézmények kapcsolatának harmonizálása. Csak így tud kinőni egy egészséges önértékeléssel, önbecsüléssel rendelkező, tanult réteg. Az országos önkormányzat hangsúlyozta, hogy bizonyos pedagógiai módszertanok segítségével és azok elterjesztésével az előítéletek jelentős mértékben csökkenthetők lennének.

Tekintettel arra, hogy roma nemzetiségi középiskola egy-két kivételtől eltekintve, nem létezik, a (más, az egyéb) középiskolákban folytatott roma nemzetiségi nevelés helyzete, minősége, színvonala és hatékonysága egyértelműen nem megfelelő. Az önkormányzat szerint a tendencia azt mutatja, hogy „képzetlen, hivatástudattal, szakirányú végzettséggel nem rendelkező pedagógusok vannak a pályán, akiknek a motivációja sem megfelelő”. Ennek oka egyrészt a felsőoktatás hiányosságaira vezethető vissza. Megfelelő szintű képzés elvétele létezik, ugyanakkor az elszigetelt, az ország mindössze egyik szegletében létező át- és továbbképzési kínálat nem teszi lehetővé a komolyabb mértékű beiskolázást. „Képzetlen, motiválatlan, helyenként parkoló pályára került pedagógusokkal megvalósíthatatlan a nemzetiségi, és különösen a roma népismereti oktatás fejlesztése.”

4.2.2. Mik a legátfogóbb, legalapvetőbb problémák jelenleg a középiskolákban folytatott nemzetiségi nevelés, oktatás terén?

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata megállapította, hogy a jogszabályváltozások a nemzetiségi oktatás területén mindig késésben vannak. Gondot okoz a tanárutánpótlás, főleg a szaktanárok tekintetében.

Az új köznevelési törvény nem szabályozza az osztálylétszám és a csoportbontás kérdését. Osztály minimum 26 fővel indítható és csak ebben az esetben kell/lehet kötelezően bontani az osztályt. Az oktatás minőségének megőrzése érdekében ez központi kérdés, különös tekintettel a nemzetiség nyelvén oktatott tantárgyak esetében. A pozitív diszkrimináció jegyében javasolják, hogy már 20 főtől lehessen osztályt indítani.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata által fenntartott középiskola és kollégium épületei megfelelő adottságokkal rendelkeznek a korszerű nevelő, oktató munkához, bár mindkét objektum részleges, illetve állagmegóvó felújításra szorulna.

Az Országos Szlovák Önkormányzat válasza szerint a legnagyobb problémát az alacsony tanulólétszám, a tankönyvek/fordítások hiánya és az ebből adódó nehézségek, a közoktatás egész rendszerében kialakult szakemberhiány kialakulása (a szlovák nyelv és irodalom, valamint a szlovák nyelven tanítani tudók létszámának folyamatos csökkenése), a hazai pedagógusképzés alacsony színvonala (az óvodapedagógus képzés nyelvi szempontból pl. kritikus), a közoktatás/köznevelés intézményei közötti kommunikáció hiánya, az egyes fokozatok közötti átmenetek hiányosságai, valamint a területi szétszórtságából adódó nehézségek jelentik.

Az Országos Horvát Önkormányzat hangsúlyozta, hogy a középiskolában, ahogy az általánosban is, a tankönyv és taneszköz-ellátottság elmarad a magyar nyelvű mögött, nincsenek alternatív tankönyvek, az anyaországiak beszerzése nehézségekbe ütközik és a pedagógiai programok eltérései miatt csak részleteiben használhatóak. A kisebb létszámú nemzetiségek esetében gyakran kerül éreztetésre a jogaik gyakorlása során az, hogy ezzel valakikre plusz feladatok hárulnak, így lassan inkább lemondanak jogaik érvényesítéséről. (Pl. anyanyelven készülő érettségi dolgozatok, kétnyelvű iskolai dokumentumok, anyanyelvű iratok - betűtípus, stb.)

Az Országos Roma Önkormányzat hangsúlyozta, hogy nincs elegendő lehetőség a romológiai ismeretek elsajátítására. Sem a felsőoktatásban, sem a továbbképzések kínálatában nem találni olyat, amely kifejezetten a roma népismeretet oktatni szándékozó tanároknak szól. Jelenleg csupán romológusokat, kutatókat, szakértőket képeznek, nem pedig nevelő, oktató tanárokat. A képzetlen, motiválatlan pedagógusok pedig nem rendelkeznek azzal a képességgel, hogy megkedveltessék a tantárgyat, mind több tanulót megismertetve az együttéléssel, a kultúrával, a másság és ugyanakkor az azonosság ismereteivel. Az iskolák nem fordítanak kellő figyelmet a feladatra, szokásból, alkalmanként kényszerből vállalják fel a cigány nemzetiségi oktatást.

A Szerb Országos Önkormányzat megemlítette, hogy a KLIK-ben sem központi, sem tankerületi szinten nincs nemzetiségi osztály vagy a nemzetiségi oktatással, neveléssel foglalkozó részleg. Az országos önkormányzat iskolái nem tartoznak tankerületekhez, így bizonyos önállósággal rendelkeznek. Amíg viszont a KLIK-nél voltak, elkezdődött a nemzetiségi oktatás visszafejlődése. A középiskolát 2013. szeptember 1-jével átvette az országos önkormányzat, „mert ha a KLIK-nél maradtak volna, az a lassú, fokozatos leépüléshez vezetett volna”.

4.2.3. A jogszabályi környezet változásai hogyan érintették a középiskolákban folytatott nemzetiségi nevelés, oktatás feltételeit?

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata nehezményezi az osztályfőnök és a munkaközösség-vezető órakedvezményének megszüntetését. A nemzetiségi középiskolában az osztályfőnökök szokásos feladataikon túl nemzetiségi rendezvényekre, fellépésekre készítik fel és kísérik el az osztályt. Az osztályfőnöki óra is a német nyelvűség egyik színtere. A nemzetiségi kulturális nevelőmunka csak a többletidőben lehetséges; egy osztályfőnöknek jóval több feladata van, mint a többségi oktatásban.

A német nyelv és irodalom, a népismeret illetve a németül tanított tárgyak több felkészülést, koordinálást igényelnek, nem utolsósorban a törvényi rendelkezéseknek megfelelő tankönyvek hiánya miatt. Ez teljes állásban való tanítás mellett aránytalan többletmunkát ró a munkaközösség-vezetőkre, esetükben is indokolt a kötelező órák számának csökkentése.

Ugyancsak a jogszabályi környezet változása miatt 2013. június 30. után nem alkalmazható nyugdíjas munkavállaló, illetve az illetőnek le kell mondania a nyugdíjról, ha továbbra is tanítani szeretne. A speciális tudást, képzettséget igénylő munkakörök betöltésénél

(pl. testnevelés vagy természettudományos tárgyak tanítása a nemzetiség nyelvén) ez komoly problémákat okozhat.

A köznevelési törvény megváltoztatta azt a szemléletet, hogy a nemzetiségi oktatás élvezzen pozitív diszkriminációt. A vegyes típusú iskolákban, ahol a nemzetiségi képzés „csak” tagozatos szinten működött, jelentős változások következtek be. Másként definiálja a tagozat fogalmát az új jogszabály, így megszűnt a tagozatvezetői beosztás, az ezzel járó órakedvezmény, és sok feladat „lóg a levegőben”. Ezt megoldhatja az a döntés, ha az iskola vezetésébe pl. igazgatóhelyettesként bekerül egy nemzetiségi oktatást képviselő személy.

A szerb gimnázium különleges helyzetben van. Az egyszerűsített állampolgárság megszerzése után például a vegyes házasságból született gyerekek ide jönnek a Vajdaságból. Ez most már olyan szintű, hogy van egy teljes osztály vajdasági magyar gyerekekből. A magyarországi érettségivel Szerbiában is felvételizhetnek.

Vannak szerb állampolgárságú gyerekek is a szerb gimnáziumban. A Vajdaságban a szerb gyerekeknek tanulniuk kellett az általános iskolában a magyar nyelvet, mint a közeg nyelvet, ezért sok olyan szerb van, aki jól tud magyarul. Számukra is ideális ez a gimnázium.

A szerb gimnáziumból a szerb és a kettős állampolgárságú gyerekek Csehország, Ausztria, Szerbia felé mennek továbbtanulni, vagy (ritkábban) Magyarországon maradnak. (Újra van szerb állami ösztöndíj, amellyel szerb egyetemen lehet továbbtanulni.)

Idén négyszeres volt a túljelentkezés, 20 helyre több mint 100-an jelentkeztek, szerb és magyar-szerb kettős állampolgárok vegyesen.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata – a közoktatási rendszer átalakításának indulásakor – a köznevelési és a nemzetiségi törvény tervezeteivel kapcsolatban kifejtette véleményét a nemzetiségi köznevelés sajátosságaiból következő specifikus szabályok, szakmai és pénzügyi feltételek biztosításáról. A jogalkotó az önkormányzat észrevételeinek többségét figyelembe vette. A tényleges gyakorlati tapasztalatok levonásához,¹ az esetlegesen felmerülő problémák feltárásához még kevés idő telt el, több még az ismeretlen tényező főként a finanszírozás terén.

Az Országos Szlovák Önkormányzat szerint a szakemberek hiánya miatt évről-évre nehezebb az érettségi elnökök, emelt szintű vizsgáztatók biztosítása (történelem, földrajz stb., szlovákul). Az érettségi vizsgán alkalmazott dokumentumok (anyakönyv, bizonyítvány) és az érettségi szoftver szlovák nyelvű fordításai nincsenek szinkronban. A kétszintű érettségi bevezetése óta a szlovák nemzetiségi bizonyítványokban szereplő érdemjegyek fordítása nem azonos a törzskönyvben szereplő szlovák nyelvű fordításokkal. Észrevételükre 2009-ben az Oktatási Hivaltól azt az ígéretet kapták, hogy „a középiskolai bizonyítvány fordításának módosítását kezdeményezni fogják”. Intézkedés az ügyben tudomásuk szerint nem történt.

Az Országos Horvát Önkormányzat eddigi tapasztalatai arra utalnak, hogy olyan irányítási rendszer született, amely a nemzetiségi iskolák specifikumait nem kellő mértékben veszi figyelembe. A jelenlegi tankerületi rendszerben a nemzetiségi iskolák nehezen találják helyüket. Nemcsak a HOŠIG, hanem több más horvát iskola is működési zavarokkal küzd. Ennek egyik oka, hogy az iskolától korábban – a státuszokkal együtt – elvont feladatokkal az oktatásirányítás folyamatosan terheli az intézményeket, tehát „visszakapják adminisztratív feladatként, amit elvileg elvettek tőlük”. Az adminisztratív terhek ma már olyan elviselhetetlen mértéket öltöttek, hogy az oktatás minőségének és az iskola egyéb funkcióinak a rovására mennek, ezeket veszélyeztetik.

Számos feladat gazdasági-pénzügyi, könyvelői, számviteli, stb. szakértelmet, gyakorlatot igényel. Ehhez hozzájönnek a folyamatos adatszolgáltatási igények 24-48 órás határidőkkel, amelyeket az igazgatónak minimális kiegészítő munkaerővel – az iskolai feladataitól ugyancsak elvont titkárnővel – kell megoldania. Az adminisztratív terhek, a kiszámíthatatlanul érkező feladatok tervezhetetlenné teszik, szétördelik az iskolavezetői munkát, az alapvető feladatok rovására. Növeli a gondokat, hogy az alapvető pénzügyi

kérésekben a fenntartó és a működtető szervezet egymás között sem tisztázta hatásköreit és illetékességét, ez szolgáltatási zavarokhoz is vezetett (pl. telefonkikapcsolás, internet korlátozás). A rendszer azzal sem számol, hogy pl. a HOŠIG korábban egészen más gazdálkodási rend szerint működött, és sem időt, sem felkészítést nem kapott az átállásra. Az iskolavezetésnek két, koordinálatlan szervezethez kell alkalmazkodnia, miközben a napi, legegyszerűbb ügyek intézéséhez is kérelmeket kell írnia, amelyekre vagy érkezik válasz, vagy nem.

A pénzügyileg biztonságos működéshez és ahhoz, hogy az oktatási és a kulturális-közművelődési programjaikat végre tudják hajtani, a jelenlegi rendszerben nem látnak garanciát. Úgy vélik, ehhez a korábbihoz hasonló önállóságra, mozgásterre lenne szükség.

Az Országos Szlovén Önkormányzat tájékoztatása szerint a jogszabályi változások elsősorban az oktatásszervezés kérdéseiben idéztek elő némi nehézséget a második idegen nyelv lehetőségének és óraszámának biztosításával az 5. osztálytól a gimnáziumban. Végül az intézményvezetés a szlovén nemzetiség számára is megnyugtató döntést hozott. A III. Béla Szakképző Iskola és Kollégiumban a következő tanévtől évfolyamokra bontva, osztott formában szervezik a nemzetiségi nyelv oktatását.

Az Országos Roma Önkormányzat álláspontja szerint a köznevelési törvény és egyéb vonatkozó jogszabályok a köznevelés rendszerének megújítását jelenthetik, amelyek eredményeként egy államilag irányított, tervezett, finanszírozott és ellenőrzött intézményhálózat, tananyag- és minőségbiztosítás fog létrejönni. A Széll Kálmán Tervben megfogalmazott célt alátámasztó legfontosabb elemek: egységes és áttekinthető állami közszolgáltatás és finanszírozási rendszer kialakítása, melynek végrehajtása a kormányhivatalok kiépülő rendszerén alapul. Állami kontrollt javasol az oktatás egységes tartalmi szabályozásában, egységes, országos szakmai minőségi ellenőrzésének kialakításában.

A Szerb Országos Önkormányzat szerint a kettős állampolgárságról szóló törvény elfogadása pozitív irányba befolyásolta a szerb középiskolai oktatást.

4.2.4. Milyen megoldási lehetőségeket lát az esetleges problémák orvoslására, van-e esetleg konkrét, jogszabály-módosítást igénylő változtatási javaslata?

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata a következő javaslatokat terjesztette elő:

- maradjon meg a nemzetiségek kellő autonómiája az oktatás terén,
- csökkenjen osztályfőnökök és a munkaközösség-vezetők kötelező óraszám,
- a többletfeladatokhoz (pl. nemzetiségi kulturális feladatok) rendeljenek egyértelműen igénybe vehető többletforrásokat,
- a nemzetiségi intézmények kapjanak feladathoz rendelt támogatást az anyaországi kapcsolatok ápolására,
- állítsák vissza a tagozatvezetői feladatkört,
- lehessen osztály indítani 26 főnél alacsonyabb tanulói létszám esetén is.

Az Országos Horvát Önkormányzat szerint meg kellene teremteni a nemzetiségi iskolák finanszírozásának hosszú távú, konkrét garanciáit, mert ez segítené a szülői és fenntartói döntések meghozatalát is.

Budapest köznevelés-fejlesztési terve egyelőre elképzelésként vázolja egy központi tankerület létrehozását a nemzetiségi iskolák részére. A horvát önkormányzat elvileg egyetért ezen iskolák szervezeti elkülönítésével, ugyanakkor nem világos számára, hogy az iskoláktól a tankerületnél is távolabb kerülő központ, hogyan is irányíthatná tevékenységüket (ha csak nem regionális vagy megyei kirendeltségek útján). Az önkormányzat álláspontja szerint a változással leghátrányosabb helyzetbe került iskolák csak abban az esetben válnak újra működőképessé, ha korábbi önállóságukat visszanyerik. Ez természetesen azt is jelentené,

hogy biztosan számíthatnának korábbi költségvetésükre, amelyre a jelenlegi rendszer semmilyen biztosítékot nem ad számukra. (Mi sem jellemzőbb erre, hogy 2013. május közepén pl. a HOŠIG vezetésének semmilyen információja nem volt arról, hogy az iskola mekkora költségvetéssel kalkulálhatja nemcsak a működéssel kapcsolatos, hanem a közművelődési funkcióiból és az anyaországi kapcsolatrendszerből eredő feladatait.)

Szükség lenne a vendégtanárok alkalmazási feltételeinek megkönnyítéséhez a jogszabályi előírások rugalmasabbá tételére. A bürokratikus ügyintézés sok diákot elriaszt a horvátországi továbbtanulástól. A két ország illetékes kormányzati szerveinek régi adóssága a jelentkezési feltételek egyszerűsítése.

4.2.5. Az országos önkormányzat átvette-e 2012 óta nemzetiségi nevelést, oktatást folytató középfokú nevelési-oktatási intézmény fenntartását? Ha az önkormányzat átvett fenntartói jogot, akkor mik az átvétel tapasztalatai: milyen területen érzik az átvétel pozitív hatásait; mely területeken találkoznak hiányokkal, problémákkal? Ha fenntartói jogok átvételére nem került sor, annak mi az oka? Az önkormányzat tervezi-e középiskola átvételét?

A magyarországi németek esetében az átvételi folyamat 2004 és 2006 között lezajlott. Az országos önkormányzat azóta nem lát több intézmény átvételére lehetőséget.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata az egyetlen kétnyelvű román gimnázium fenntartói jogát – a nemzetiségi törvény által biztosított feltételek és garanciák mellett – átvette. A román önkormányzatnak abból a szempontból is speciális a helyzete, hogy a köznevelési rendszer reformjának indításával szinte egy időben, gondoskodni kellett a kis létszámú kétnyelvű román nemzetiségi általános iskolák fenntartói jogának átvételéről is²⁴, mivel a fenntartó önkormányzatok pénzügyi válsága miatt, azok megszűnése fenyegetett.

Az Országos Szlovák Önkormányzat átvette a békéscsabai szlovák gimnáziumot, a gimnázium az átvétel óta pozitív tapasztalatokról számolt be. A tervek között szerepel a budapesti egynyelvű szlovák iskola fenntartói jogainak átvétele is.

²⁴ Az országos önkormányzat elnökétől a következőket tudtuk meg 2012 júniusában az intézményi fenntartói jogok (akkor még) folyamatban lévő átvételi eljárása kapcsán.

A kétegyházi román iskola és a hozzá tartozó óvoda fenntartói jogainak az átvétele akadályba nem ütközik, a helyi önkormányzattal a közoktatási megállapodást meg is kötötték. Ebben az országos román önkormányzat azt is vállalja, hogy az óvodában, szülői igény szerint, megszervezik a magyar nyelvű nevelést is.

A Körösszakál - Bedő - Körösnagyharsány Közoktatási Intézményfenntartó Társulás által fenntartott hat intézményegységgel kapcsolatban is elkészült a közoktatási megállapodás, a költségvetési elszámolásokkal kapcsolatos problémákat az átadás-átvételi eljárás során rendezték.

Elek kis, 38 fős iskolájával három gond van. 1. Jelenleg nem tartozik hozzá óvoda, így az iskola folyamatos működése bizonytalanul látszik. Ha az országos önkormányzat alapít egy új óvodát, annak az állami támogatása nem olyan kedvező, mintha egy működő intézményt venne át. Az Emberi Erőforrások Minisztériumával folytatott tárgyalások során sikerült elérni, hogy amennyiben 2012. július 31-ig az intézmény alapító okiratát (óvodával kiegészítve) módosítják, akkor a fenntartói jogok azt követő formális átvétele során az iskolát úgy kezelik, mintha létező és működő óvodája is volna. A helyi önkormányzat az óvoda működéséhez szükséges ingatlant biztosítja, az országos román önkormányzat elnöke pedig már a megfelelő végzettségű szakember biztosításáról is tájékozódott. 2. A helyi önkormányzat késlekedése miatt a közoktatási megállapodás (2012 júniusában) még nem készült el. Elek önkormányzata az átadásról ui. csak az utolsó pillanatban, május 29-én döntött, s másnap az országos román önkormányzat rendkívüli közgyűlésére volt szükség ahhoz, hogy az átvételről (a törvényi végső határidő lejárt előtt) határozat születhessen. 3. A katolikus egyház az önállóan működő eleki óvoda fenntartói jogait át kívánja venni, s ezzel a létrehozandó román óvoda pozícióit rontja. 2012 júniusában mindössze 22 szülőtől állt rendelkezésre szándéknyilatkozat arról, hogy gyermekét a felállítani kívánt román óvodába iratja, ami meglehetősen labilis működési bázist jelentett.

Az elnök úgy vélte, jó, hogy kedvező feltételek mellett lehet nemzetiségi intézmények fenntartói jogait átvenni. Félt ugyanakkor attól, hogy a jogalkotás a működési támogatások csökkentésével az országos önkormányzatokat esetleg arra kényszeríti majd, hogy az átvett intézményeket visszaadja. Ennek elkerülésére (is) lobbiorra (vagyis valódi nemzetiségi országgyűlési képviselőre) volna szükség.

Az Országos Horvát Önkormányzat 2012. július 1-jével átvette a pécsi Miroslav Krleža Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium fenntartói jogát és az intézményi vagyon tulajdonjogát is. Az átvétel eredményeként az intézményben immár nem érzékelhetők az év végi bizonytalanságok, gazdálkodása a támogatási keretek között egyértelműen az alap- és nemzetiségi feladatoknak van alárendelve, nem szükséges külön indoklásokat fűzni az egyértelműen a nemzetiségi hagyományból fakadó tevékenységek megvalósításához, finanszírozásához.

A települési önkormányzat fenntartásából kikerülő horvát intézmény egyes speciális területeken találkozhat olyan feladatokkal, amelyeket eddig – az alapfeladatai között – a helyi önkormányzat látott el. (Pl. az SNI tanulókkal foglalkozó utazó gyógypedagógusok, a szakértői vizsgálatok, a gyermek- és ifjúság-egészségügyi szolgálat, a település tulajdonában lévő táborok használata, a nyári napközi, sportingatlanok használata, a közös hétvégi kollégiumi ügyelet rendszere, a vendégtanulói programok indítása és teljesítése.) Ezen feladatok ellátására nincs külön forrása az országos horvát nemzetiségi önkormányzat fenntartásába kerülő pécsi horvát intézménynek: a horvát önkormányzat garanciák vállalása mellett működteti intézményeit, miközben tisztázásra szoruló kérdésként merül fel az átvett intézményi vagyon és a nemzetiségi oktatással járó (említett) plusz költségek viszonya.

A szlovén középiskolai oktatást folytató két középiskola fenntartói jogait nem vette át az Országos Szlovén Önkormányzat, de a középiskolákban folyó munkáról rendszeresen tájékozik, programjaiba az ott tanuló nemzetiségi diákokat is bevonja.

Az Országos Roma Önkormányzat átvette a fenntartói jogait a szolnoki Dr. Hegedűs T. András Szakiskola, Középiskola, Általános Iskola és Kollégiumnak, valamint a Teleki József Általános Iskola és Szakiskolának. Az átvételt követően az iskola közösségfejlesztő hatása érezhető. A roma önkormányzat értékelése szerint a korábbi, elégtelen finanszírozás komoly infrastrukturális hiányosságokat okozott, ám a szülők, a tanulók és pedagógusok összefogásának, közös munkájának köszönhetően el tudott indulni a 2012/2013. tanév.

Az önkormányzat további oktatási intézmények fenntartó jogainak átvételét is tervezi.

4.2.6. Milyennek látja a középfokú nemzetiségi nevelés, oktatás tárgyi és módszertani feltételeit? (Biztosítottak-e valamennyi évfolyam számára az adott nemzetiségi oktatási formához igazodó tankönyvek, segédeszközök, módszertani útmutatók?)

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata úgy látja, hogy több problémát jelent a megújuló jogszabályokhoz (új kerettantervekhez) alkalmazkodó, főleg közismereti tankönyvek (pl. fizika, kémia, biológia, történelem, matematika) kiadása a nemzetiségi nyelven. Segítségét jelenthet, ha a pedagógusok maguk készítik a segédanyagokat, de ez a megnövekedett óraszám mellett nehezen képzelhető (és várható) el. Bár a TÁMOP 3.1.4 projekten nyert 181 millió forintból számos új taneszköz készül, ez nem tudja minden tantárgy esetében – az új kerettantervek szerint – lefedni a szükséges könyveket.

Nagyon hasznosak azok a (módszertani) továbbképzések, amelyeket egy-egy tantárgyat tanító tanárok tartanak, ott eszmét és ötletet cserélnek. Ugyanakkor kérdéses, hogy ha nincs nemzetiségi kiegészítő támogatás, akkor miből tudják az intézmények a nemzetiségi továbbképzéseket (például a Magyarországi Német Pedagógiai Intézet nemzetiségi továbbképzéseit) finanszírozni.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata szerint a román kétnyelvű neveléshez szükséges tankönyvek és egyéb oktatási segédletek nem biztosítottak minden évfolyam számára. A tankönyvfejlesztés nem tudott lépést tartani a román nemzetiségi oktatás szakmai reformjával, ami elsősorban a szerzői kapacitás hiányára vezethető vissza. Az önkormányzat a tankönyvhiányon – az oktatási kormányzat és az Arad Megyei Tanfelügyelőség támogatásával – Romániából történő tankönyv-behozattal igyekezett segíteni.

A román önkormányzat értékelése szerint egy évek óta húzódó problémát fog megoldani a 2009-ben indult, a nemzetiségi oktatás tartalmi fejlesztését célzó európai uniós program, melynek keretében több mint 200 millió forintos támogatást nyert el pályázati úton a román gimnázium és az országos önkormányzat konzorciuma. E projekt, melynek első üteme már lezárult, biztosítja a román nemzetiségi oktatás dokumentumaihoz szervesen kapcsolódó, minden oktatási formára kiterjedő, az anyanyelv aktív fejlesztésére koncentrálnó tankönyvcsomagok, tanári kézikönyvek, digitális segédletek kidolgozását, továbbá a kétnyelvű oktatáshoz szükséges közismereti tankönyvek fordítását. A munka a gimnázium tanárainak irányításával, anyaországi szerzők bevonásával intenzíven folyik, így a projekt lezártaig (2014 végéig) minden területen biztosított lesz az anyanyelvű neveléshez szükséges tankönyvellátás. E fejlesztéshez pedagógus-továbbképzési programok is társulnak.

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint az Európai Unió pályázatok (DAOP, TTOP, TÁMOP) jelentősen hozzájárultak a fenntartásukban lévő békéscsabai intézmény tárgyi feltételeinek javításához (épületrekonstrukció, interaktív táblákkal történő felszereltség). A TÁMOP pályázat keretében középiskolai tankönyv- és taneszköz-fejlesztés is megvalósult. A 10/2009. (III.6.) OKM rendelet, a 15/2010. (III.19.) OKM rendelet, valamint az EMMI Nemzetiségi és civil kapcsolatokért felelős államtitkársága által kiírt pályázatok – az épületrekonstrukció támogatása mellett – bizonyos tanuló tankönyvek biztosítását, az anyaországbeli nyelvi táborozások szervezését, és a nemzetiségi oktatás területén mérés-értékelések megvalósítását tették lehetővé. A tankönyvek hiánytalan biztosítása mindemellett továbbra is gondot jelent.

Az Országos Horvát Önkormányzat szerint a tárgyi feltételek a nagy TÁMOP-pályázatok megvalósítása során javulnak, de soha nem érhetik el azt a szintet, mint a többségi esetében, hisz a szerzők vonatkozásában is sokkal kisebb a „merítés” lehetősége. A kisebb mennyiség mindig áremelő tényező, így (értelemszerűen) a nemzetiségi taneszközök fejlesztése és kiadása is drága. az önkormányzat értékelése szerint „ezen nem lehet változtatni, hacsak nem liberalizálják az anyaországból behozható taneszközök fajtáját, a behozatal formáját, stb”.

A horvát nyelven tanított tantárgyak oktatására Magyarországon megjelent, magyar nyelvű tankönyvek horvát nyelvű fordításait és horvátországi tankönyveket egyaránt alkalmaznak. A lefordított könyvek elavultak, mert több évtizeddel ezelőtt fordították őket és a tankönyvek már nem naprakészek, korszerűek, új tankönyvek fordítására és kiadására pedig nem volt lehetőségük. A horvátországi tankönyvek nem illeszkednek a magyarországi tantervi előírásokhoz, nehéz a nyelvezetük és csak néhány példány található belőlük az iskolai könyvtárban, ezért rendszeresen fénymásolni kell a diákok részére. Az érintett tantárgyak: horvát nyelv és irodalom, történelem, földrajz, biológia, kémia, fizika, matematika. Az idén bevezetésre kerülő erkölcs tantervhez sincsen tankönyvük.

A horvát gimnázium 9. osztálya vonatkozásában a horvát irodalomhoz, a 10., a 11., a 12. osztályai számára pedig a horvát nyelv és irodalom tantárgyakhoz egyáltalán nincs magyarországi horvát nyelvű tankönyv, ezért horvátországi könyvekből tanítanak. A horvátországi tankönyvek kapcsán említett nehézségek nagyon megnehezítik a diákok felkészítését az emelt szintű érettségire.

A horvát nyelv és irodalom tantárgy kötelező olvasmányai csak kevés példányszámban vannak meg az iskolai könyvtárakban, sokszor azok is fénymásolatok. A kötelező olvasmányok filmadaptációit csak VHS kazettán, nagyon rossz minőségben tudják nézni a diákok, szükséges lenne e filmek digitális formában való beszerzése is. Szükség lenne továbbá modem oktatási eszközökre (projektor, interaktív tábla, magnó, térképek) és az interaktív táblához szükséges horvát nyelvű szoftverre is.

Az Országos Szlovén Önkormányzat tájékoztatása szerint a személyi és dologi feltételek az iskolákban adottak, a tankönyvek kérdése viszont még nem megoldott: a népiismeret tankönyvek elkészülése folyamatban van, a nyelvoktatáshoz pedig szlovéniai

tankönyveket használnak a pedagógusok.

Az Országos Roma Önkormányzat arról tájékoztatott, hogy a tankönyvek, digitális tananyagok, szemléltetőeszközök, segédanyagok hiányosak, nem megfelelőek. Az önkormányzat értékelése szerint a cigány/roma tankönyvek és segédanyagok fejlesztését kiemelten kellene támogatni, hiszen a cigány nemzetiségi nevelésben jellemzően nemzetiségi kötődés és szakirányú végzettség nélküli pedagógusok vesznek részt²⁵.

A roma önkormányzat a módszertani feltételek kapcsán anyagi nehézségekről is beszámol. Az önkormányzat álláspontja szerint a nagyszámú roma gyermeket tanító iskolák esetében jellemzően elérhetetlenek az integrációt elősegítő, jobb tanulmányi eredményeket produkáló módszerek adaptálásának a pénzügyi feltételei.

Az Országos Szerb Önkormányzat arról tájékoztatott, hogy a TÁMOP-pályázat a közoktatás-fejlesztést veszi célba, s ezen a kereten belül lehet a tankönyvkérdést kezelni. Ez óriási adminisztrációs terhet ró az országos önkormányzatra és az iskolákra. Nemrégiben jelentős összeget kaptak, amiből rendezni tudják a szerb nyelv és irodalom tankönyv kérdését mind az anyanyelvi, mind a kétnyelvű, mint a nyelvoktató képzés számára. Viszont közismereti tárgyakra nem (továbbra sem) jutott pénz, így például a magyar nyelvű fizika - és kémiakönyv is lefordíthatatlanul marad. A tanár tanóra közbeni fordítással tanítja (a magyar) fizika és kémia tankönyvet, miközben a szerb gimnáziumba járó, sok esetben Szerbiából érkező diákok szerbül jobban tudnak, mint magyarul. Különösen a feladatlapoknál lenne a szerb nyelv fontos, mert a tanórai fordítás rengeteg időt elvesz, kísérletekre pedig már egyáltalán nem jut idő.

A matematikánál még ellentmondásosabb a helyzet. Szerb tankönyv itt sincs, de a gyerekek szerbül érettségiznek matematikából.

4.2.7. A középfokú nemzetiségi nevelést, oktatást folytató intézményekben tanító pedagógusok száma és végzettsége megfelel-e valamennyi jogszabályi feltételnek?

A német önkormányzat tájékoztatása szerint a német kétnyelvű középiskolák rendelkeznek kellő létszámú, a törvényben előírt végzettségű és szakképesítésű pedagógussal. A köznevelési törvény 2013. szeptember 1-jétől hatályos szabályai szerint az 5-12. évfolyamon már nem követelmény a speciális nemzetiségi pedagógus végzettség (csak a megfelelő szaktanári végzettség és a nyelvtudás), az utánpótlás mégis gondot jelent. Az ellátható óraszámok maximalizálása, a nyugdíjas munkavállalók rendszerből való kizárása és a többletfeladatok ellátása (pl. mindennapos testnevelés) miatt több intézményben új munkavállalókat kell(ene) felvenni, de a közismereti tantárgyakat nemzetiségi nyelven tanítani képes szaktanárok száma igen alacsony. Nemcsak a német nyelvet tanítóokra volna azonban szükség, hanem sok egyéb közismereti tárgyat németül oktató tanárra is, miközben Magyarországon nincs olyan tanárképzés, ami a társadalom – és természettudományos tantárgyak nemzetiségi nyelven való tanítására képezne.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata úgy ítéli meg, hogy pedagógusok száma és felkészültsége – a román nemzetiségi közoktatás vonatkozásában – megfelel a jelenlegi összes jogszabályi feltételeknek. Ezen túlmenően a gyulai román intézményben kiemelkedő műhelymunka folyik. A tantestületből alakult szakmai team dolgozta ki a román nemzetiségi oktatási formákhoz szükséges dokumentumokat, és ők vesznek részt a tankönyv- és taneszköz-fejlesztésben is.

Az Országos Szlovák Önkormányzat egyik legfontosabb problémaként említette a szakemberhiány kialakulását a közoktatás egész rendszerében. Folyamatosan csökken a

²⁵ Az önkormányzat válaszából az is kiderül, hogy valódi megoldásnak azt tekintené, ha „roma identitású szakképzett pedagógusok” vennének részt a roma nemzetiségi oktatásban.

szlovák nyelven tanítani tudók létszáma. Az önkormányzat hangsúlyozta emellett a hazai pedagógusképzés alacsony színvonalát, kiemelten az óvodapedagógusok képzés alacsony nyelvi szintjét. A szakemberek hiánya gondot okoz az érettségi elnökök, emelt szintű vizsgáztatók biztosítása területén is.

Az Országos Horvát Önkormányzat álláspontja szerint a horvát nemzetiségi oktatásban részt vevő pedagógusok végzettsége megfelel a törvényi előírásoknak. A jogszabálynak való megfelelést ugyanakkor hosszabb távra is biztosítani kell, ezért elengedhetetlen lenne olyan szakpárok indításának támogatása, melyek a kétnyelvű intézmények számára fontosak, valamint támogatni kellene a (nem nyelvszakos) szaktanárok anyaországi módszertani és szaknyelvi továbbképzéseit.

Szükség lenne arra, hogy a nemzetiségi pedagógus-utánpótlás kiemelt támogatást és segítséget kapjon, mivel egyre nehezebb anyanyelvi szintű nyelvtudással, egyben szaktudással rendelkező pedagógust találni.

Az Országos Szlovén Önkormányzat arról tájékoztatót, hogy a szlovén nemzetiségi nevelést is folytató Vörösmarty Mihály Gimnáziumban osztott, évfolyamokra lebontott formában délelőtti órarendi keretben szervezik a szlovén nyelv oktatását, a szaktanár főiskolai végzettségű szlovén szakos pedagógus. A gimnáziumban szlovéniai pedagógiai asszisztens segíti a szaktanár munkáját, akinek a bérét a szlovén állam finanszírozza.

A másik szlovén nemzetiségi nevelést is folytató intézményben, a III. Béla Szakképző Iskola és Kollégiumban a szakmai gyakorlatok magas száma és a szakmai órák szervezése miatt a 2012/2013-as tanévig délutáni órákban két osztatlan csoportban folyt a szlovén nemzetiségi nyelv oktatása. Szaktanárai magyar nyelv és irodalom/szlovén nyelv és irodalom szakos középiskolai, valamint német és szlovén nyelv és irodalom szakos középiskolai tanári végzettséggel rendelkeznek. A heti óraszám biztosított: 4 óra szlovén nyelv + 1 óra szlovén népismeret, ami szintén szlovén nyelven folyik.

Tekintettel arra, hogy ilyen végzettséget napjainkban szinte lehetetlen megszerezni, az Országos Roma Önkormányzat álláspontja szerint „nem valószínű”, hogy a középiskolákban a roma népismeretet, s főként pedig a romani vagy beás nyelvet oktatók iskolai végzettsége megfelelő lenne. „A tapasztalat azt mutatja”, hogy az egyes iskolákban többnyire humán szakos tanárt bíznak meg a feladat ellátásával.

A Nyugat-magyarországi Egyetem kurzusai 4 féléves továbbképzés keretében a már pedagógus diplomával rendelkezők számára biztosítanak költségtérítéses képzést²⁶. Az önkormányzat tájékoztatója szerint a költségeket azonban a munkáltatók nem minden esetben vállalják át. A Pécsi Tudományegyetem romológus-képzése – hívja fel rá a figyelmet az országos önkormányzat – kutatókat képez. A romológia tanár kiegészítő szak csak a már pedagógus diplomával rendelkezők számára ad lehetőséget. „Ez azonban az említett költségtérítés nagysága miatt nem minden esetben vállalható”.

„Összességében tehát a roma népismeret tantárgyat oktató pedagógusok végzettsége nem megfelelő, a képzési kínálat nem elegendő, a valós igény és a lehetőség nem fedik egymást. Az Országos Roma Önkormányzat véleménye szerint erre haladéktalanul megoldást kell találni [...]”

²⁶ Roma társadalomismereti szakterületen pedagógus-szakvizsgára felkészítő szakirányú továbbképzési szak, <http://ak.nyme.hu/felveteli/wp-content/uploads/2012/03/Roma-tarsadalomismereti-szakterületen-pedagogusv2.pdf>

4.2.8. *Mi a véleménye a középfokú nemzetiségi nevelést, oktatást folytató intézmények költségvetési feltételeiről?*

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata sérelmezi, hogy az állami fenntartású nemzetiségi nevelést folytató intézményekben nincs intézményi önálló költségvetés, ami napi problémákat okozhat. A forrásigényeket a hosszú átfutási idők miatt az eddig megszokottnál jóval hamarabb be kell nyújtani a fenntartói jogokat gyakorló KLIK-hez, „ez néha a gyakorlatban nem is megvalósítható”.

Az országos önkormányzat fenntartásában működő középiskolák finanszírozása eddig az éves kiegészítő működési támogatással szűkösen bár, de finanszírozható volt. „Az új finanszírozási struktúratervezet azonban óriási veszélyeket rejt: sérti az Alaptörvényben, a köznevelési és a nemzetiségi törvényben biztosított nemzetiségi jogokat. Az intézményeink finanszírozásánál egyáltalán nem veszi figyelembe az eltérő pedagógus-, csoport- és osztálylétszámot”.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata reméli, hogy a jövőbeni kiegyensúlyozott működéshez szükséges források biztosításáról szóló írásos ígérvénnyel²⁷ összhangban, a megváltozó finanszírozási rendszer is biztosítani fogja az önkormányzat által átvett intézmények fenntartásához és a bérköltségek fedezéséhez szükséges forrásokat.

Az Országos Szlovák Önkormányzat a nemzetiségi intézmények fenntartását segítő fenntartói kiegészítő támogatást a biztonságos működés szempontjából a jövőre nézve is létfontosságúnak tartja. A középfokú oktatás költségvetési feltételeit csak ebben a rendszerben látják biztosítottak.

Az Országos Horvát Önkormányzat nem ismeri a következő költségvetési koncepciót, de az eddigiek alapján egyértelműnek látja, hogy „csak olyan nemzetiségi intézmény működőképes, amely az átlaglétszám fölötti osztálylétszámokkal rendelkezik”. Mivel a nemzetiségi irányelvekben szereplő csoportbontást az átlaglétszám fölötti osztályokban nem lehet megvalósítani minden nemzetiségi nyelven tanított tantárgy esetében, az önkormányzat álláspontja szerint „ebben a tekintetben szükség lenne a nemzetiségi oktatásra vonatkozó eltérő szabályozásra”.

Az Országos Szlovén Önkormányzat álláspontja szerint a nem állami fenntartású intézmények a nemzetiségi neveléshez kiegészítő támogatást csak nagyon csekély mértékben kapnak, ezt a problémát egy feladat-finanszírozási formával lehetne megnyugtató módon megoldani.

A Szentgotthárd és Térsége Általános Iskola, Gimnázium és Alapfokú Művészeti Iskola és a III. Béla Szakképző Iskola a KLIK (helyi és megyei tankerülete) fenntartása alá került, így a KLIK-nek kell – ezen intézmények útján – a nemzetiségi nyelvoktatás feltételeit is biztosítani.

Országos Roma Önkormányzat hangsúlyozta, hogy az iskoláknak – szakirányú végzettség nélküli pedagógusokkal, „nem kielégítő” roma tankönyvekkel és – finanszírozási gondokkal küzdve kell ellátnia a cigány nemzetiségi oktatás feladatát. „Ezeket a körülményeket sürgősen változtatni kell”.

A Szerb Országos Önkormányzat tájékoztatása szerint az oktatási kormányzat 2014-re nagyobb összeget ígért az önkormányzatnak az iskola fenntartásához.²⁸ Most megpróbálják a finanszírozást gazdaságosabbá tenni, és kigazdálkodni a szükséges pénzeszközöket az épület és az eszközállomány felújítására is.

²⁷ Az országos önkormányzat ezt a dokumentumot nem jelöli meg, nem azonosítja be a tájékoztatójában.

²⁸ Mint megtudtuk, az oktatási kormányzat az egyeztetés során az iskola és a program szakmaiságát és pedagógusok létszámát nem vitatta, de a technikai dolgozók nagy számát nem akarta elfogadni.

4.2.9. *Milyen a középfokú nemzetiségi nevelést, oktatást folytató intézmények kapcsolata az anyaországgal, tanítanak-e például vendégtanárok az iskolákban?*

Az országos német önkormányzat tájékoztatása szerint a magyarországi német középiskolákban dolgoznak vendégtanárok is, de nem mindegyikben. „Létszámuk egyre kevesebb: Németország fokozatosan vonja vissza őket, mivel a német állam is financiai problémákkal küzd”. Az anyaország továbbra is segítséget nyújt azonban a tanártovábbképzések szervezésében és a diákösztöndíjak terén.

Minden intézménynek van anyaországi iskolával kapcsolata. Ennek költségeihez a fenntartó eddig hozzájárult, most a KLIK költségvetésében a nemzetiségi többletfeladatok ellátására szánt összeget kell igénybe venni. „Ennek odaítélése viszont a tapasztalatok szerint tankerületfüggő”.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata által fenntartott gimnázium sokrétű kapcsolatot tart fenn az anyaországgal. A szaktárgyukat anyanyelven oktató pedagógusok az elmúlt évben részt vettek azon a szaknyelvi továbbképzésen, amely az országos önkormányzat és az aradi Aurel Vlaic Állami Egyetem együttműködésével jött létre. A gimnázium által irányított tankönyvfejlesztési programban anyaországi szerzők is részt vesznek a legkülönbözőbb (felső- és középfokú) oktatási területekről. A gimnázium kétoldalú kapcsolatokat tart fenn aradi, temesvári és kolozsvári közép- és felsőfokú intézményekkel. Eurorégiós projekt keretében – temesvári és szerbiai román középiskolákkal közösen – adja ki az Agora című kiadványt.

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint a középfokú oktatás szereplői a Szlovák Oktatási Minisztérium továbbképzési- és tanulmányi lehetőségeinek évről-évre bővülő kínálatából választhatnak. Évente kétszer térítésmentes akkreditált továbbképzésen vehetnek részt a pedagógusok az anyaországban. A szlovák nemzetiségi középiskolák tanulói részére térítésmentes nyelvi képzések, országismereti programok, főiskolai előkészítő nyári kurzus és szlovák állami ösztöndíj lehetősége biztosított az anyaországban. Mindkét szlovák gimnázium rendszeres kapcsolatokat ápol szlovákiai középiskolákkal.

Az Országos Horvát Önkormányzat számára nagyon fontosak az anyaországi kapcsolatok. A horvátországi vendégtanárok az anyaországról szerzett ismeretek elmélyítését, az anyanyelv minél hatékonyabb elsajátítását, tapasztalatcserét tesznek lehetővé. Ugyanakkor a vendégtanárok alkalmazási feltételeinek megkönnyítéséhez szükség lenne a jogszabályi előírások rugalmasabbá tételére is. (Az országos önkormányzat – a vendégtanárok fontosságának elismerése mellett – a hazai pedagógusokat alkalmasabbnak tartja arra, hogy a nemzetiségi identitással foglalkozzanak. A horvát önkormányzat nem szeretné a horvátországi nyelvi lektorokat „saját pedagógusaik helyett, azok kiváltására alkalmazni”.)

Az önkormányzat értékelése szerint az anyaországhoz fűződő oktatási, ismeretszerzési kapcsolatok fenntartása kiemelkedő, nagy hagyományokra tekintenek vissza. Az iskolák kapcsolata a horvátországi testvériskolákkal sokszínű és igen eredményes. A kölcsönös látogatások, tanulmányi utak elősegítik azt is, hogy a tanulók bővítsék ismereteiket az anyaországról, annak oktatási rendszeréről, politikai, gazdasági helyzetéről, a kulturális életről, a horvát emberek hétköznapijairól, valamint képviseljék a magyarországi horvátság kultúráját.

Az önkormányzat mindemellett úgy véli, hogy a horvát nemzetiségi nevelésben – mivel nem ez a leglényegesebb probléma – nem az anyaországi kapcsolatok támogatására, hanem a hazai pedagógusképzésre kell helyezni a hangsúlyt. „Sokkal inkább arra lenne szükség, hogy a nemzetiségi pedagógus- utánpótlás kiemelt támogatást és segítséget kapjon, mivel egyre nehezebb anyanyelvi szintű nyelvtudással, egyben szaktudással rendelkező pedagógust találni”.

A Szerb Országos Önkormányzat fontosnak tartja a vendégtanárok alkalmazását, de „nem tudnak annyit fizetni” egy érkező pedagógusnak, hogy megérje neki. „Kevesebért pedig miért jönne át valaki a saját közegéből?” A szerb gimnáziumnak jelenleg egy vendégtanára van, aki már nagyon régóta dolgozik az intézményben.

Az önkormányzat tájékoztatása szerint szerb-magyar nemzetiségi vegyesbizottsági megállapodások csak a vendégtanárok felsőoktatási alkalmazását rendezik.

4.2.10. Mi a véleménye a nemzetiségi oktatást (is) folytató középiskolákban nemzetiségi program szerint tanuló diákok tanulmányi és egyéb teljesítményéről, a nemzetiségi oktatást (is) folytató középiskolák továbbtanulási mutatóiról²⁹?

A magyarországi német középiskolák a kompetenciamérések és az érettségi eredményei alapján nem maradnak le a többségi iskoláktól, sőt, a legtöbb német nemzetiségi intézmény a magyarországi élmezőnyben szerepel tanulmányi területen, a nyelvvizsgák magas számával pedig vezetnek az országban. A német intézményeknek jók az érettségi eredményei, a továbbtanulási mutatói. Kiemelkedő tanulmányi munkájuk mellett tanulóik rendszeres és sikeres résztvevői országos tanulmányi versenyeknek és nemzetiségi rendezvényeknek.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata szerint a gimnáziumban folyó nevelő, oktató munka sikerességét igazolja, hogy az elmúlt öt évben a felsőfokú képzésre felvett fiatalok aránya 88 és 100 százalék között volt. Fontos szerepe van ebben az anyaországnak. Románia ugyanis minden szakirányban fogadja a gyulai román gimnázium megfelelő tanulmányi eredményt elért tanulóit.

A pécsi Miroslav Krleža Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon vezetőjének véleménye szerint a nemzetiségi intézmények jellegükből adódóan nem lehetnek elitképzők. A jelentkezők és felvettek esetében az anyanyelv tanulásának folytatása, újratanulása és az identitás fejlesztése a cél. Nem válogatott tanulókból áll az iskola diákjainak közössége. Ennek ellenére eredményes felkészítő munka folyik a horvát gimnáziumban; a továbbtanulási szándékot nem kell az intézmény jellegéhez igazítani, hisz az intézmény általában tudja támogatni tanulóinak elképzeléseit. Így valósulhat meg az, hogy sikeresen iratkoznak be tanulóik a legkeresettebb szakokra, illetve jól megállják helyüket az érettségi utáni szakképzésben is. A nemzetiségi gimnázium differenciáltan biztosítja a szükséges kompetenciák elsajátítását és mellette fejleszti a nemzetiséghez való tartozás érzését.

A budapesti Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon Diákjai az OKTV versenyeken horvát nyelv és irodalomból hagyományosan kimagasló eredményeket érnek el. Az utóbbi években az első három helyet a HOŠIG gimnazistái szerezték meg. Egyre több diákjuk jelentkezik emeltszintű érettségi vizsgára horvát nyelv és irodalomból, hiszen így nagyobb az esélye a felsőfokú nyelvvizsga megszerzésének. Továbbtanulási mutatóik is nagyon jók, tanulóik többsége (80 százaléka) magyar főiskolán, egyetemen, néhány diákjuk pedig Horvátországban folytatja tanulmányait. Az anyaországi felsőfokú képzésben való részvétel iránt nagy az érdeklődés, ám továbbra is számos gond van az anyaországi tanintézményekbe jelentkezés feltételeivel kapcsolatban. A bürokratikus ügyintézés sok diákot elriaszt a horvátországi továbbtanulástól, szükség lenne a jelentkezési feltételek egyszerűsítésére.

A Szerb Országos Önkormányzat szerint a kompetenciamérés eredményei évfolyamonként változnak. Például a jelenlegi 8. osztály 6.-os korában 90 százalékot ért el matematikából, míg a szövegértési feladatok a Szerbiából érkező tanulók esetén problémát

²⁹ Az Országos Roma Önkormányzatnak nem volt erre a kérdésre vonatkozó részletes információja.

jelentenek. „Hiába magyar anyanyelvűek és beszélnek a vajdasági konyhanyelvet, nem tudnak megfelelni a magyar irodalmi nyelvi szintnek”. A szerb gimnázium esetén a kompetenciamérések azért is torzítanak, mert „ha kicsi a minta, nagy a szórás”. A szerb gimnázium továbbtanulási mutatói nem jók, mert „a külföldre felvett gyerekeket a magyar rendszer nem rögzíti. Tőlünk sokan visszatérnek egyetemre Szerbiába, vagy más országokban tanulnak tovább. A rendszer csak azt látja, hogy most van 40 gyerek. Ebből a 40 gyerekből jó, ha 10 fog Magyarországon egyetemre jelentkezni”.

4.2.11. Mi a véleménye a nemzetiségi általános iskolák és középiskolák kapcsolatáról?

A magyarországi németek esetében az általános iskolák és a középiskolák között különösen jó az együttműködés; ez jelenti a nemzetiségi képzések alapját. A kollégák rendszeresen tartják a kapcsolatot a nemzetiségi általános iskolákban tanító kollégákkal, évi rendszerességgel továbbképzéseket, szakmai délutánokat, tapasztalatcseréket is tartanak számukra.

A gyulai román gimnázium a sikeres beiskolázás érdekében évente nyílt napokat tart elsősorban a román nemzetiségi oktatást végző általános iskolák tanulói számára. Ezen kívül a pedagógusok az anyanyelvi nevelés szempontjából fontosabb általános iskolákban személyes jelenlétükkel is népszerűsítik az intézményt. A kétnyelvű oktatásban résztvevő román általános iskolák is – egy kivétellel – az országos önkormányzat fenntartásába kerültek, így remélhető és el is várható, hogy az anyanyelvi nevelés hatékonyságának növelése érdekében az együttműködés még szorosabbá válik.

Az Országos Szlovák Önkormányzat beszámolt arról, hogy az általános iskolák létszámgyarapodása nem tükröződik a két gimnázium beiskolázásában. Az általános iskolák célja a nyelvvizsgára való felkészítés, nem pedig a szlovák gimnáziumi felvételre történő felkészítés. Az általános iskolák eredményességi mutatói között nem szerepel a középfokú szlovák nemzetiségi képzésbe történő beiskolázás. Hiányzik a köznevelés intézményei között a kommunikáció, az egyes fokozatok között nincs átmenet, igaz ez az óvoda, az általános iskola, a középiskola és a felsőoktatás vonatkozásában is.

A pécsi Miroslav Krleža Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon vezetőjének véleménye szerint a nemzetiségi általános iskolákból a nemzetiségi középiskolába való beiratkozás nehézségeit a kínálat egyoldalúsága határozza meg. A gimnáziumi program nem mindenkinek való és nem egyformán népszerű. A pályairányítás a nyelvoktató iskolák esetében nem is szorgalmazza a nemzetiségi középiskolát, gyakran a kétnyelvű általános iskola és a szülők is a kisebb ellenállás-nagyobb kényelem irányába mozdulnak el.

A budapesti Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon kapcsolatai kiterjednek az ország valamennyi horvát nemzetiségű oktatási intézményére, ahonnan továbbtanuló diákokat várnak, és amelyek számára folyamatosan ismertetik intézményük működését és eredményeit. Az általános iskolákra tehát mint az utánpótlás forrására is tekintenek. Kapcsolataik azonban ennél szerteágazóbbak. Törekcsenek arra, hogy a vidéki testvériskolák pedagógusai és diákjai aktív résztvevői legyenek programjaiknak. A testvériskolák látogatása illetve kulturális-művészeti csoportjaik fogadása rendszeres az intézményükben, e téren kiemelkedik minden évben a Horvát Kultúra Hete c. rendezvénysorozat, amely egy-egy magyarországi horvát régió, s emellett egy-egy vidéki horvát iskola bemutatására is alkalmat ad. Minden évben megrendezik az iskolát népszerűsítő budapesti táborukat, s gyakorta felkeresik a testvériskolákat a továbbtanulást segítő tanácsokkal, iskola-bemutató rendezvénnyel. Szakmai téren gyakran vesznek részt testvériskoláik meghívására helyi és regionális tanulmányi versenyeken. Intézményük fontos szerepet szeretne betölteni a szakmai és a nemzetiségi nyelvoktatást középpontjába helyező konferenciáknak, konzultációknak. Az iskola több alkalommal is rendezője volt ilyen jellegű

szakmai eseményeknek. A horvát iskolák szakmai és érdekvédelmi összefogását intézményük minden téren támogatja.

Az Országos Szlovén Önkormányzat hangsúlyozta, hogy térségük általános és középiskolái és a nemzetiségi tanárok kapcsolata rendszeres, közös szakmai továbbképzéseken vesznek részt.

Az Országos Roma Önkormányzat álláspontja szerint nem kielégítő a nemzetiségi általános iskolák és középiskolák kapcsolata. „A roma tanulók magas létszáma miatt, élve a törvényi szabályozatlanság és a kiegészítő normatíva biztosította lehetőségekkel, magas számban vállalták fel az általános iskolák a roma népismereti, esetenként a nyelvi oktatást. Ez azonban a tapasztalatok szerint nem a nemzetiségi iskolákba történő átirányítást, a továbbtanulási szándék megerősítését jelentette, hanem a helyi problémák egyik megoldási formáját”. A kérdéskörhöz tartozik az is, hogy „roma nemzetiségi középiskolák mindössze néhány helyen (Szolnok, Pécs) elvétve vannak, ami nem segíti a továbbtanulók célirányos támogatását”.

Az Országos Szerb Önkormányzat pozitív tapasztalatokról számolt be. A vidéki általános iskolások érdekében a gimnázium igazgatónöje tavaly elindított egy projektet, amely keretében a nyolcadikos gyerekek egy hetet Budapesten töltenek, a diákotthonban laknak és a szerb gimnáziumban tanuló nyolcadikosokkal vannak órán. Lóréven csak alsó tagozat működik. Deszken a felső tagozatban csak nyelvoktatás folyik, ezért a lórévi diákok szerb nyelvtudása ez alatt a 4 év alatt leépül. A battonyai szerb iskolában végzetek 60 százaléka a budapesti szerb gimnáziumba jön. „Battonyán most már jönnek azok az általános iskolai osztályok, ahol 12-15 fő fog végezni, abból 5-6 diák a szerb gimnáziumba fog jönni”.

4.2.12. Mi a véleménye a felsőoktatás és a középfokú nemzetiségi nevelés, oktatás kapcsolatáról? A nemzetiségi felsőoktatás (hallgatói létszám és színvonal szempontjából) biztosítja-e a nemzetiségi közoktatás folyamatosságát?

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata szerint a német nyelvű felsőoktatás és a középfokú nemzetiségi nevelés-oktatás kapcsolata jó. (A felsőoktatási intézmények egyéb karai és tanszékei nem igazán érdeklődnek a nyelvet jól beszélő diákok iránt.) A diákok részt vesznek a felsőoktatási intézmények nyílt napjain, a középiskola versenyeinek zsűrijében pedig a felsőoktatási intézmények német szakos munkatársai dolgoznak. A középiskolák lehetőséget biztosítanak a végzős hallgatóknak a tanítási gyakorlat teljesítésére.

A Magyarországi Románok Országos Önkormányzata szerint a hazai és a romániai pedagógusképzés hosszabb távon is biztosíthatja a román nemzetiségi középfokú képzés pedagógus-szükségletét. „Jó és nyelvileg is megfelelően képzett óvodapedagógusokra, tanítókra, és általános iskolai tanárookra is szükségünk van hosszútávon”.

Az Országos Szlovák Önkormányzat hangsúlyozta, hogy az oktatás területén rövid időn belül generációváltásra kerül sor. Fokozottan igaz ez a nemzetiségi pedagógus társadalomra is, annak ellenére, hogy a középfokú intézmények kiemelten foglalkoznak azzal, hogy tanítványaikat a pedagógus pálya felé irányítsák.

A jelenleg nemzetiségi tanszékkel rendelkező főiskolák, egyetemek kis létszámú jelentkező esetén nem indítják a szakot, illetve nagyon magas a meghatározott ponthatár a szlovák nemzetiségi pedagógusképzésben meghirdetett szakokra. A hazai viszonylatban továbbra is probléma, hogy a szlovák nyelv és irodalom szakra jelentkezők számára a nemzetiségi szlovák nyelv és irodalom nem kötelező – csak választható – felvételi tantárgy. Emeltszintű nemzetiségi szlovák nyelv és irodalom vizsgát a felsőoktatási intézmények nem kérnek a jelentkezőktől. Visszatérő gondot jelent, hogy a diplomások nagy része nem a népszerűtlen tanári pályát választja. A bolognai rendszerben az alapképzés során nincs szükség (és lehetőség sem) arra, hogy a felsőoktatás résztvevői kapcsolatba kerüljenek a

közoktatással. Ennek elvégzése után pedig csak a hallgatók mintegy 20 százalék választja a mester szakot, a pedagógus pályát. (A pedagógusképzés reformja azonban pozitívan befolyásolhatja a hallgatói létszám alakulását, valamint a felsőoktatási és közoktatási intézmények kapcsolatainak bővítését is.) A békéscsabai szlovák iskola mutatói alapján elmondható, hogy az utóbbi években végzős középiskolások növekvő létszámban szlovákiai felsőoktatási intézményekben folytatják tanulmányaikat.

A budapesti Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon együttműködési megállapodás alapján ad lehetőséget az ELTE Szláv Filológiai tanszék végzős hallgatóinak rendszeres szakmai gyakorlatokra. A Szláv tanszék oktatóit rendszeresen meghívják előadások megtartására, maguk pedig részt vesznek a tanszék szakmai rendezvényein. Az iskola igazgatójának álláspontja szerint évről évre nehezebb horvát nyelvtudású, humán - és reáltárgyakat oktató szakembereket találni, fokozódik a tanító - és tanárihiány. A pedagógusképzés rendszerének átalakítását támogatják, s mindent megtesznek annak érdekében, hogy a főiskolákhoz és egyetemekhez fűződő kapcsolataik a pedagógus-utánpótlás érdekében is bővüljenek.

Ezzel szöges ellentétben a pécsi Miroslav Krleža Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon igazgatójának véleménye szerint a horvát nemzetiségi pedagógusképzés képes kiszolgálni a jelenlegi szükségleteket. Problémának ő azt látja, hogy nemzetiségi nyelven más felsőoktatási folytatási lehetőség nincs is, ebben a szegmensben pedig biztos egzisztenciát csak a hallgatók igen kis százalékának lehet ígérni. A nyugdíjkorhatárok változása is megtorpanást okozott az érdeklődésben. A szakemberek számát tekintve a horvát nemzetiség több kétnyelvű intézményt is tudna működtetni, ennek a kereteit kívánják kiszélesíteni a közeli jövőben.

Az Országos Szlovén Önkormányzat arról tájékoztatott, hogy a középiskolát végzett jó képességű tanulók inkább Szlovéniában, kisebb részben Szombathelyen, a szlovén tanszéken tanulnak tovább.

Az Országos Roma Önkormányzat véleménye szerint a nemzetiségi felsőoktatás egyáltalán nem biztosítja a nemzetiségi közoktatás folyamatosságát. A felsőoktatási intézményekben mindenütt kötelezővé kellene tenni – legalább C tárgyként – a romológiai ismereteket. Ez különösen vonatkozik azokra a képzésekre, amelyeknek következményeként a végzett hallgató munkavállalóként gyakorta találkozik majd romákkal; ilyen például a tanári, jogászi, orvosi, művészi, illetve köztisztviselői pálya. Ez nemcsak abban segítene, hogy a szükséges ismeretekkel felvértezve a munkába álló fiatal toleránsabb, megértőbb és együttműködőbb legyen a magukat roma kisebbségként definiáló magyar állampolgárokkal, hanem segítene a felsőoktatási intézménybe járó roma hallgatók beilleszkedésében is, a helyenként és alkalmanként marginalizációt elszenvedni kényszerülő roma fiatalok megmaradásában. A távlati cél ennek megvalósulása esetén a leendő roma oktatók munkavállalásának elősegítése, alkalmazásuk mind nagyobb számban történő biztosítása. A létező és különböző erősségű előítéletek oldásának egyik legkitűnőbb eszköze lehet, ha a roma hallgatókat roma oktatók, vagy romológia képzést kapott és azt szakszerűen használó oktatók tanítják.

Az Országos Szerb Önkormányzat szerint komoly problémáink vannak a nemzetiségi felsőoktatásban. Az ELTE Tanár és Óvónőképző Karán van lehetőség szerb nyelvű nemzetiségi tanító- és óvónőképzésre. Az önkormányzat 4-5 éve sérelmezi, hogy a felvi.hu internetes oldal szerint a szakindításhoz minimum 3-6 fő szükséges. Volt olyan év, amikor három tanuló jelentkezett, de csak egy gyerek jelentkezett az óvónőképzőbe, egy a tanítóképzőbe, egy pedig első helyen az egyiket, a második helyen a másikat nevezte meg. Mivel nem egy helyre jelentkezett 3 fő, egyiket se vették fel. Az önkormányzat javasolja a létszámhatár feloldását, mert idén lesz három éve, hogy nem indítottak se óvónő, se tanítónőképzést, így ha két éven belül se indulnak a szakok, el fogják bocsátani a főiskola szaktanárait.

4.3. Statisztikai adatok

A középfokú iskolai oktatásban részt vevő nemzetiségi tanulók aránya a nemzetiségek összlétszámához képest mindösszesen egy százalék, ezen belül az anyanyelvű, illetve a nyelvoktató és a kiegészítő formájú oktatásban részt vevő tanulók aránya statisztikailag nem mérhető, a kétnyelvű oktatásban részt vevők aránya 0,7 százalék.

A görög, lengyel, ruszin nemzetiség tagjai számára nincs semmilyen anyanyelven elérhető középfokú oktatási forma. A szlovének esetében pedig csak nyelvoktató forma létezik. A görög és a ruszin általános iskolának nincs középiskolai folytatása, lengyeleknek általános iskolájuk sincs.

A nemzetiségi középfokú oktatásban részt vevők aránya a népszámlálási adatokhoz viszonyítva a németek esetében a legmagasabb, mindösszesen egy százalék. A táblázatban szereplő többi nemzetiség adatai statisztikailag nem értékelhetőek.

Népszámlálási adatok 2011., és nemzetiségi középfokú iskolai tanulók száma³⁰ 2012/2013

Nemzetiség	Nemzetiséghez tartozók száma népszámlálási adatok, 2011.	Középfokú iskolába járó tanulók, 2012/2013				
		Anyanyelvű	Kétnyelvű	Nyelvoktató	Kiegészítő	Összesen
Bolgár	6 272	0	0	0	22	22
Görög	4 642	0	0	0	0	0
Horvát	26 774	0	223	0	0	223
Lengyel	7 001	0	0	0	0	0
Német	185 696	72	1 976	436	11	2 495
Román	35 641	0	158	0	0	158
Ruszin	3 882	0	0	0	0	0
Szerb	10 038	193	0	9	0	202
Szlovák	35 208	47	51	0	0	98
Szlovén	2 820	0	0	40	0	40
Összesen	317 974	312	2 408	485	33	3 238

Forrás: KSH, Népszámlálás, 2011., Köznevelés-statisztikai adatgyűjtés, 2012/2013

³⁰ Középfokú iskolai tanulók: a gimnáziumi, a szakközépiskolai és szakiskolai feladatellátási helyen tanulók.

A népszámlálás során magát romának 315 833 fő vallotta, a roma nemzetiségi oktatásban részt vevők száma ehhez képest 2875 fő, ami 0,9 százalékos aránynak felel meg. A megyék szerinti bontás azt mutatja, hogy a roma nemzetiségű tanulók legnagyobb mértékben Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (1067 fő), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (516 fő), Baranya megyében (420 fő) és Jász-Nagykun-Szolnok megyében (286 fő) vesznek részt nemzetiségi oktatásban.

A népszámlás önbevallások alapján megállapított adatai szerint a roma lakosság létszáma és a roma nemzetiségi oktatásban részt vevők közötti arány azonban statisztikailag nem mérhető. Hét megyében (Békés, Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Pest, Tolna, Vas, Veszprém) a roma lakosság nagyobb létszáma mellett (ellenére) egyetlen diák sem vesz részt roma nemzetiségi oktatásban.

Népszámlálási adatok 2011, és roma nemzetiségi oktatást folytató középiskolába járó tanulók száma megyénként, 2012/2013

Feladatellátási hely, megye	Cigányok száma, népszámlálás 2011	Cigány nemzetiségi középisk. tanulók, 2012/2013
Bács-Kiskun	11 327	8
Baranya	17 585	420
Békés	9 541	0
Borsod-A.-Z.	58 376	1 067
Budapest	20 151	199
Csongrád	5 006	0
Fejér	6 497	17
Győr-M.-S.	3 511	0
Hajdú-Bihar	18 546	42
Heves	19 467	37
Jász-N.-Sz.	19 089	286
Komárom-E.	4 371	102
Nógrád	15 489	73
Pest	20 719	0
Somogy	16 794	75
Szabolcs-Sz.-B.	44 738	516
Tolna	9 072	0
Vas	2 685	0
Veszprém	5 336	0
Zala	7 283	33
Összesen	315 583	2 875

Forrás: KSH, Népszámlálás 2011., Köznevelés-statisztikai adatgyűjtés 2012/2013

A 2008/2009-es tanévben a nemzetiségi általános iskolát befejező tanulók kevesebb³¹, mint 5,7 százaléka választott nemzetiségi középiskolát a továbbtanulás irányául. Ez az arány a 2009/2010-es tanévben kb. 6 százalékos volt, a 2010/2011-es tanévben pedig kb. 6,5 százalékos. Az ezt követő tanévben az arány 7,1 százalékra nőtt, majd 5,5 százalékra esett vissza. Az elmúlt öt tanévben az átlagos arány tehát 6,7 százalékos volt.

Nagyon kis létszám mellett ugyan, de a legjobb „nemzetiségi továbbtanulási” arányokkal a szerbek és a bolgárok esetében találkozunk. A legrosszabb az arány a ruszinok és a görögök esetében; az általános iskolai nevelésnek az előbbi vonatkozásában egyáltalán, míg az utóbbi viszonylatában az elmúlt három évben nincs középiskolai folytatása. Alig 2 százalékos a szlovák mutató, 14-18-os százalékos a román, 4,5-8,3 százalékos közötti a roma, 5,5-6,2 százalékos közötti a német továbbvitt nemzetiségi vonal.

Nemzetiségi általános és középiskolai³² oktatásban résztvevő tanulók száma nemzetiségenként, 2008-2013

Nemzetiség	2008/2009		2009/2010		2010/2011		2011/2012		2012/2013	
	ált. isk.	középisk.	ált. isk.	középisk.	ált. isk.	középisk.	ált. isk.	középisk.	ált. isk.	középisk.
Bolgár	77	12	34	46	30	29	41	22	40	22
Görög	24	173	189	155	11	0	85	0	108	0
Horvát	2 134	222	2 195	222	2 220	241	2 259	232	2 289	223
Lengyel	0	0	98	64	0	0	0	0	0	0
Német	47 009	2 900	45 296	2 883	46 693	2 983	47 294	2 651	48 910	2 495
Roma ³³	50 024	2 253	49 230	2 360	53 054	3 308	54 232	4 497	53 006	2 875
Román	1 057	189	1 084	168	1 248	148	1 314	157	1 089	158
Ruszin	56	0	54	0	48	0	46	0	48	0
Szerb	202	118	222	133	309	187	308	184	314	202
Szlovák	4 614	105	4 554	89	4 489	85	4 511	99	4 333	98
Szlovén	93	32	97	38	96	43	118	38	116	40
Összesen	105 290	6 004	103 053	6 158	108 198	7 024	110 208	7 880	110 253	6 113

Forrás: Köznevelés-statisztikai adatgyűjtés, 2008-2013

³¹ Jelentős számú nemzetiségi középiskola úgy is felvesz az általános iskolai végzettségű tanulókat, hogy nem jártak nemzetiségi általános iskolába, illetve nemzetiségi nyelvismeretük sincs.

³² Középiskola: gimnázium, szakközépiskola és szakiskola.

³³ Roma: a nemzetiségi oktatás keretein belül a beás vagy a romani nyelvet tanító, illetve a kizárólag magyar nyelven oktató roma/cigány nemzetiségi oktatási forma együtt.

A nemzetiségi középiskolai és a nemzetiségi általános iskola tanulók egymáshoz viszonyított aránya a 2012/2013-as tanévben 5,5 százalék volt, vagyis a nemzetiségi általános iskolai tanulók kevesebb, mint 94, 5 százaléka³⁴ nem nemzetiségi középiskolában tanult tovább.

Nemzetiségi általános iskolai és középiskolai oktatásban résztvevő tanulók megyénként, 2012/2013

Feladatellátási hely megyéje	Nemzetiségi általános iskolai tanulólétszám	Nemzetiségi középiskolai tanulólétszám	A közép- és az általános iskolai tanulólétszám aránya
Bács-Kiskun	5 539	532	9,6%
Baranya	12 050	1051	8,7%
Békés	4 819	209	4,3%
Borsod-A.-Z.	14 572	1067	7,3%
Budapest	5 992	1060	17,7%
Csongrád	371	9	2,4%
Fejér	2 935	32	1,1%
Győr-M.-S.	3 186	170	5,3%
Hajdú-Bihar	4 667	42	0,9%
Heves	3 942	37	0,9%
Jász-N.-Sz.	3 946	286	7,2%
Komárom-E.	4 258	155	3,6%
Nógrád	3 908	73	1,9%
Pest	11 431	529	4,6%
Somogy	4 330	75	1,7%
Szabolcs-Sz.-B.	9 965	516	5,2%
Tolna	6 872	52	0,8%
Vas	958	40	4,2%
Veszprém	4 799	145	3,0%
Zala	1 713	33	1,9%
Összesen	110 253	6 113	5,5%

Forrás: Köznevelés-statisztikai adatgyűjtés, 2012/2013

³⁴ Figyelembe kell venni ui., hogy a nemzetiségi középiskolai nevelésben olyanok is részt vehetnek (vesznek), akik korábban nem nemzetiségi általános iskolai nevelésben részesültek.

Ha megyei bontásban hasonlítjuk össze a nemzetiségi általános iskolai tanulók létszámát az összes nemzetiségi középfokú tanulólétszámmal, akkor az abszolút számok tekintetében Borsod-Abaúj-Zemplén megye áll az első helyen mind a két iskolai szint vonatkozásában.

14572 tanuló vesz részt általános iskolai, 1067 tanuló pedig középfokú iskolai nemzetiségi oktatásban, ami 7,3 százalékos arányt jelent.

A legnagyobb arányt, 17,7 százalékot Budapesten tapasztalhatjuk, ahol összesen 5992 tanuló vesz részt nemzetiségi általános iskolai, 1077 fő pedig nemzetiségi középfokú képzésben.

A középfokú iskolai tanulólétszám aránya az általános iskolai tanulólétszámmal képest a következő képet mutatja:

Budapest után Bács-Kiskun megyében a legmagasabb ez az arány: 9,6 százalék, majd Baranya megye következik 8,7 százalékkal. BAZ megyében 7,3 százalék, Jász-Nagykun-Szolnok megyében pedig ez az arány 7,2 százalék. Győr-Moson-Sopron megyében 5,2 százalék a nemzetiségi középiskolások aránya; az összes többi megyében ez az arány 4 százalék alatt marad.

Meg kell említeni Tolna megyét, ahol országosan a legalacsonyabb ez az arány: 0,8 százalék. 6872 fő nemzetiségi általános iskolához képest mindösszesen 52 fő vesz részt nemzetiségi középiskolai oktatásban.

A középfokú iskolák (gimnáziumi, szakközépiskolai és szakiskolai feladatellátási helyek) és a nemzetiségi nevelést, oktatást folytató középfokú intézmények, tanulók, megyénként, 2012/2013						
Feladatellátási hely megyéje	Összes középfokú feladatellátási hely		Nemzetiségi középfokú feladatellátási hely		Nemzetiségi feladatellátási helyek aránya	Nemzetiségi oktatásban részt vevő tanulók aránya
	feladatellátási helyek száma	tanulók száma	feladatellátási helyek száma	tanulók száma		
Bács-Kiskun	95	27 636	5	532	5,3%	1,9%
Baranya	81	19 732	13	1 051	16,0%	5,3%
Békés	76	20 299	2	209	2,6%	1,0%
Borsod-A.-Z.	149	39 274	11	1 067	7,4%	2,7%
Budapest	419	119 447	12	1 060	2,9%	0,9%
Csongrád	99	23 977	1	9	1,0%	0,0%
Fejér	96	22 881	2	32	2,1%	0,1%
Győr-M.-S.	98	25 455	1	170	1,0%	0,7%
Hajdú-Bihar	117	32 717	1	42	0,9%	0,1%
Heves	60	17 915	2	37	3,3%	0,2%
Jász-N.-Sz.	98	21 424	5	286	5,1%	1,3%
Komárom-E.	65	15 829	3	155	4,6%	1,0%
Nógrád	42	8 747	4	73	9,5%	0,8%
Pest	142	36 073	2	529	1,4%	1,5%
Somogy	68	16 408	4	75	5,9%	0,5%
Szabolcs-Sz.-B.	126	33 274	6	516	4,8%	1,6%
Tolna	50	12 613	1	52	2,0%	0,4%
Vas	51	13 273	3	40	5,9%	0,3%
Veszprém	77	18 561	2	145	2,6%	0,8%
Zala	48	14 882	1	33	2,1%	0,2%
Összesen	2 057	540 417	81	6 113	3,9%	1,1%

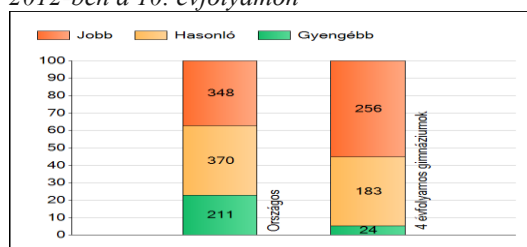
Forrás: Köznevelés-statisztikai adatgyűjtés, 2012/2013

4.4. A helyszíni vizsgálattal érintett középiskolák kompetenciamérési mutatói³⁵

4.4.1. Horvát Óvoda, Általános Iskola Gimnázium és Diákotthon (HOŠIG), Budapest

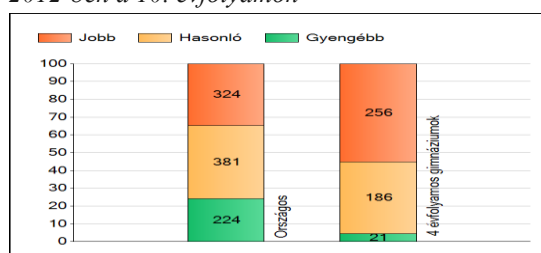
Matematikából a HOŠIG a 718. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista több mint 37 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a HOŠIG a 439. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok többsége (több mint 55 százaléka).

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya matematikából 2012-ben a 10. évfolyamon



Szövegértésből a HOŠIG a 705. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista közel 35 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a HOŠIG a 442. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok többsége (több mint 55 százaléka).

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya szövegértésből 2012-ben a 10. évfolyamon



A gimnázium nyolcadik évfolyama matematikából az országos átlagnál gyengébben teljesített: 62,5 százalékuk nem érte el az alapszint³⁶ követelményeit. A tizedik évfolyam 37,4 százaléka mutatott alapszint alatti eredményeket, ami azonban az átlag alatt teljesítők országos arányánál jobb érték.

A szövegértés területén mind a nyolcadik, mind a tizedik évfolyam 25 százaléka maradt az alapszint alatt teljesítők táborában. Átlaguk azonban mindkét esetben jobb volt, mint az országos átlag.

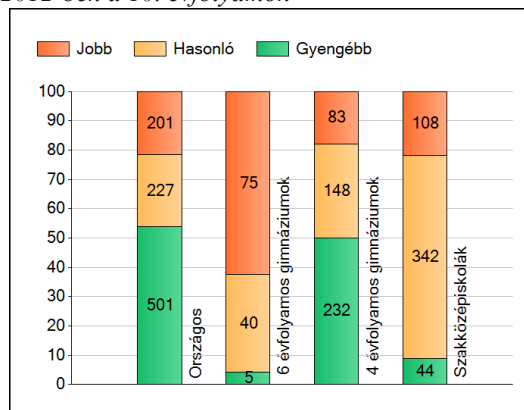
³⁵ Forrás: www.oktatas.hu

³⁶ A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 80. §-ában foglaltak szerint az iskola székhelye szerint illetékes kormányhivatal felhívja az iskola fenntartójának figyelmét, hogy az általa fenntartott iskolában intézkedési terv elkészítését kell kezdeményeznie, ha az adott évben elvégzett mérések központilag feldolgozott eredményei alapján a felmért évfolyamok vonatkozásában az iskola bármely telephelyére és bármely képzési típusára vonatkozóan a) a 6. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 2. képességszintet, b) a 8. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 3. képességszintet, c) a 10. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 3. képességszintet. A képességszinteket az adott tanévben az országos mérési feladatok keretében felmért tanulók teljesítményértékei alapján kell meghatározni pedagógiai, méréselméleti és statisztikai számítások alapján. A képességszinteket a tanév rendjéről szóló miniszteri rendelet – évente, az országos mérések lebonyolítása évének megjelölésével együtt – tartalmazza.

4.4.2. Friedrich Schiller Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium, Pilisvörösvár

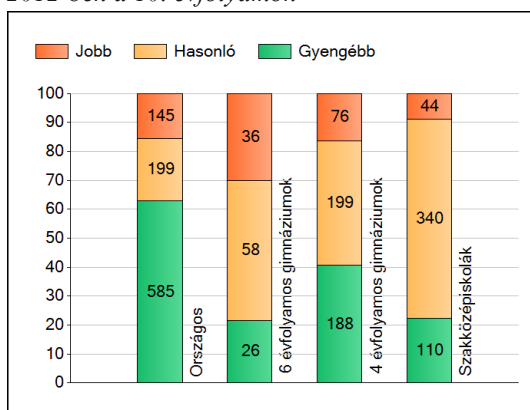
Matematikából a Schiller a 428. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista 21 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a Schiller a 231. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok 9 százaléka.

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya matematikából 2012-ben a 10. évfolyamon



Szövegértésből a Schiller a 344. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista kb. 16 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a Schiller a 275. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok kb. 16 százaléka).

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya szövegértésből 2012-ben a 10. évfolyamon



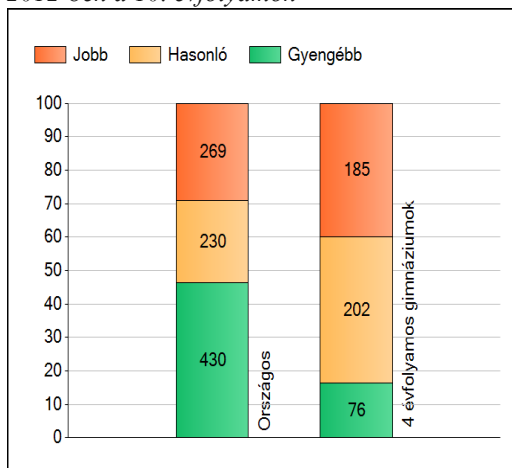
Az intézmény alapszintre vonatkozó szinte összes matematikaátlaga jobb volt az országos eredményeknél. A 6 évfolyamos gimnáziumi oktatásban részt vevő nyolcadikosok közül 23,9 százalék maradt az alapszint alatt; a tizedik évfolyamosok alapszint alatti aránya pedig 19,3 százalék volt. A 4 évfolyamos gimnáziumi képzés tizedik évfolyamában a szint alatt teljesítők aránya mindössze 10,9 százalék volt.

Szövegértés tekintetében hasonló a helyzet: a tizedik évfolyamos szakközépiskolások szint alatti átlaga 29,4 százalék volt, ami jobb volt az országos átlagnál. A hat évfolyamos gimnáziumi oktatás nyolcadik évfolyamán 8,7 százalék volt az alapszint alatt teljesítők aránya; a tizedik évfolyamon pedig minden tanuló elérte az alapszintet. A négy évfolyamos gimnáziumi oktatási forma tizedik évfolyamán a szint alatt teljesítők aránya mindössze 4,4 százalék volt.

4.4.3. Nicolae Bălcescu Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégium, Gyula

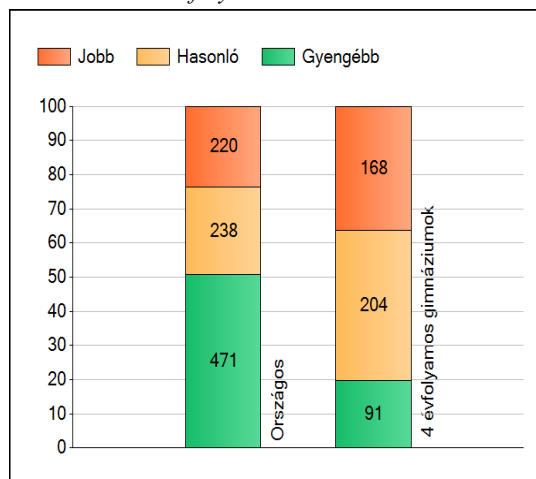
Matematikából a román gimnázium a 718. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista több mint 37 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a román gimnázium a 439. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok többsége (több mint 55 százaléka).

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya matematikából 2012-ben a 10. évfolyamon



Szövegértésből a román gimnázium a 705. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista közel 35 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a román gimnázium a 442. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok többsége (több mint 55 százaléka).

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya szövegértésből 2012-ben a 10. évfolyamon



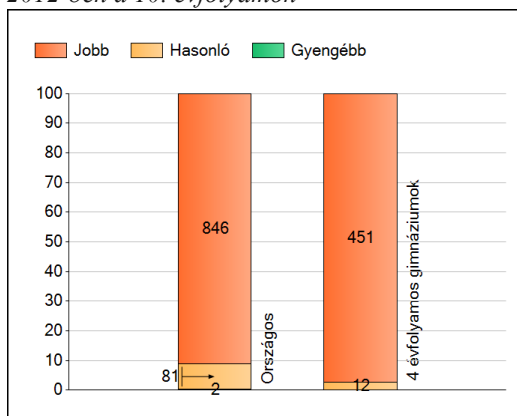
Az alapszint vonatkozásában a gimnázium tanulóinak átlagai jobbak voltak az országosnál. Matematikából az alapszint alatt a nyolcadikosok 14,3 százaléka, a tízedikeseknek pedig 14,6 százaléka teljesített. Ezek az arányok kb. 50 százalékkal haladták meg az országos átlagokat.

Szövegértésből minden nyolcadikos diák elérte az alapszintet, ami az országos átlaghoz viszonyítva kimagasló eredménynek mondható. A tízedikesek esetében a szint alatt teljesítők aránya 4,8 százaléka volt. Ezek az értékek is messze meghaladták az országos átlagot.

4.4.4. Brázay Kálmán Általános Iskola, Gimnázium és Szakképző Iskola, Magyarherotelend

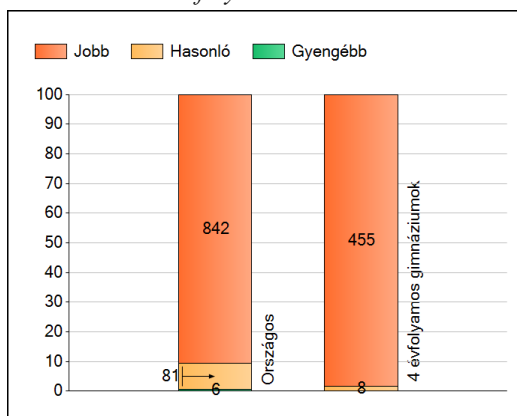
Matematikából a Brázay a 927. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban az iskolák 90 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a Brázay a legutolsó volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok elsőrő többsége (több mint 97 százaléka).

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya matematikából 2012-ben a 10. évfolyamon



Szövegértésből a Brázay a 923. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista több mint 91 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a Brázay a 463. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban szinte valamennyi gimnázium (kb. 98 százalék).

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya szövegértésből 2012-ben a 10. évfolyamon



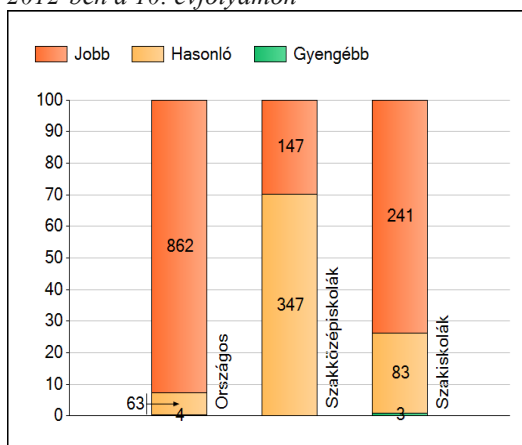
Az alapszint vonatkozásában az iskola diákjai mind matematikából, mind szövegértésből messze az országos átlag alatti teljesítményeket nyújtottak.

Matematikából a gimnáziumi tízedik osztályosok közül egyetlen tanuló sem tudta az alapszintet elérni, szövegértésből pedig a tanulók 85,8 százaléka teljesített az alapszint alatt.

4.4.5. Don Bosco Általános Iskola, Szakiskola, Szakközépiskola, Kazincbarcika

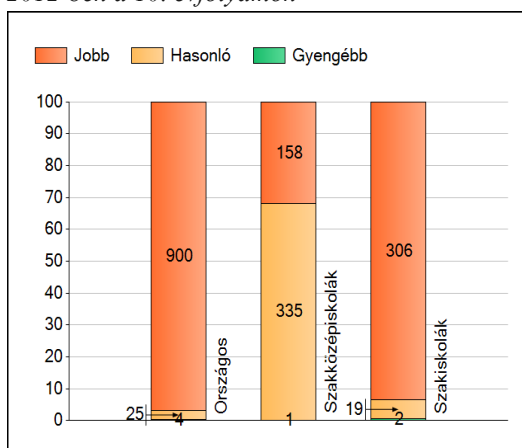
Matematikából a Don Bosco a 925. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban az iskolák majdnem 93 százaléka. A szakközépiskolák 494 fős mezőnyében a Don Bosco-nál szignifikánsan teljesített jobban az intézmények kb. 30 százaléka. A szakiskolák között csak 3 iskola teljesített gyengébben, míg szignifikánsan teljesített jobban kb. 74 százalék.

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya matematikából 2012-ben a 10. évfolyamon



Szövegértésből a Don Bosco a 925. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista majdnem 97 százaléka. A szakközépiskolák 494 fős mezőnyében a Don Bosco-nál szignifikánsan teljesített jobban az intézmények kb. 32 százaléka. A szakiskolák között csak 3 iskola teljesített gyengébben, míg szignifikánsan teljesített jobban kb. 94 százalék.

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya szövegértésből 2012-ben a 10. évfolyamon



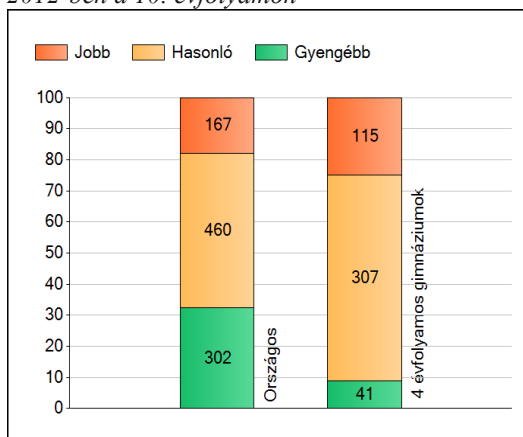
Az alapszint vonatkozásában az itt tanuló diákok mindkét képzéstípusban jelentősen elmaradtak az országos átlagoktól. Matematikából a szakközépiskolások 66,6 százaléka, a szakiskolások 88,5 százaléka teljesített az alapszint alatt.

Szövegértés tekintetében a szakközépiskolások 66,6 százaléka maradt el az alapszint teljesítésétől; a szakiskolások közül viszont senki nem érte el a szövegértés alapszintjét.

4.4.6. Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium, Szakközépiskola és Diákotthon, Budapest

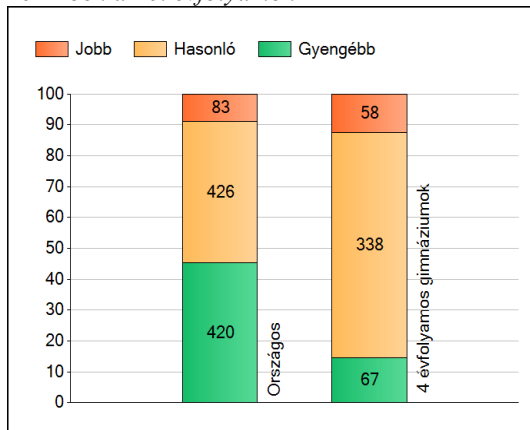
Matematikából a budapesti szlovák iskola a 627. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban az iskolák 18 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a szlovák iskola a 422. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok 25 százaléka.

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya matematikából 2012-ben a 10. évfolyamon



Szövegértésből a szlovák iskola az 509. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista több mint 9 százaléka. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a szlovák iskola a 396. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok kb. 13 százaléka.

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya szövegértésből 2012-ben a 10. évfolyamon



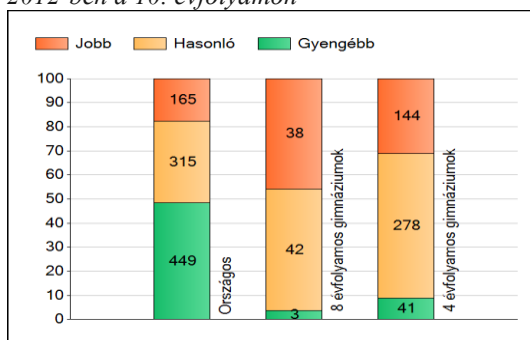
Az alapszinthez viszonyítva az iskola tanulói a mért értékekben (egy kivétellel) az országos átlagnál jobb eredményeket mutattak. Matematikából a nyolcadikos évfolyam 71,5 százaléka nem érte el az alapszintet. A tízedikes évfolyam esetén ez az érték 33,3 százalék volt, ami viszont valamivel jobb volt, mint az országos átlag.

Szövegértésből mind a nyolcadikosok, mind a tízedikesek jóval az országos átlag felett teljesítettek: a nyolcadikosok csak 14,3 százaléka, a tízedikeseknek pedig 11,1 százaléka nem érte el az alapszint követelményeit.

4.4.7. Szentgotthárd és Kistérsége Általános Iskola, Gimnázium és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény, Szentgotthárd

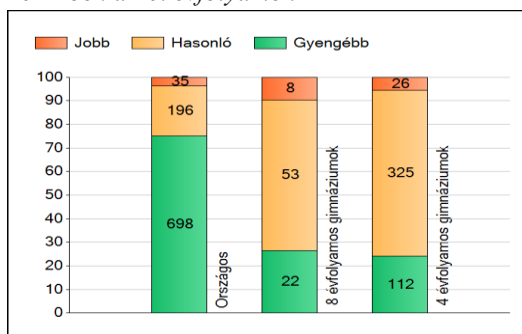
Matematikából a szentgotthárdi iskola a 480. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban az iskolák 18 százaléka. A 8 évfolyamos gimnáziumok 83 tagból álló listáján az iskola a 80. eredményt érte el, miközben a 8 évfolyamos gimnáziumok 46 százaléka szignifikánsan teljesített jobban. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a szentgotthárdi iskola a 422. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok 31 százaléka.

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya matematikából 2012-ben a 10. évfolyamon



Szövegértésből a szentgotthárdi iskola a 231. legjobb eredményt érte el a 929 elemből álló országos listán, miközben szignifikánsan teljesített jobban a lista kb. 4 százaléka. A 8 évfolyamos gimnáziumok 83 tagból álló listáján az iskola a 61. eredményt érte el, miközben a 8 évfolyamos gimnáziumok 10 százaléka szignifikánsan teljesített jobban. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a szlovén iskola a 351. volt, míg szignifikánsan teljesített jobban a gimnáziumok kb. 6 százaléka.

A szignifikánsan jobban, hasonlóan, illetve gyengébben teljesítő intézmények száma és aránya szövegértésből 2012-ben a 10. évfolyamon



Az alapszinthez viszonyítva a 4 és 8 évfolyamos gimnáziumi tanulók mért eredményei minden területen jobbak az országos átlagoknál. Matematikából a 8 évfolyamos gimnáziumi képzésben részt vevő nyolcadikosok mindegyike elérte az alapszintet, a tízedikesek 25 százaléka produkált alapszint alatti teljesítményt. A négy évfolyamos gimnáziumi tanulók közül matematikából 27,8 százalék maradt az alapszint alatt.

Szövegértésből a 8 évfolyamos gimnázium nyolcadikos és tízedikes évfolyama egyaránt jónak mondható eredményt ért el: minden tanulójuk elérte az alapszintet. A négy évfolyamos gimnáziumba járó tízedikesek 11,1 százaléka nem érte el a szövegértés alapszintjét.

4.5. *A nemzetiségi oktatásra vonatkozó jogszabályi háttér – (elsődlegesen) a korábbi ombudsmani vizsgálatok tükrében*

A 2010. évi országgyűlési választásokat követően a magyar köznevelés és felsőoktatás jogszabályi környezete teljesen megváltozott, így a nemzetiségi nevelés-oktatás szabályozása is alapvető változásokon esett át. Új nemzetiségi törvény született, amely a nemzetiségi nevelést, oktatást meghatározó általános szabályokat tartalmazza. Az Országgyűlés új köznevelési és felsőoktatási törvényt is alkotott. Megújult a nemzeti alaptanterv, újraszabályozták a kerettanterveket. Sor került a nemzetiségi óvodai nevelés és a nemzetiségi iskolai nevelés-oktatás irányelveinek, valamint a nemzetiségi nyelvi és népismereti kerettantervek módosítására is.

4.5.1. *A nemzetiségi önkormányzatok jogosítványainak változásairól a nemzetiségi nevelés-oktatás tekintetében*

Az Nkt. több ponton is módosította a települési nemzetiségi önkormányzatot megillető egyetértési jog körét. 2012. szeptember 1-jétől a települési önkormányzat, az állami fenntartó az alapító okirata szerint nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat egyetértését.³⁷

Az alapvető jogok biztosa az AJB-7359/2012 számú jelentésében³⁸ jelezte az emberi erőforrások miniszterének, hogy álláspontja szerint a szabályozás a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz elő. Az Nkt. 84. § (9) bekezdés f) pontja ugyanis értelmezhetetlen, hiszen az intézményfenntartó véleménye egyetértési joggal – a logika szabályai szerint, értelemszerűen – nem terhelhető. Egy véleménynek ugyanis immanens része, hogy önálló álláspontot, értékítéletet tartalmaz. Másfelől, mivel a „véleményhez kapcsolódó” egyetértő nyilatkozat tulajdonképpen „véleményé” válik, kiüresedik az egyetértési jog tartalma is.

Az ombudsman felhívta a figyelmet arra is, hogy az idézett szabály nincs összhangban az Njt.-vel sem. Az Njt. a 81. § (2) bekezdése³⁹ szerint ugyanis nem minden nemzetiségi köznevelésben részt vevő intézmény vezetője, hanem szűkebb körben, csak a nemzetiségi intézménynek minősülő intézmény² vezetőjének a kinevezésével kapcsolatban biztosít egyetértési jogot. Az ombudsman megállapította, hogy e rendelkezést úgy kényszerülnek alkalmazni az intézmények, azok fenntartói, valamint a nemzetiségi önkormányzatok, hogy annak lényeges tartalmát nem tudják megismerni, így a köznevelési törvény hivatkozott rendelkezése vonatkozásában fennáll az önkényes jogértelmezés veszélye; ezért az Nkt. idézett szabályának a módosítása szükséges.

A miniszter válasza szerint a szabályozás a közoktatási rendszerben végbement struktúraváltás következménye: mivel az állami fenntartású intézmények vezetőit az

³⁷ Nkt. 84. § (9) bekezdés f) pontja

³⁸ http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok/-/document_library_display/2MF8KVipDr8d/view/108908?_110_INSTANCE_2MF8KVipDr8d_topLink=home&_110_INSTANCE_2MF8KVipDr8d_delta2=20&_110_INSTANCE_2MF8KVipDr8d_keywords=&_110_INSTANCE_2MF8KVipDr8d_advancedSearch=false&_110_INSTANCE_2MF8KVipDr8d_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&cur2=15

³⁹ „A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) – ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot –, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor.”

oktatásért felelős miniszter nevezi ki, ezért a nemzetiségi önkormányzatnak az állami fenntartó véleményével kapcsolatban van egyetértési joga.

Az Nkt-t 2013. május 10-i hatállyal módosító 2013. évi LV. törvény szerint nem csupán a vezető megbízásával, ill. a megbízás visszavonásával összefüggő *véleményhez*, hanem az azzal összefüggő *döntéshez* is be kell szerezni a települési nemzetiségi önkormányzat egyetértését.⁴⁰

A 2013. évi LV. törvény további változásokat is eredményezett az egyetértési jog kérdésében: az intézmény SZMSZ-ének, valamint pedagógiai programjának jóváhagyásához kapcsolódó egyetértési jog megszűnt, mivel a fenti dokumentumok elfogadása átkerült a fenntartó hatásköréből az iskola szakmai döntései közé. A köznevelési intézmény SZMSZ-ét, és pedagógiai programját a nevelőtestület fogadja el, a pedagógiai programot pedig a köznevelési intézmény vezetője hagyja jóvá.⁴¹

A 2013. évi LV. törvény módosításaival kikerült az egyetértés-köteles kérdések köréből a pedagógiai program végrehajtásának értékelése, az intézményben folyó szakmai munka értékelése is, ugyanakkor ez a kérdés a fenntartó hatáskörében maradt: az Nkt. 83. § (2) bekezdés h) pontja szerint a fenntartó értékeli a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét.

4.5.2. A nemzetiségi óvodai nevelés és a nemzetiségi iskolai oktatás irányelvének változásai

Az új irányelv számos ponton eleget tett korábbi ombudsmani jogalkotási javaslatoknak.

A régi irányelv a cigány kisebbségi óvodai nevelés speciális feladatként fogalmazta meg a sikeres iskolai előmenetelre való felkészítést. A kisebbségi ombudsman ezzel kapcsolatos korábbi álláspontja szerint ez a megfogalmazás nagyban hozzájárult ahhoz, hogy cigány kulturális nevelés címén a nemzetiségi kultúra elemeinek átadása helyett jellemzően „felzárkóztató”, szociokulturális hátrányokat kompenzáló programok valósultak meg. A kisebbségi biztos e speciális feladat szükségességének felülvizsgálatát (is) kérte a NEK-368/2010. ügyszámú jelentésében, amit a miniszter elfogadott: a 17/2013. (III.1.) EMMI rendelet szerint a többi nemzetiséghez hasonlóan a roma/cigány nemzetiségi nevelés, oktatás célja is a kulturális értékek átadása lett.

A kisebbségi ombudsman ugyanebben a jelentésében mutatott rá arra, hogy a cigány kulturális nevelés keretében az anyanyelvű és a kétnyelvű óvodai nevelést a többi nemzetiség anyanyelvű és kétnyelvű nevelésétől – elfogadható indok nélkül – eltérően, külön típusként szabályozza. A biztos jogalkotási javaslatban kérte a szabályozási párhuzamosság megszüntetését. Az új irányelv megvalósította a javaslatot: csupán a magyar nyelvű roma/cigány nemzetiségi nevelés-oktatás formáját szabályozza külön.

A kisebbségi biztos arra hívta fel a figyelmet a NEK-411/2011. ügyszámú jelentésében, hogy a korábbi NAT a felzárkóztató programokat tekintette a cigány kisebbségi oktatás céljának, míg az irányelv már túllépett ezen a megközelítésen és a kulturális értékek

⁴⁰ Nkt. 84. § (9) A települési önkormányzat, az állami fenntartó az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerint nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény a) létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével, nevének megállapításával, b) költségvetésének meghatározásával és módosításával, c) vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő *döntéséhez*, véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, térségi feladatot ellátó intézmény esetében a területi nemzetiségi önkormányzat, országos feladatot ellátó köznevelési intézmény esetében az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

⁴¹ Lásd. Nkt. 25. § (4) bekezdése, 26. § (1) bekezdése.

átadására helyezte a hangsúlyt. A kisebbségi ombudsman jogalkotási javaslatban kérte az ellentmondás feloldását, ami a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet megalkotásával megvalósult: Az új NAT a nemzetiségi nevelés és oktatás elveit egységesen – a tanulók nemzetiségi közösséghez tartozásának erősítéseként, a nemzetiségi nyelv és kultúra közvetítéseként – határozza meg.

A nemzetiségi népismeret tantárgy kulcsfontosságú a nemzetiség kultúrájának, történelmének, hagyományának átadásában, a tapasztalat szerint ugyanakkor a különböző tantárgyakban integráltan oktatott ismeret „felolvadt”, elveszett, ezért a kisebbségi ombudsman indokoltnak tartotta önálló tantárgyként történő szabályozását a NEK-411/2011. ügyszámú jelentésében. A 17/2013. (III.1.) EMMI rendelet eleget tett e jogalkotási javaslatnak is: a népismeret integrált oktatását a jövőben kizárja, önálló tantárgy keretében kell oktatni.

A kisebbségi ombudsman a NEK-368/2010. és a NEK-411/2011. ügyszámú jelentésében is rámutatott arra, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatás iránti igények bejelentésére szolgáló szülői nyilatkozatok formai és tartalmi elemeit, az igények felmérése során átadandó információk körét, valamint az igényfelmérésre kötelezettek együttműködését jogszabályban szükséges rögzíteni. A miniszter elfogadta a jogalkotási javaslatot; a hatályos új irányelv részletezi a szülők számára készítendő tájékoztató tartalmát.⁴²

Az új irányelv iratmintát tartalmaz a nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezéséhez szükséges kérelemről, a nemzetiségi nevelésben-oktatásban való részvételről, a nemzetiségi hovatartozásról teendő nyilatkozatról is. A minta nem szabályozza a különleges adatok kezelésének kérdéseit.

Az igényfelmérésre több jogszabály is tartalmaz rendelkezéseket. Az új irányelv 3. § (1) bekezdése szerint a nemzetiségi óvodai nevelésben és iskolai nevelésben-oktatásban való részvétel iránti igényt a feladatellátás kötelezettje az érintett helyi nemzetiségi önkormányzattal együttműködve méri fel. Az igényfelmérés során a feladatellátás kötelezettje az érintett települési, területi vagy országos nemzetiségi önkormányzat véleményének kikérésével tájékoztatót készít a szülők számára. Az Nkt. 83. § (7) bekezdése kimondja, hogy „a nemzetiség nyelvén folyó nevelés és oktatás iránti igényt a települési önkormányzat, az állami intézményfenntartó központ évente köteles felmérni az érintett első óvodai nevelési évre, első iskolai évfolyamra beiratkozni szándékozók körében az érintett települési nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat bevonásával. Az Njt. 115. §-a alapján pedig a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező közfeladata – többek között – a nemzetiségi nyelven folyó nevelésre és oktatásra irányuló igények felmérése.

Az Irányelv részletes fejlesztési feladatokat határoz meg tíz nemzetiség számára, a lengyel, örmény, ukrán nemzetiségek részére azonban nem.

4.5.3. Nemzetiségi pedagógusképzés, alkalmazási feltételek, nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgák kérdése

Az Nkt. 99. § (3) bekezdése szerint: „ha nincs a képzés szakirányának megfelelő hazai felsőfokú pedagógusképzés vagy megfelelő végzettségű és szakképzett pedagógussal nem tudják ellátni a feladatot, a nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben pedagógus-munkakört tölthet be, továbbá vezetői megbízást kaphat az is, aki az e törvény 3. mellékletében foglaltak vagy az átmeneti, továbbá a kivételi szabályok szerint pedagógus-munkakört tölthet be az óvodában, iskolában, kollégiumban, valamint az *adott nyelvből legalább középfokú „komplex”* típusú államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkezik.”

⁴²A nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III.1.) EMMI rendelet 3. § (2) bekezdése

Az oktatási kormányzat a felsőfokú képzés szűk keresztmetszetével magyarázta e szabály szükségességét. A szabályozás célja az, hogy a megfelelően képzett pedagógusok hiánya ne hiúsítsa meg a szülők kezdeményezésére indítandó nemzetiségi nevelés/oktatás megszervezését.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-3924/2012. ügyszámú jelentésében megállapította, hogy ukrán, örmény, ruszin nyelvterületen nem tehető nyelvvizsga, de honosítás, illetve – megfelelő nemzetiségi középiskola hiányában – nemzetiségi érettségi útján sem lehet államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítványhoz jutni. Mindeközben nincs hazai nemzetiségi pedagógusképzés örmény és ruszin nyelvterületen, az ukrán vonatkozásban pedig hiányzik az óvodapedagógus-képzés és a tanítóképzés.

A biztos e jelentésében megállapította azt is, hogy bolgár, görög és lengyel nyelvből külföldön szerzett érettségi bizonyítvány, oklevél, bolgár és lengyel nyelvből egy hazai nyelvvizsgaközpont által biztosított ECL típusú nyelvvizsga honosítása útján lehet államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítványt szerezni. Ezen túl, e nyelvekből – a nemzetiségi kiegészítő oktatás nyújtotta kereteken belül – érettségivel is elérhető ez a cél. A külföldi tanulmányok azonban nem biztosítottak mindenki számára, a honosítási eljárás is korlátozott lehetőség, illetve utánajárást és pluszköltséget jelent, az érettségi tétele pedig korosztályi és egyéb akadályokba ütközhet. Mindeközben e nyelvterületeken hiányzik a hazai nemzetiségi óvodapedagógus-képzés és a tanítóképzés. Ha mindezt – mutatott rá az ombudsman – összevetjük azzal, hogy a bolgár, a görög, a lengyel, az örmény, a ruszin, az ukrán nyelvet⁴³ az adott nyelvből felsőfokú „komplex” típusú államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkező (nemzetiségi pedagógus-oklevéllel nem bíró) pedagógusok is oktathatják, egyértelművé válik, hogy e nyelvekből az akkreditált hazai nyelvvizsga lehetőségének a biztosítása a pedagógusképzés területén vállalt állami kötelezettség részeként értelmezendő.

Az ombudsman az AJB-3924/2012. ügyszámú jelentésében minderre tekintettel megállapította, hogy a bolgár, a görög, a lengyel, az örmény, a ruszin és az ukrán nyelvekből állami kötelezettség a hazai államilag elismert, korlátozásoktól mentes, akkreditált nyelvvizsga objektív lehetőségének a megteremtése. Az államtól független nyelvvizsgaközpontok érdekeltiségét pedig csak úgy lehet biztosítani, hogy az oktatási kormányzat a jelzett nyelvek hiányzó nyelvvizsga-akkreditációjának a teljes, az ezekből való vizsgáztatásnak pedig (a jelentkezők alacsony számából fakadó, esetleges) többletköltségeit átvállalja. Az állam a már akkreditált nemzetiségi nyelvekből a nyelvvizsgatétel folyamatosságát úgy biztosíthatja, ha minimum a vizsgáztatással együtt járó, igazolt pluszköltségeket finanszírozza.

Az Emberei Erőforrások Minisztériuma köznevelésért felelős államtitkára arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a tárca munkatársai számos megbeszélést folytattak felsőoktatási intézményekkel és nyelvvizsgaközpontokkal a bolgár, lengyel, örmény, ruszin és ukrán nyelvekből biztosítandó nyelvvizsgák megteremtése érdekében. Az ombudsman – az oktatási kormányzat erőfeszítéseinek elismerése mellett, a 2013. április 16-án elküldött levelében – kérte a köznevelésért felelős államtitkárt, hogy az egyeztetések konkrét eredményeiről: megkötött támogatási szerződésekről, nyelvvizsga-akkreditációs költségek átvállalásáról is tájékoztasson. Ezt a tájékoztatást azonban azóta sem kaptuk meg hivatalos úton.

⁴³ A cigány nyelvek (romani és beás) is ebbe a sorba tartoznak, de cigány nemzetiségi területen folyik tanár-, tanító-, és óvónőképzés, illetve e nyelvekből államilag elismert nyelvvizsga is szerezhető.

5. A vizsgálat megállapításai

5.1. *A hatáskör tekintetében*

Az ombudsman feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 1. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogai érvényesítésére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében hatóságnak minősül a közigazgatási szerv, a helyi önkormányzat, valamint a nemzetiségi önkormányzat. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése értelmében a közoktatási intézmények közszolgáltatást végző szervnek számítanak.

E felhatalmazások alapján az ombudsman a nemzetiségi középfokú oktatás helyzetét vizsgálhatja.

5.2. *Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében*

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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 egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány 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”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a

megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybíróági 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. Ezzel összhangban az ombudsmani elvi megállapítások megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontnak számítanak az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapítások, következtetések.

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. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből következő 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.

A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB. határozat indoklása tartalmazza: „a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.”

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.” Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok

egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami köteleességeket is”.

A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg (45/2005. (XII. 14.) AB határozat).

2. A nemzetiségi önkormányzásra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, ami elvileg és alapvetően csak a jogosulti kör vonatkozásában tér el a „többség” öngazgatási jogától. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a helyi önkormányzatok jogairól az Alaptörvény részletesen szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzít, míg a nemzetiségi közösségek jogainak, ezen belül, önkormányzáshoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csak említi ezeket. Mindenesetre, mivel az önkormányzáshoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

A jogalkotó a Njt.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. A Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze⁴⁴ és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja az anyanyelvű oktatást, garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

A Njt. az anyanyelvhez és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot „alapvető”⁴⁵, valamint „egyéni”⁴⁶ és „közösségi”⁴⁷ nemzetiségi jogként is megfogalmazza, sőt, a „nemzetiségek oktatási öngazgatása” önálló alcímként is szabályozva van a törvényben. A Njt. a nemzetiségek oktatási öngazgatása alatt az állam költségvetési⁴⁸, jogalkotási⁴⁹ és felsőoktatás-irányítási⁵⁰ feladatvállalását; a nemzetiségi önkormányzatok együttműködési⁵¹, véleményezési

⁴⁴ Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés: A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

⁴⁵ Njt. 3. § Minden nemzetiség jogosult arra, hogy nemzetiségi közösségként létezzen és fennmaradjon.

⁴⁶ Njt. 12. § (1) b) pont A nemzetiséghez tartozó személynek joga van: megtanulni anyanyelvét, részt venni anyanyelvű köznevelésben, oktatásban és művelődésben.

⁴⁷ Njt. 19. § b) pont A nemzetiségi közösségeknek joguk van: nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséhez, általános iskolai neveléséhez-oktatásához, nemzetiségi kollégiumi ellátásához, gimnáziumi, szakközépiskolai, szakiskolai neveléséhez-oktatásához, felsőfokú képzéséhez, továbbá jogosultak.

⁴⁸ Njt. 22. § (2) Az állam a magyarországi nemzetiségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. Az állam tekintet nélkül arra, hogy a köznevelési intézménynek ki a fenntartója, támogatja a nemzetiségek által használt nyelv alkalmazását a nemzetiségi köznevelésben. A nemzetiségi köznevelés többletköltségét - jogszabályban meghatározott módon - az állam viseli.

⁴⁹ Njt. 23. § (1) A köznevelés és a felsőoktatás törvényi szabályozása, az oktató-nevelő tevékenység szerkezetének és tartalmának meghatározása, valamint e tevékenység ellenőrzése során e törvénnyel összhangban érvényesíteni kell a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő nevelési és oktatási érdekeket. (2) A nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben-oktatásban biztosítani kell a népismeret tárgykörébe tartozó ismeretanyag elsajátítását, így különösen a nemzetiség és az anyaország történelmének, irodalmának, földrajzának, kulturális értékeinek és hagyományaiknak, a nemzetiségi jogok és intézményrendszerének megismerését.

⁵⁰ Njt. 23. § (4) A nemzetiségi anyanyelvű és anyanyelvi közneveléshez az anyanyelvű pedagógusok képzésének, továbbképzésének biztosítása állami feladat. E feladat keretében az állam támogatja a nemzetiségek anya-, illetve nyelvvországból érkező oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását is.

⁵¹ Njt. 23. § (3) A nemzetiségi óvodai nevelésre és nemzetiségi iskolai nevelésre-oktatásra irányuló igények felmérésében és megszervezésében a törvény által e feladatok ellátására kötelezett szervek és a nemzetiségi önkormányzatok együttműködnek.

és egyetértési jogainak a szabályozását és biztosítását⁵², a nemzetiségi önkormányzatok (oktatási) intézményfenntartóvá válásának a támogatását⁵³, valamint a nemzetiséghez tartozók – nemzetiségi oktatás vonatkozásában való – előnyben részesítését érti⁵⁴.

3. Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország az alapvető jogokat 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, mindenkinek biztosítja.

Az Alkotmánybíróság szerint a *megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Bár az Alkotmány szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat

⁵² Njt. 27. § Ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére - jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában - harminc nap áll rendelkezésre. A határidő - bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján - egy alkalommal további 30 nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt. Az eljárás költségeit - ide értve a szakértő díjazását is - az viseli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik. 32. § Ahol e fejezet nemzetiséghez tartozó személy, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi egyesület nyilatkozatáról, véleményéről, egyetértéséről rendelkezik, azon kizárólag az érintett nemzetiséghez tartozó személy, érintett nemzetiség önkormányzatának, egyesületének ezen joga értendő.

⁵³ Njt. 24. § (1) A nemzetiségi önkormányzat - a köznevelési törvényben és az államháztartás működési rendjéről szóló jogszabályokban meghatározottak szerint - köznevelési intézményt létesíthet és tarthat fenn, illetve az e törvényben meghatározott rendben átveheti a más szerv által létesített köznevelési intézmény fenntartói jogát. 25. § (1) Állami feladatot ellátó intézmény esetében az országos nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére át kell adni az országos nemzetiségi önkormányzat részére annak az országos vagy térségi beiskolázású köznevelési intézménynek a fenntartói jogát, amelyik alapító okirata alapján nemzetiségi feladatot lát el, és gyermekek, tanulók legalább hetvenöt százaléka részt vesz a nemzetiségi nevelésben, nevelésben-oktatásban, illetve ellátásban részesül. A kezdeményezéshez csatolni kell az érintett intézmény iskolaszékének, ennek hiányában szülői szervezetének (közösségének) és diákönkormányzatának, továbbá az adott nemzetiség érintett települési és területi nemzetiségi önkormányzatának a véleményét. (2) A települési nemzetiségi önkormányzat megkeresésére - az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértése esetén - az intézmény helyi önkormányzati, állami fenntartója átadhatja a települési nemzetiségi önkormányzatnak annak a köznevelési intézménynek a fenntartói jogát, amelyik alapító okirata alapján nemzetiségi feladatot lát el, és minden gyermek, tanuló részt vesz a nemzetiségi nevelésben, nevelésben-oktatásban, illetve ellátásban részesül. A kezdeményezéshez csatolni kell az érintett intézmény iskolaszékének, ennek hiányában szülői szervezetének (közösségének), a diákönkormányzatának a véleményét. (4) Különösen indokolt esetben az országos nemzetiségi önkormányzat - az oktatásért felelős miniszter engedélyével - átveheti az országos vagy térségi feladatot el nem látó, nemzetiségi anyanyelvű, illetve nemzetiségi két tanítási nyelvű intézmény, továbbá a roma nemzetiségi intézmény fenntartását, valamint az adott nemzetiség országos feladatot is ellátó nemzetiségi nyelvoktató intézményét. A miniszter az átadást akkor engedélyezi, ha a) minden tanuló részt vesz a nemzetiségi oktatásban és b) az adott nemzetiség köznevelése szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. (5) A nevelési-oktatási intézmény átadására az oktatásért felelős miniszter és az átvevő között létrejött köznevelési szerződés alapján kerülhet sor. (6) A fenntartói jog átadásával együtt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyont - a 125. § (5) bekezdésében foglalt kivétellel - az átvevő használatába kell adni. Az átadás ingyenes. A használatba adás ideje nem lehet tíz évnél rövidebb. 26. § (1) Az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében a nemzetiségi óvodai nevelés, iskolai, kollégiumi nevelés-oktatás, valamint a helyi nemzetiségi önkormányzatok esetében a nemzetiségi iskolai, kollégiumi nevelés-oktatás finanszírozása a nevelési-oktatási feladatot ellátó egyházi jogi személyekre vonatkozó szabályokkal azonosan történik. (2) Az (1) bekezdés szerinti finanszírozás során a központi költségvetés a nemzetiségi önkormányzatok köznevelési feladatainak ellátásához költségvetési hozzájárulást biztosít, továbbá kiegészítő támogatásokat nyújt.

⁵⁴ Njt. 28. § A nemzetiségi nevelési, oktatási intézményt az érintett nemzetiséghez nem tartozók csak akkor vehetik igénybe, ha az intézmény - az adott nemzetiség igényeinek kielégítése után - betöltetlen férőhellyel rendelkezik. A felvétel (beiratkozás) előzetesen nyilvánosságra hozott szabályok alapján történhet.

alapján a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alkotmánybíróság az alapjoggal, illetve az alapjognak nem minősülő egyéb joggal összefüggésbe hozható hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában két különböző tesztet alkalmaz.

Az alapjogokra vonatkozó diszkrimináció esetén az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazza. E megközelítésben az alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés jogszerű alkalmazásának négy konjunktív feltétele van. 1. A megkülönböztetés ésszerűen indokolható legyen. 2. Egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme érdekében ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. 3. A különbségtétel feleljen meg a cél eléréséhez szükséges legenyhébb korlátozás követelményének. 4. A megkülönböztetésnek vagy korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt cél fontosságával.

„Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés, vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.”⁵⁵ Annak megítélésénél, hogy a megkülönböztetés indoka ésszerű-e, azaz nem önkényes-e, tekintettel kell lenni a törvény céljára is⁵⁶. A megkülönböztetés voltaképpen akkor önkényes, ha az emberi méltósággal össze nem egyeztethető szempontok alapján különböztet meg, azaz, ha sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét.⁵⁷

Fontos, hogy az Alkotmánybíróság által kimunkált szükségesség/arányosság tesztet az Alaptörvény alkotmányos anyagi jogi szintre emelte. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés kimondja, hogy *„Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”* Mint látható, e szabály az alkotmányossági teszt vonatkozásában egy további, szigorú feltételt is szab az alapjogok korlátozhatóságára: az alapjog lényeges tartalma másik alapjog érvényesítése érdekében sem érinthető.

Az Ebktv. szabályai az Alaptörvény II. és XV. cikkének kibontását, részletezését tartalmazzák. E törvény alkalmazásában közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport a törvényben felsorolt húsz tulajdonság valamelyikével – ténylegesen vagy a diszkrimináló által vélelmezetten – rendelkezik, s e tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

Közvetett diszkriminációnak minősül „az a közvetlen megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.” E fogalom tartalmi eleme, hogy tényleges hátrány álljon fenn az adott rendelkezés következtében meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek vagy csoportok hátrányára, és pedig lényegesen nagyobb arányban, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébként összehasonlítható helyzetben levő személyek vagy

⁵⁵ 35/1994 (V.24.) AB határozat

⁵⁶ 30/1996. (IV.29.) AB határozat

⁵⁷ 30/1997. (IV.29.) AB határozat

csoportok vonatkozásában. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés eseteiben kivételekkel⁵⁸, a közvetett diszkrimináció körében általánosan érvényesülhet azonban a törvény 7. § (2) bekezdésében szereplő „kimentés”: Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét,

a) amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos,

b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

Az Ebktv. az elkülönítést generálisan tiltja, az oktatási elkülönítést csak szűk körre, pontosan meghatározott esetekben, feltételekkel, indokoltsággal engedi meg, minden más esetet jogellenes elkülönítésnek minősít⁵⁹, amellyel kapcsolatban kimentésnek sincs helye.⁶⁰ A „kivétel” szabályait a törvény 28. §-a tartalmazza:

28. § (1) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az oktatást csak az egyik nembeli tanulók részére szervezik meg, feltéve, hogy az oktatásban való részvétel önkéntes, továbbá emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri.

(2) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha

a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint,

b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.

(3) A 27. § (2) bekezdésének a) pontjától a nyelvi vagy kulturális önzonosság megőrzését szolgáló, illetve egyházi vagy nemzetiségi oktatási intézmény tekintetében jogszabály eltérően rendelkezhet.

Mivel kivételt szabályozó rendelkezésekről van szó, azokat szűken, az alapszabály érvényesülését a legkevésbé érintő módon kell értelmezni. A jogértelmezés során figyelemmel kell lenni arra is, hogy az Alaptörvény szerint egy jogszabályt elsődlegesen

⁵⁸ Az Ebktv. nem enged kimentést, ha a közvetlen hátrányos megkülönböztetés az érintett személy vagy csoport a faji hovatartozása, a bőrszíne, a nemzetisége, vagy a nemzetiséghez való tartozása miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebktv. a kimentés lehetőségét a szegregáció esetkörüli sem biztosítja.

⁵⁹ Ebktv. 27. § (3) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban, b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

⁶⁰ Ebktv. 7. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti - különösen a III. fejezetben meghatározottak szerint - a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás. (2) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos, b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van. (3) A 8. § b)-e) pontja szerinti tulajdonságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés, valamint jogellenes elkülönítés esetében a (2) bekezdés nem alkalmazható.

(magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.⁶¹ Az Alaptörvény 28. cikke ugyanis axiómaként fogalmazza meg a jogszabályok szabályozási értékelvőségét annak kimondásával, hogy „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”.

Ide kapcsolódik, hogy a jogállamiság kapcsán az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. A rendeltetésszerű joggyakorlás tehát olyan általános jogelv, amelynek konkrét, egyes esetekre történő törvényi szabályozása nem lehetséges. Mindig adott esetekre tekintve kell vizsgálni, hogy sérül-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye vagy sem.

Mindezek alapján megvalósíthat jogellenes elkülönítést (szegregációt) a nemzetiségi alapon elkülönüléssel megszervezett oktatás is, ha például nem a szülők önkéntes választásáról van szó, mert pl. a szülők döntése nem minősíthető megfelelő tájékoztatáson alapuló nyilatkozatnak; ha a nemzetiségi nevelési-oktatási programnak nincs valós tartalma, a speciális program csak „papíron létezik”; az elkülönüléssel megvalósított program nemzetiségi-származási szempontból integráltan is hatékonyan megvalósítható lett volna, azaz ha a nemzetiségi program megvalósításának nem elengedhetetlenül szükséges, indokolt feltétele az elkülönülés; ha az elkülönüléssel megvalósított nemzetiségi program nem egyeztethető össze a gyermek mindenképp felett álló érdekével, mert objektíve mérhető hátrányt okoz, az intézmény tanulóinak jogszabályban meghatározott hányada – *a nemzetiségi programmal való okozati összefüggésre tekintet nélkül* – nem éri el az (államilag) elvárt képességszintet⁶².

Az Ebktv. csak meghatározott körben emeli ki a jogellenes elkülönítés köréből – a nembeli, a hitéleti és – a nemzetiségi alapon szerveződő oktatást, illetve a nemzetiségi nevelés-oktatás elkülönítéssel való megszervezése csak a nemzetiségi hovatartozás vonatkozásában nem minősül jogellenes elkülönítésnek, minden más, az Ebktv. 8. §-ában szabályozott védett tulajdonság alapján történő további elkülönítés jogellenes lehet. (Az Njt. 7. §-a az egyenlő bánásmód követelményét nemzetiségi jogként (is) nevesíti.)

4. A nemzetiségi alapon megszervezett elkülönült oktatás esetleges alkotmányellenességének a megállapíthatósága során figyelemmel kell lenni arra is, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatás a köznevelés általános feladatai mellett pluszként, többlétszolgáltatásként látja el a nemzetiségi identitással, kultúrával, hagyománnyal, nyelvvvel kapcsolatos speciális feladatait.

⁶¹ Az Alaptörvény tehát az objektív teleologikus jogértelmezés primátusát hangsúlyozza.

⁶² 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 80. §-ában foglaltak szerint az iskola székhelye szerint illetékes kormányhivatal felhívja az iskola fenntartójának figyelmét, hogy az általa fenntartott iskolában intézkedési terv elkészítését kell kezdeményeznie, ha az adott évben elvégzett mérések központilag feldolgozott eredményei alapján a felmért évfolyamok vonatkozásában az iskola bármely telephelyére és bármely képzési típusára vonatkozóan a) a 6. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 2. képességszintet, b) a 8. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 3. képességszintet, c) a 10. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 3. képességszintet. A képességszinteket az adott tanévben az országos mérési feladatok keretében felmért tanulók teljesítményértékei alapján kell meghatározni pedagógiai, méréselméleti és statisztikai számítások alapján. A képességszinteket a tanév rendjéről szóló miniszteri rendelet - évente, az országos mérések lebonyolítása évének megjelölésével együtt - tartalmazza.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése alapján a tanulás szabadsága alapjog, melynek célja a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése. A tanuláshoz való jog és az Alaptörvénynek az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó I. cikk (3) bekezdésére tekintettel alaptörvényellenes lehet tehát, ha a nemzetiségi jogok érvényesítése körében megszervezett nemzetiségi oktatás (*konkrét esetben, ok-okozati viszonyban*) az említett általános tanulási cél elérését jelentősen korlátozza.

A tanuláshoz való jog, az Alaptörvény jogértelmezési klauzulája és az Ebktv. 28. § (2) bekezdés b) pontja „államilag előírt, illetve államilag támogatott követelmények” fordulatának (*mint objektív elvárásnak*) az együttes értelmezése szerint a látszólag jogszerűen megszervezett nemzetiségi oktatás sem szolgálhat a rossz minőségű, az államilag támogatott követelmények elérését nem biztosító oktatás igazolására. *Az objektív minőségi elvárásra tekintettel az elkülönülve megszervezett, minden egyéb feltétel vonatkozásában jogszerű nemzetiségi oktatás is minősülhet jogellenes elkülönítésnek, szegregációnak.*

Az állam a tanuláshoz való jog céljának érvényesíthetősége érdekében egyfelől intézményes intézkedéseket köteles tenni, támogató feltételeket köteles biztosítani, másfelől a cél elérését gátló tényezőkkel szemben hatékonyan köteles fellépni. *Az államnak „elsőrendű kötelezettsége” az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése], ezért a kormányzati szervek nem hivatkozhatnak a feltételek hiányára a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzésének intézményes hibái kapcsán. Az állam szervei – főszabályként – nem érvelhetnek jóhiszeműen az integráció érdekében szükséges intézkedések megtételének lehetetlenségével, az intézkedéseknek a vélelmezett – a megfelelő feltételek hiányára alapozott – veszélyeivel a jogellenesen megszervezett oktatási elkülönítés rendszerszintű és konkrét esetei kapcsán sem, hiszen az alapvető jogok védelméhez szükséges feltételek biztosítása az állam feladata.*

5.3. Megállapításaink az ügy érdeme tekintetében

5.3.1. Az utánpótlás problematikája

A nemzetiségi középiskolai és a nemzetiségi általános iskola tanulók egymáshoz viszonyított aránya a 2012/2013-as tanévben 5,5 százalék volt, vagyis a nemzetiségi általános iskolai tanulók kevesebb⁶³, mint 94,5 százaléka nem nemzetiségi középiskolában tanult tovább. Ez az arány az elmúlt öt év (szinte változatlan) adatait figyelembe véve átlagosan 6,7 százalék volt. A rideg adatok miatt *több perspektivikus kérdésre is – az oktatási kormányzat és nemzetiségi önkormányzatok közös gondolkozása során – választ kell találni. Mi a „törés” oka? Mire volna szükség a változáshoz? Hogyan lehetne addig is több értelmet, súlyt adni – a nyelvtanítás jelenlegi alacsony hatékonyságát figyelembe véve⁶⁴ – a folytatás nélküli általános iskolai nemzetiségi oktatásnak? Álláspontunk szerint az adott visszás helyzetre a magyarázat az érdekviszonyokban, az egyes iskolák nyújtotta karrieresélyek szülői mérlegelésében (a nemzetiségi középiskolák jellemzően közepes teljesítménymutatóiban⁶⁵), a nemzetiségi*

⁶³ Lásd a nemzetiségi középiskolai oktatásban nem csak azok vehetnek (és vesznek) részt, akik az általános iskolában nemzetiségi program szerint tanultak.

⁶⁴ A NEK-411/2011. számú ombudsmani jelentés rámutatott, hogy a nemzetiségi általános iskolai nevelés során nagyon alacsony azon tanulók aránya, akik „nyelvvizsgálóval is mérhető” nyelvtudásig jutnak el. A Schiller gimnázium igazgatója szerint: *Az intézmény a nemzetiségi óvodai és az általános iskolai évek során megtanult német nyelvtudásra sem építhet*, mert a gimnáziumban valójában „90 százalékos arányban újra kell kezdeni” a német nyelvtanulást.

⁶⁵ Az országos nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi intézmények hatékonyságát, eredményességét általában véve jónak értékelték. Feltehető, hogy ennek háttérben részben az áll, hogy a nemzetiségi középiskolák az alapszinthez képest valóban kifejezetten jól teljesítenek; a felvételi szelekció eredményeként alulról „jól zárnak”.

középiskolai struktúra hiányosságaiban (a szűk és aránytalan típuskörben), a világnyelveknek a jogpolitika által nem kellően tompított versenyelőnyében, és a jogi szabályozás (ideértve a támogatási politikát is) hibáiban keresendő.

Különösen annak fényében fontos az általános és a középiskolai létszámadatok elemzése, hogy a nemzetiségi középfokú oktatás karakterét a német kétnyelvű forma határozza meg, miközben az általános iskolai nemzetiségi nevelés-oktatás jellemző formája – a magyar nyelven folytatott roma nemzetiségi oktatás mellett – a nyelvoktató formájú német nemzetiségi nevelés. A probléma döbbenetes jelentőségéről tanúskodik, hogy a német és a roma nemzetiségi általános iskolai nevelés-oktatás adja együttesen a nemzetiségi általános iskolai tanulólétszám kb. 90 százalékát, és (a szlovákot leszámítva) a körükben a legalacsonyabb a nemzetiségi középiskolát választók aránya.

Szembe kell nézni azzal is, hogy nincs semmilyen anyanyelven elérhető középfokú oktatási forma a görög, a lengyel, a ruszin nemzetiség tagjai számára, míg a szlovének esetében csak nyelvoktató forma létezik, a görög és a ruszin általános iskolának pedig nincs középiskolai folytatása. (A lengyel esetén az általános iskola is hiányzik.)

Még a „jó” nemzetiségi gimnáziumoknak is intenzív kampányt kell folytatniuk az utánpótlás biztosítása érdekében, miközben elvileg rendkívül széles – a nemzetiségi lakosság arányszámával és termékenység mutatóival meg sem magyarázható – nemzetiségi általános iskolai bázisuk van. Széleskörű reklámozásra van szükség, mert a nemzetiségi intézmény működésének a folyamatossága nem magától értetődő.

Különösen nehéz helyzetben van az olyan kétnyelvű nemzetiségi középiskola, amelynek nincs „saját” általános iskolája, s a környékbeli egyéb intézmények nyelvoktató formában tanítanak.

Az utánpótlás problémáit az érintett nemzetiségi középiskolák (a kiterjedt tájékoztatás mellett) úgy próbálják orvosolni, hogy tulajdonképpen mindenkit felvesznek, ha a tanulmányi követelményeknek megfelelnek, a nemzetiségi nyelvi előképzettségbeli hiányt pedig a nyelvi előkészítő („nulladik”) osztályokkal „rendezik”. *Szükség volna azonban arra is, hogy a nemzetiségi középiskolák az eltérő előzetes nyelvtudási szintek kiegyenlítéséhez külön támogatást kapjanak.*

Nem csak a nemzetiségi kulturális autonómia elvi szempontjai vonatkozásában fontos, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok saját köznevelési intézményhálózattal rendelkezzenek. A nemzetiségi óvodák és általános iskolák fenntartói jogainak az országos önkormányzatokhoz kerülése ugyanis egyfelől – ahogy ezt a román óvodák, iskolák esetében is láttuk – az érintett intézmények kiegyensúlyozottabb költségvetési működését, másfelől (részben a működés biztonságával is összefüggésben) a nemzetiségi középiskolák jobb utánpótlási lehetőségét is biztosítják. Javasoljuk, hogy az oktatási kormányzat az országos nemzetiségi önkormányzatok intézményfenntartóvá válási folyamatát a jövőben is támogassa.

5.3.2. Az idegennyelv-tanítási funkcióról

Az igazgatóktól kapott tájékoztatások (jellemzően) nyilvánvalóan önellentmondó adatokat tartalmaznak a tanulók anyanyelvére, nemzetiségi identitására, igényjogosultságára, családi nyelvhasználatára, tanórán kívüli kommunikációjára, a szülői értekezletek nyelvére vonatkozóan, azért – a „nulladik” osztályok súlyára is tekintettel – evidens, hogy az igazgatók nemzetiségi identitásra és igényjogosultságra vonatkozó információi (talán 1-2 kivételtől eltekintve) többé-kevésbé felfelé torzítanak. A helyszíni vizsgálattal érintett szlovák és német gimnáziumnak (bevallottan is) alapfunkciója az idegennyelv-tanítás, de (az ellentmondó adatok alapján) a többi intézmény esetében is vélelmezhető, hogy az idegennyelv-tanítási funkció a bevallottnál jelentősen nagyobb szerepet kap a mindennapi működésben. *A nemzetiségi oktatásnak a nemzetiségi identitáshoz és nemzetiségi nyelvhez, mint anyanyelvhez*

kapcsolódó (valójában a nemzetiségi köznevelési rendszer egészének létjogosultságát biztosító) speciális funkciója tehát sok esetben másodlagos az oktatás általános funkcióján belüli – a nemzetiségi oktatást folytató középiskolákban 30-70 százalékos jelentőséggel bíró – idegennyelv-oktatási funkcióhoz képest.

Nemcsak a korábbi szabályozás hiányosságáról tanúskodott, hanem az igényjogosultság kérdésének kevésbé fontos szerepéről is, hogy a nemzetiségi középiskolák a nemzetiségi oktatás igénylését tartalmazó szülői nyilatkozatok vonatkozásában rendkívül eltérő gyakorlatot folytattak, esetenként ilyen nyilatkozatot ki sem töltettek.⁶⁶

5.3.3. A nemzetiségi középiskola, mint a nemzetiségi pedagógusképzés bázisa, személyi feltételek

A nemzetiségi közoktatás folyamatosságát veszélyezteti, hogy – ahogy egészében véve a pedagógusképzést – az érettségizettek közül nagyon kevesen választják a nemzetiségi pedagógus-pályát. A legjobb képességű tanulók más területeket választanak, s a vizsgálat adatai szerint a nemzetiségi középiskola egyre jellemzőbben folytatódik anyaországi (nem pedagógiai) felsőoktatási intézményekben. Megjegyezzük, hogy a probléma súlyára a NEK-1246/2011. számú ombudsmani jelentés – széleskörű adatelemzés alapján – már felhívta a figyelmet.⁶⁷

Minderre tekintettel – álláspontunk szerint – az oktatási kormányzatnak a nemzetiségi pedagóguspálya vonzóbbá tétele érdekében (a meglévőkhöz képest) további támogatási, ösztönzési formákat kellene kialakítania és elérhetővé tennie.

Az AJB-3924/2012-es ügyben született ombudsmani jelentés megállapította, hogy a nemzetiségi köznevelés igényeit kielégítő pedagógusképzés biztosítása állami feladat. A biztos rámutatott arra, hogy a hazai nemzetiségi pedagógusképzés több nyelvterületen hiányzik, illetve hiányos, ezért – a nemzetiségi nyelvi jogok biztosítása körében – az állam kötelezettsége, hogy a bolgár, a lengyel, az örmény, a ruszin és az ukrán nyelvekből a hazai államilag elismert, korlátozásoktól mentes, akkreditált nyelvvizsga objektív lehetőségét megteremtse, illetve az egyéb nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgákat is támogassa.

Az oktatási kormányzattól – az ajánlások elfogadásáról szóló, sürgetést követően – kapott válasz a szükséges egyeztetések, tárgyalások megkezdéséről szólt, amihez képest további, érdemi és hivatalos tájékoztatást 2013 áprilisa óta nem kaptunk. *Hangsúlyozzuk,*

⁶⁶ Az új irányelv hatályba lépésével (2013. IV. 2.) ez a helyzet fokozatosan meg fog változni.

⁶⁷ A jelentés összegzése így szól: Teljesen hiányzik a hazai pedagógusképzés palettájáról az örmény és a ruszin tanárképzés. Nincs tanítóképzése az örményeknek, a ruszinoknak, a bolgároknak, a görögöknek, a szlovéneknek, az ukránoknak, a lengyeleknek. Nincs óvodapedagógus-képzés ruszin, bolgár, görög, lengyel, örmény és ukrán nyelvterületen. A kétnyelvű oktatás számára szaktárgyat tanító szakemberek képzése szinte teljesen hiányzik, kevés a végzés utáni pedagógus-továbbképzés. A magyar állam a nemzetiségi pedagógusképzés területén vállalt feladatainak tehát csak részben tesz eleget közvetlen módon. A nemzetiségi pedagógusképzésben kimutatható hiányterületek vonatkozásában így különös jelentőséget kapnak a közvetett feladatellátás eszközei, a nemzetközi egyezmények. Alapos elemzést igényel, hogy ezen a területen milyen kiaknázható lehetőségek vannak még. A nemzetiségi felsőoktatás utánpótlási bázisát (a pedagógus-pálya alacsony presztízsével is összefüggésben) egy egészen szűk, részben nemzetiségi kötődés nélküli érettségizett tanulókból álló kör jelenti. Annyira kevesen választják a kisebbségi felsőoktatást, ami már önmagában véve is veszélyezteti – talán a német nyelvterületet leszámítva – a kisebbségi közoktatás működésének folyamatosságát is. A két képzési szakaszra bontott bolognai rendszer a nemzetiségi pedagógusképzés szűk bázisát még tovább szűkíti: a hallgatók kis hányada választja a mester szakot, a pedagógus pályát, miközben azt is tudjuk, hogy a végzett tanárok egy része nem iskolában vállal munkát. A nemzetiségi felsőoktatás minőségével is gond van. Nemzetiségenként és képzőhelyenként eltérő mértékben, de általánosságban fontos probléma, hogy a nemzetiségi nyelv megismertetése nem éri el a kívánatos szintet. (A friss diplomás pedagógusok sok esetben nyelvi megerősítő képzésre szorulnának.) A nemzetiségi felsőoktatásban a nemzetiségi népiismereti tartalmak átadására is nagyon kevés lehetőség van. A kisebbségi pedagógusképzés állami beavatkozás, további kedvezmények biztosítása nélkül nem képes ellátni feladatát.

hogy alapjogi visszásságot jelent önmagában is, ha a vizsgált hatóság – a törvényen alapuló együttműködési kötelezettségét megszegve – akadályozza a biztost alkotmányos jogkörének gyakorlásában.

Az érdemi és hivatalos információk más módon való pótlása érdekében (e jelentés aláírását közvetlenül megelőzően) megkerestük az ELTE ITK-t. Az igazgatótól megtudtuk, hogy a kormányzattal kötött (az intézmény számára támogatást biztosító) megállapodás értelmében az intézmény 2014. márciusi határidővel vállalta, hogy a bolgár, a lengyel, az örmény, a ruszin és az ukrán nyelvekből az akkreditációt előkészíti, s az akkreditációs kérelmeket benyújtja a Nyelvvizsgáztatási Akkreditációs Központnak (NYAK), illetve az akkreditációt követően évente legalább egyszer a nyelvvizsgázási lehetőséget meghirdeti, a nyelvvizsgáztatást lefolytatja. Az ukrán nyelv vonatkozásában az előkészítő szakanyagok elkészültek, de a többi nyelvből is (az örményt leszámítva) tartani tudják a vállalt határidőt. A NYAK 60 napos ügyintézési határidejére tekintettel tehát az említett nemzetiségi nyelvek akkreditációja 2014 júniusáig megtörténhet.

Az igazgató tájékoztatása szerint az említett megállapodás nem tartalmaz további támogatást a vizsgáztatási – az e nyelvekből nyelvvizsgára jelentkezők várhatólag alacsony létszámából fakadó – többletköltségek vonatkozásában. Továbbra sincs tudomásunk arról, hogy az oktatási kormányzat az egyéb nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgák támogatása ügyében milyen érdemi intézkedéseket tett. *Minderre tekintettel az AJB-3924/2012. ügyszámú jelentés ajánlásait⁶⁸ az értelemszerű módosításokkal tartjuk fenn.*

A roma nemzetiségi oktatás vonatkozásában a legsúlyosabb a helyzet. Az Országos Roma Önkormányzat véleménye szerint sem a felsőoktatásban, sem a továbbképzések kínálatában nem találni olyat, amely kifejezetten a roma népismeret oktatni szándékozó tanároknak szól. Jelenleg csupán romológusokat, kutatókat, szakértőket képeznek, nem pedig nevelő, oktató tanárokat. Részben ennek köszönhető, hogy képzetlen, hivatástudattal, szakirányú végzettséggel nem rendelkező pedagógusok vannak a pályán, akiknek a motivációja sem megfelelő.

A roma önkormányzat – valósággal való őszinte szembenézésre ösztönző, mely elkötelezettségről tanúskodó – álláspontját a kisebbségi ombudsman említett, nemzetiségi felsőoktatásról szóló jelentése alapvetően alátámasztja: a jelentés 2011-re vonatkozó adatai szerint roma tanítóképzésre mindössze hét, óvodapedagógus-képzésre egy hallgatót vettek fel. (A helyzetet tovább rontja, hogy a végzett pedagógusok egy része nem óvodában, iskolában vállal munkát.)

A Pécsi Egyetem Romológia és Nevelésszociológia tanszékétől kapott tájékoztatás szerint 2011-ben és 2012-ben romológia tanár végzettséget csak 11+3 fő szerzett.

A végzettségük ugyan feljogosítja őket a roma népismeret és (szakiránytól függően) a beás vagy a romani nyelv tanítására, de mivel az egyetemi tanulmányok során általános romológiai ismereteket szereznek, a nyelvtudási és nyelvi módszertani (és egyéb nyelvtanítási) ismereteik, kompetenciáik nem mérhetőek össze azokkal, akik kifejezetten nyelvtanári képzésben vesznek részt.

A tanszékvezető figyelemmel kíséri a végzett hallgatóik sorsát. Tájékoztatása szerint a 2011-2012-ben végzett tanítványaik közül senki sem tanít romológiát vagy cigány nyelvet. Aki tanárként dolgozik egyáltalán, az a másik szakjának megfelelő tantárgyat tanítja. Többen

⁶⁸ A biztos az Ajb. 31. §-a alapján felkérte az oktatásért és a nemzetiségi társadalmi kapcsolatokért felelős minisztert, tegye meg a szükséges intézkedéseket a nemzetiségi nyelvi jogok, és ezzel összefüggésben az államnak a pedagógusképzés területén vállalt kötelezettsége teljesebb érvényesülése érdekében: a nemzetiségi nyelvekből tehető államilag elismert nyelvvizsgák támogatására; illetve a nemzetiségi jogot érintő közérdekű adatok jobb megismerhetősége érdekében: a kisebbségi vegyes bizottságok ülésein született jegyzőkönyvek, ajánlások, ill. a hozzájuk tartozó kormányhatározatok egységes, mindenki számára elérhető, hivatalos adatbázisba gyűjtésére.

nem kaptak pedagógusállást, mások pedig kifejezetten, eleve a külföldi munkavégzés lehetőségét keresték.

Romológia képzésre 2013-ban hat főt vettek fel. A tanszékvezető véleménye szerint „a romológiatanár képzés iránt ennél sokkal nagyobb az érdeklődés, ám mivel MA képzéseinkre bemeneti feltétel a középfokú C típusú nyelvvizsga valamelyik cigány nyelvből, a jelentkezők száma messze nem közelíti meg az érdeklődők számát”. Álláspontja szerint a közoktatásban, ill. nyelviskolákban éppen a hiányzó romani és beás nyelvtanárok miatt nem indulnak nyelvtanfolyamok, így a roma közösséghez tartozó, anyanyelvüket egyébként is beszélőkön kívül csak kevesen szereznek – „nem kis pénz és energia befektetése után” – nyelvvizsgát. A tanszékvezető véleménye szerint a romológia képzés során nemegyszer az is kiderül azonban, hogy a nyelvvizsga-bizonyítvány megléte nem párosul minden esetben igazi nyelvtudással”, vagyis a jelenleg elérhető cigány nyelvi képzések is gyenge színvonalúak, mert nem áll mögötte a „végzett” nyelvtanár szaktudása. (Lásd nincs hazai cigány nyelvi tanárképzés.)

A jelen és a nemzetiségi nevelés, oktatás elemzésére irányuló korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai alapján, illetve az Országos Roma Önkormányzat és a Romológia tanszék helyzetértékelésére tekintettel, célzottan a roma nemzetiségi oktatás színvonala érdekében javítani kellene a pedagógusképzés, pedagógus-továbbképzés rendszerén. Az adott helyzetben ui. roma népismeretet akár elkötelezettség és speciális tudás nélkül is, míg cigány nyelvet már felsőfokú beás vagy romani nyelvvizsga birtokában (nyelvtanítási módszertan ismerete nélkül is) bármely pedagógus taníthat.

Véleményünk szerint a létező romológiai képzés mellett – a roma nemzetiségi nyelvtanítás színvonalának javítása érdekében – szükség volna a romani és a beás nyelvi tanárképzés megszervezésére is. A pécsi Romológia tanszék vezetője szerint a tanszék az akkreditáláshoz szükséges kompetenciákkal rendelkezik.

A roma népismeret tanításának színvonalát hosszútávon javítaná, ha az oktatási kormányzat a népismeret-tanítást megfelelő végzettséghez kötné. Álláspontunk szerint – ideiglenes megoldásként – a roma népismeret és a cigány nyelvek tanításának rövid távon is elérhető minőségjavítását szolgálná, ha az oktatási kormányzat a népismeret-tanítást kötelező minősített továbbképzésen való részvételhez kötné, illetve (kiemelten) támogatná a beás és a romani nyelvekből tehető nyelvvizsgák elérhetőségét, valamint a nyelvet felsőfokú nyelvvizsgával tanító pedagógusok módszertani továbbképzését.

Az új pedagógusnemzedék számára jelentős szemléletformáló hatású volna, ha – a roma nemzetiségi oktatásban való későbbi részvételtől teljesen függetlenül, a roma gyermekeknek a köznevelés rendszerén belüli növekvő számarányára tekintettel – romológiai ismereteket minden pedagógiai karon tanítanának.

A nemzetiségi oktatásnak (talán a német nyelvterületet leszámítva, bár ők sem elégedettek a helyzetükkel) rendkívül sérülékenyek a meglévő személyzeti feltételei is. A szlovák önkormányzat például arról számolt be, hogy a szlovák pedagógusok generációváltás előtt állnak, míg a szentgotthárdi szlovén oktatást folytató középiskolában egyetlen tanár látja el a nemzetiségi feladatokat. A szlovákok esetén évről-évre nehezebb az érettségi elnökök, emelt szintű vizsgáztatók biztosítása is. A szerb önkormányzat is arról számolt be, hogy a szaktárgyak jellemzően „egytanárosak”, ráadásul nem főállásúak tanítják. Ha ezek a szaktanárok bármilyen oknál fogva elhagynák a szerb gimnáziumot, akkor nem lehetne azonnal egy szerbül is beszélő szaktanári egyetemi képzettséggel rendelkező tanárt találni, aki hajlandó is lenne ezért a pénzért elmenni a szerb iskolába dolgozni.

A meglévő nemzetiségi tanárállományt minden lehetséges módon támogatni kellene. Így pl. mivel nincs közismereti nemzetiségi tanárképzés, ezért a középfokú nyelvvizsgával tanító szaktanárok nyelvtudási szintjének növelése érdekében a jelenleginél szélesebb körben és hatékonyabban kellene támogatni a hazai és külföldi nyelvtanulást, az anyaországban szerzett diplomák honosításához esetlegesen szükséges különbözeti vizsgákat.

A nemzetiségi oktatás személyi feltételeihez kapcsolódóan a Szerb Országos Önkormányzat sérelmezte, hogy a KLIK-ben sem központi, sem tankerületi szinten nincs nemzetiségi osztály vagy a nemzetiségi oktatással, neveléssel foglalkozó részleg. A KLIK szakmai munkáját a horvátok (és mások) is kritizálták. Az országos önkormányzat a jelenlegi szervezeti struktúra kapcsán elmondta, hogy a horvát iskoláknak két, koordinálatlan szervezethez, a KLIK-hez és a működtető önkormányzathoz kell alkalmazkodnia, miközben a napi, legegyszerűbb ügyek intézéséhez is kérelmeket kell írnia, amelyekre vagy érkezik válasz, vagy nem. *Mindezek alapján – a nemzetiségi oktatásnak a köznevelés rendszerében betöltött szerepe, illetve a nemzetiségi oktatásszervezéshez kapcsolódó speciális szaktudás szükségessége miatt – megfontolást érdemel a KLIK szervezetének és (részben ehhez kapcsolódóan) a működésének a nemzetiségi szempontú újragondolása is.*

5.3.4. A nemzetiségi oktatás tárgyi feltételei

Minden nemzetiség esetében gondot jelent az oktatás formájához és tartalmához igazadó tankönyvek, munkafüzetek biztosítása. Sok esetben a tankönyvek – amennyiben magyarból fordított tankönyveket használnak – nem naprakészek, elavultak, az új tankönyvek fordítására, kiadására pedig nincs lehetőség. A hiányt az anyaország tankönyveivel próbálják pótolni, de azok viszont egyrészt nem felelnek meg a magyar kerettantervnek, másrészt gondot jelent a megfelelő példányszámban történő beszerzésük is.

A tankönyvfejlesztés nem tudott lépést tartani a nemzetiségi oktatás szakmai reformjával, ami elsősorban a szerzői kapacitás hiányára vezethető vissza. *Fontos lenne a hazai tankönyvszerzőket motiváltabbá tenni, illetve – a kiváló román példát követve – az anyaországi szerzőket szélesebb körben bevonni a hiányzó tankönyvek elkészítésébe.*

A TÁMOP 3.1.4 projektben – a rendelkezésünkre álló információk szerint – a nemzetiségi köznevelésben érdekelt valamennyi országos nemzetiségi önkormányzat részt vett. Az önkormányzatok tájékoztatása szerint számos új taneszköz készül(t), ezek azonban nem fedik le – az új kerettantervek szerint – szükséges összes tankönyvet. *Kulcsfontosságú kérdés ezért, hogy mikor és milyen keretösszeggel lesz további taneszköz-fejlesztés. Véleményünk szerint – az országos önkormányzatok bevonásával, az állam kötelezettségvállalásának részeként⁶⁹ – készíteni kell egy „hiánylistát”, illetve ahhoz kapcsolódóan egy ütemezett fejlesztési tervet.*

A szlovák nemzetiség tekintetében speciális gondot jelent, hogy az érettségi vizsgán alkalmazott dokumentumok és az érettségi szoftver szlovák nyelvű fordításai nincsenek szinkronban. A kétszintű érettségi bevezetése óta a szlovák nemzetiségi bizonyítványokban szereplő érdemjegyek fordítása nem azonos a törzskönyvben szereplő szlovák nyelvű fordításokkal. *A dokumentumok közötti összhang megteremtése elengedhetetlen feltétele a jogbiztonság érvényesülésének, ezért javasoljuk, hogy a helyzet orvoslására az oktatási kormányzat tegye meg a szükséges intézkedéseket.*

A tankönyvek vonatkozásában is a roma nemzetiségi oktatásban a legrosszabb a helyzet. Véleményünk szerint a cigány/roma tankönyvek és segédanyagok kifejlesztését emiatt, de ezért is kiemelten kellene támogatni – ahogy erre az Országos Roma Önkormányzat is okszerűen mutatott rá –, mert a cigány nemzetiségi köznevelésben jellemzően nemzetiségi kötődés és szakirányú végzettség nélküli pedagógusok vesznek részt.

⁶⁹ Njt. 31. § Az állam a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott keretek között biztosítja a nemzetiségi nevelés-oktatáshoz a tankönyvek megjelentetését, a taneszközök előállítását.

Vizsgálatunk tapasztalatai szerint a roma népismereti órák értelmes tartalommal való kitöltéséhez (még általános iskolai népismeret-tanulási előzmények nélkül is⁷⁰) a tanár különös kreativitására van szükség. Tény, hogy a népismereti tankönyvek kínálata szűkös, és – a pécsi Romológia tanszék vezetője ismeretei szerint – nincs is olyan, amely egyedül, más könyvek használata nélkül megfelelné a kerettanterv elvárásainak.

A TÁMOP 3.1.4 projektben elkészült ugyan az általános iskola 1-4. osztálya számára egy új népismeret tankönyv, de a tanszékvezető felkért szakértőként annak még a javított változatát is „alkalmatlannak” minősítette.

A tanszékvezető szerint a TÁMOP-os program keretében az 1-2. osztály számára megalkotott beás könyvek gyengébb minőségűek még az említett népismereti tankönyvnél is. Mivel az ugyanazon korosztály számára készült romani olvasókönyv és munkafüzet szakmai bírálatára felkért szakértő is több súlyos kritikát fogalmazott meg⁷¹, megállapítható, hogy *a cigány nyelvtanítás újonnan kifejlesztett nyelvkönyvei is vitatható minőségűek, miközben, ismereteink szerint egyáltalán nincs a kerettantervnek megfelelő, kifejezetten a középiskolásoknak szóló roma népismereti, illetve romani és beás nyelvtankönyv a tankönyvpiacon.*

A nemzetiségek többségének megfelelő kapcsolatrendszere van a helyi, területi, illetve országos nemzetiségi önkormányzatokkal; anyaországbeli iskolával, vagy iskolákkal; illetve a többi, azonos nemzetiséghez tartozó nemzetiségi nevelést folytató középiskolával. A vizsgálatba bevont cigány nemzetiségi nevelést folytató középiskolák azonban elszigeteltek voltak, más roma nemzetiségi nevelést folytató középiskolával nem álltak rendszeres kapcsolatban, helyi közéleti kapcsolataik és támogatóik, valamint erős szakmai kötődéseik sem voltak.

Az azonos nemzetiségi oktatásban érdekelt intézmények rendszeres szakmai kapcsolattartását közös internetes felülettel és 1-2 évenként megrendezett (az oktatási kormányzat által támogatott) szakmai fórummal javasoljuk javítani.

A nemzetiségi oktatás finanszírozásának a kérdései is átgondolást igényelnek. Több önkormányzat tette szóvá, hogy az állami (KLIK) fenntartású intézmények teljesen elvesztették gazdasági önállóságukat. A nemzetiségi továbbképzések, a nemzetiségi kulturális feladatok, az anyaországi kapcsolatok ápolásának költségeit az egyes tankerületek nem egységesen kezelik. *Álláspontunk szerint szükség lenne arra, hogy a többletfeladatokhoz egyértelműen, egységesen: tervezhetően lehessen forrásokat felhasználni.*

A tárgyi feltételek körében jelezzük, hogy a kedvezményes gyermekétkeztetéssel kapcsolatos 2028/2012. ügyszámú jelentésben 2013. március 5-én az ombudsman ajánlásokat fogalmazott meg a Don Bosco Általános Iskola, Középiskola és Kollégium igazgatójának címezve. A biztos az intézkedésében egyfelől azt kérte, hogy az iskola tanulóinak és szüleinek a figyelmét nyomatékosan hívják fel a kedvezményes étkezés igénybevételének a

⁷⁰ Különösen súlyos kérdésként vehető fel, hogy mivel tudja kitölteni a középiskola a roma nemzetiségi népismeret órákat, ha a diákok az általános iskolában is tanultak népismeretet, ráadásul – az adott viszonyok között erre jó esély van – ugyanabból a könyvből. Munkatársaink akárhány roma népismeret órán jártak a korábbi vizsgálatok során, akár elsős, akár tizedikes osztályban, mindig ugyanaz a néhány alapinformáció hangzott el: őshaza, hagyományos cigány mesterségek, híres cigányzenészek.

⁷¹ Pl.: „E könyv szerzője amellet, hogy nem a hazánkban leginkább elfogadott, konszenzuson alapuló idiómát alkalmazta következetesen, a nemzetközileg többek által is bírált írásrendszer (Tálos, 1997; Friedman, 1999) egyes elemeit, szavait is „becsempészte” a kötetbe (például a nemzetközi ábécé, a hónapok nevei stb.). Így nyelvileg egy sajátos nyelvi mixtúra keletkezett, amely tartalmaz elemeket a lováriból, de vannak átvételek a csehárriból és a szókincs szintjén a Courthiade nevével fémjelzett nemzetközi nyelvi modelltől is, amelyet néhányan használnak a publikációikban (Sarău, 1991), de ezt a szakma hazánkban nem szívesen fogadja.”

Dr. Hegyi Ildikó Katalin: A nyelvi norma kérdése és az oktatás nyelve: összefüggések és dilemmák, http://epa.oszk.hu/00000/00011/00169/pdf/EPA00011_Iskolakultura_2012-10_117-122.pdf

lehetőségére, másfelől, hogy a kedvezményeket a jogszabályban foglaltak szerint minden jogosult számára biztosítsák. (Úgy, hogy e kedvezmény ne zárja ki – civil szervezetek, önkormányzat, magányszemélyek által esetlegesen nyújtott – további támogatások igénybevételét.) Mivel az intézmény a kezdeményezésre – az Ajbt. 25. és 32. §-a szerinti együttműködési és válaszadási kötelezettségét megsértve – nem reagált, *az ombudsmani intézkedéseket a fenntartóhoz fordulva azonos tartalommal fenntartjuk.*

5.3.5. A roma nemzetiségi oktatás speciális helyzetéről

A Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről szóló kétéves (2011. február-2013. február közötti) időszokról szóló kormánybeszámoló⁷² szerint – amit az Országgyűlés 2013. november 27-én fogadott el⁷³ – egy év alatt több mint négyezer fővel, azaz több mint 5 százalékkal nőtt a cigány nemzetiségi oktatásban résztvevők aránya.⁷⁴ Valószínű, hogy ez az adat nem magyarázható a roma tanulók létszámának ilyen arányú éves növekedésével. Elgondolkodtató az is, hogy míg a 2010/2011-es tanévben romani és beás nyelvet a roma nemzetiségi oktatásban résztvevők valamivel több, mint 4 százaléka, egy tanévvel később viszont a jelentősen megnövekedett létszámú tanuló immár kevesebb, mint 3 százaléka tanulta.

Véleményünk szerint (a termékenységi mutatókkal nem magyarázható korábbi létszámbővülésre is tekintettel⁷⁵) a két jelenség hátterét, okait és következményeit az oktatási kormányzatnak – az Országos Roma Önkormányzat és Oktatásszociológusok, kutatóműhelyek bevonásával – mindenképpen elemezni kellene.

A roma nemzetiségi oktatás tömegessége közvetett kapcsolatban áll az esélyegyenlőség, illetve egyenlő bánásmód érvényesülésével is.

A felzárkózási stratégia is elismeri, hogy „a magyar oktatási rendszer az OECD országok közül egyike az esélyegyenlőséget legkevésbé biztosító rendszereknek, a gyerekek iskolai eredményességét nagymértékben a szülők iskolai végzettsége, foglalkozása határozza meg. Ezt erősíti meg az Országos Kompetenciamérés⁷⁶ – Köznevelési Stratégiában is hivatkozott – tapasztalatai is, miszerint a családi háttér jellemzőinek meghatározó összefüggést mutatnak a tanulók kompetenciáinak szintjével.”

⁷² J/12618. számú Beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2011. február-2013. február), <http://www.parlament.hu/irom39/12618/12618.pdf>

⁷³ Az Országgyűlés 98/2013. (XI. 27.) OGY határozata.

⁷⁴ A kormánybeszámoló erről így ír: A 2010/2011 tanévben 671 intézmény (348 óvoda, 301 általános iskola és 22 középiskola) 76 856 főre igényelt magyar nyelvű cigány kisebbségi nevelést, oktatást biztosító programjára kiegészítő nemzetiségi normatívát. Mindezen belül 52 intézmény (12 óvoda, 30 általános iskola, 10 középiskola) romani és 23 beás nyelvoktatást is szervezett, melyben 3345 gyermek és diák vett részt. A 2011/2012-es tanév során a nemzetiségi normatívát igénybevevők száma nőtt. 705 intézményben (372 óvoda, 301 általános iskola, 32 középiskola) 80 954 gyermek számára szerveztek magyar nyelvű cigány nemzetiségi oktatást. A statisztikák szerint romani nyelvoktatást 6 óvodában, 11 általános iskolában és 12 középiskolában folytatnak, a beás nyelvet pedig 3 óvodában, 12 iskolában, és 3 középfokú oktatási intézményben tanítják, összesen 2246 gyermek számára.

⁷⁵ A NEK-411/2011. számú jelentés erről így ír: „...a tanulólétszám drasztikus csökkenése mellett nőtt számottevően a kisebbségi nevelésben résztvevők száma és aránya, miközben a nemzetiségi hovatartozású tanulók egy része nem a nemzetiségi nevelést-oktatást választja. A hazai kisebbségi oktatásnak a teljes tanulólétszámon belüli 14 százalékos arányszámával kapcsolatban tehát azt is el kell mondani, hogy míg a teljes általános iskolai tanulólétszám az utóbbi 20 évben 35 százalékkal csökkent, addig a nemzetiségi oktatásban résztvevők számaránya 24 százalékkal, a cigány kisebbségi oktatásban résztvevőké pedig (csak az utóbbi tíz év viszonylatában is!) több, mint 118 százalékkal nőtt.”

⁷⁶ Balácsi Ildikó, Lak Ágnes Rozina, Szabó Vilmos, Vadász Csaba: Országos kompetenciamérés 2012 – Országos jelentés. Oktatási Hivatal, Budapest, 2013

A felzárkózási stratégia kutatási eredményekre hivatkozva⁷⁷ rámutat arra is, hogy a szelekció iskolán belül (osztályba soroláskor) még jelentősebb, mint az iskolák között, ami azt sugallja, hogy a szelekcióban a tanulók közötti tudatos válogatás játszik a legnagyobb szerepet. [...] Ezzel erősen összefüggő és jelentős probléma a minőségi oktatásból való kirekesztődés, melyet az iskolarendszer szelektivitása mellett a jobb társadalmi státuszú tanulók iskolai elvándorlása és a területi elkülönülés okoz.”

A felzárkózási stratégia kifejti: „*A minőségi oktatáshoz történő hozzáférés problémája a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat érinti, azon belül is még erőteljesebben a roma tanulókat. Ennek az egyik oka az, hogy a roma gyerekek csoportja erősen felülreprezentált a halmozottan hátrányos helyzetűek között. Becslések szerint⁷⁸ a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek nagyjából fele roma és a roma tanulók majdnem kétharmada halmozottan hátrányos helyzetű.*”

A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók koncentrációja a pedagógiai-nevelési gondok összesűrítését is jelenti, ami még a legfelkészültebb tanároknak is nyomasztóan nagy feladatot jelent. A szegregációval szinte törvényszerűen együtt járó tanári kontraszelekció miatt a feladat gyakran leküzdhetetlen, a mindennapi túlzottan nehéz tanítási-tanulási folyamat pedig csak frusztrációt jelent a pedagógusnak és a tanulónak egyaránt.⁷⁹

Azért olyan magas a cigány származású munkanélküliek aránya, mert képzettségi szintjük alacsony. És éppen azért nem tudnak magasabb iskolázottsághoz jutni, mert a foglalkoztatottság hiányában a cigány családok társadalmi-szociális státusza alacsony marad – miközben a magyar viszonyok között az iskolai előmenetelt alapvetően a család anyagi (és azzal szorosan összefüggő egyéb) viszonyai határozzák meg.

A család státuszát, társadalmi presztízsét jelentősen befolyásoló rendszerszintű hátrányok – a foglalkoztatást is érintő előítéletesség és a területi koncentráció a magyar társadalmi jövedelemtermelésből szinte kiesett területeken – az oktatás viszonylatában további, speciális rendszerszintű hátrányokkal egészülnek ki. Ezek: a szülők iskolaválasztási szabadsága, az egyes intézmények közötti sajátos munkamegosztás, a képességekre-készségekre vonatkozó előítéletesség, a szülői elvárásokat teljesítő iskolán belüli elkülönítés, a hátrányos helyzetűek esélykiegyenlítésére képtelen pedagógiai módszertani kultúra. Mindez szinte megoldhatatlanná teszi a munkanélküliség/képzettség/társadalmi-szociális státusz egymásba forduló logikájával is jellemezhető problémát.⁸⁰

Ha ezt az okfejtést kiegészítjük a roma nemzetiségi oktatást folytató intézmények kompetenciamérési adataival, akkor a következő képet kapjuk.

A vizsgálatba bevont roma nemzetiségi oktatást folytató két középiskola kompetenciamérési mutatói országos viszonylatban a legesleggyengébbek közé tartoznak. Az alapszint vonatkozásában a Brázay diákjai mind matematikából, mind szövegértésből messze az országos átlag alatti teljesítményeket nyújtottak. Matematikából a gimnáziumi tízedik osztályosok közül egyetlen tanuló sem tudta az alapszintet elérni, szövegértésből pedig a tanulók 85,8 százaléka teljesített az alapszint alatt.

Az alapszint vonatkozásában a Don Boscoban tanuló diákok a szakközépiskolai és a szakiskolai képzéstípusban is jelentősen elmaradtak az országos átlagoktól. Matematikából a

⁷⁷ Csapó Benő, Molnár Gyöngyvér, Kinyó László: A magyar oktatási rendszer szelektivitása a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok eredményeinek tükrében. Iskolakultúra 2009/3-4.

⁷⁸ Kertesi, G.– Kézdi G (2010): Iskolázatlan szülők gyermekei és a roma fiatalok a középiskolában. Beszámoló az Educatio Életpálya-felvételeinek 2006 és 2009. közötti hullámaiból

⁷⁹ Oktatáskutatók bizonyítják, hogy a roma gyerekek 60 százaléka olyan osztályba jár, ahol gyakorlatilag emberfeletti erőfeszítést jelent az oktatásuk. Az osztálytársaik több, mint a fele olyan, hogy még 8.-os korában sem bírkózik meg elemi olvasási szövegértési feladatokkal. (Ez a nem roma gyerekek esetében ez kevesebb, mint 20 százalék, azaz a különbség több, mint 40 százalék.)

⁸⁰ Fórika László: A cigány tanulók elkülönítése a köznevelés rendszerében, in. Pajzsuk a törvény, Szerk.: Hajas Barnabás-Szabó Máté, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest 2013., 108. p.

szakközépiskolások 66,6 százaléka, a szakiskolások 88,5 százaléka teljesített az alapszint alatt. Szövegértés tekintetében a szakközépiskolások 66,6 százaléka maradt el az alapszint teljesítésétől; a szakiskolások közül viszont senki nem érte el a szövegértés alapszintjét.

A helyszíni vizsgálatba bevont intézmények igazgatói által említett két másik gimnázium, a Kis Tigris és a Gandhi Gimnázium 2012. évi eredményei⁸¹ is kifejezetten rosszak – a családi háttér-index figyelembe vétele nélkül –, ahogy a vizsgálati tervünkben szereplő, de helyszíni vizsgálatot végül mégsem érintett Nyíradonyi Kölcsey Ferenc Gimnázium és Általános Iskola mutatói is⁸².

Annak érdekében, hogy az általános iskolai roma nemzetiségi oktatás és a kompetenciamérések kapcsolatára is rálátást szerezzünk, részben véletlenszerű kiválasztással: a roma nemzetiségi oktatást folytató általános iskolákról készített lista (az abc szerint) első öt intézményében⁸³, illetve az Országos Roma Önkormányzat által fenntartott három iskolában⁸⁴

⁸¹ A Kis Tigris Gimnázium a 885. legjobb eredményt érte el matematikából a gimnáziumok 929 elemből álló országos listáján, miközben a lista 56 százaléka szignifikánsan jobban teljesített. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a Kis Tigris a 459. volt, míg a gimnáziumok elsőprő többsége, közel 84 százaléka szignifikánsan jobban teljesített. A Kis Tigris Gimnázium a 921. legjobb eredményt érte el szövegértésből a gimnáziumok 929 elemből álló országos listáján, miközben a 93 százaléka szignifikánsan jobban teljesített. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a Kis Tigris a legutolsó volt, míg a gimnáziumok szinte mindegyike, kb. 98 százaléka szignifikánsan jobban teljesített. Az alapszint alatt teljesítő tanulók aránya matematikából és szövegértésből is meghaladta az országos átlagot: matematikából 66,6, míg szövegértésből 77,7 százalék volt.

A Gandhi Gimnázium a 846. legjobb eredményt érte el matematikából a gimnáziumok 929 elemből álló országos listáján, miközben a lista több mint 40 százaléka szignifikánsan jobban teljesített. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a Gandhi a 456. volt, míg a gimnáziumok elsőprő többsége, közel 75 százaléka szignifikánsan jobban teljesített. A Gandhi Gimnázium a 725. legjobb eredményt érte el szövegértésből a gimnáziumok 929 elemből álló országos listáján, miközben a lista közel 50 százaléka szignifikánsan jobban teljesített. A 4 évfolyamos gimnáziumok 463 fős mezőnyében a Gandhi a 444. volt, míg a gimnáziumok elsőprő többsége, több mint 75 százaléka szignifikánsan jobban teljesített. Az alapszint alatt teljesítő tanulók aránya matematikából és szövegértésből is meghaladta az országos átlagot: matematikából 72,4 százaléka, míg szövegértésből 34,4 százaléka nem érte el az alapszintet.

⁸² Nyíradonyi Kölcsey Ferenc Gimnázium és Általános Iskola hatodik, nyolcadik, tizedik évfolyamainak tanulói matematikából és szövegértésből is az országos eredményeknél szignifikánsan alacsonyabb értékeket értek el. A hatodikosok matematikából és szövegértésből is 58,4 százalékban teljesítettek az alapszint alatt. Matematikából a nyolcadikosok 61,1 százaléka, szövegértésből 55,6 százaléka teljesített az alapszint alatt.

⁸³ Aldebrői Tarnavölgye Általános Iskola (3353 Aldebrő, Arany János út 68/a.) A két mért évfolyam matematikából az országos értéknél szignifikánsan alacsonyabb értéket ért el. Szövegértésből a hatodikosok eredménye nem tér el szignifikánsan az országos átlagtól, de a nyolcadikosoké itt is az országos átlag alatt van. Az alapszintet el nem érő tanulók aránya matematikából 77 százalék, szövegértésből 53,9 százalék.

Alsóvadászi Tompa Mihály Általános Iskola (3811 Alsóvadász, Fő út 68.) Az összes mért érték – mindkét évfolyamon, mindkét tantárgyból – alacsonyabb az országos átlagnál. A hatodikosok 100 százalékban az alapszint alatt teljesítettek matematikából, 66,6 százalékuk szövegértésből is alapszint alatt teljesített. A nyolcadikosok 85,7 százaléka az alapszint alatt teljesített matematikából, 64,3 százalékuk szövegértésből is alapszint alatt maradt.

Arany János Általános Iskola, Szakiskola és Kollégium (3300 Eger, Iskola utca 3.) Szövegértésből mindkét évfolyam az országos átlag alatt teljesített, matematikából a nyolcadikosok az országos átlag körül teljesítettek, a hatodikosok rosszabbul, az országos átlag alatt. Az alapszint alatt teljesítők aránya matematikából: a hatodikosok 55,5 százaléka, a nyolcadikosok 16,6 százaléka. Szövegértésből a hatodikosok 100 százaléka, a nyolcadikosok 91,6 százaléka teljesített az alapszint alatt.

Arlói Széchenyi István Általános Iskola (3663 Arló, Rákóczi út 3/A) Az összes mért érték – mindkét évfolyamon, mindkét tantárgyból – alacsonyabb az országos átlagnál. Az alapszint alatt teljesítő tanulók aránya matematikából: a hatodikosok 85,1 százaléka, a nyolcadikosok 90,4 százaléka. Szövegértésből a hatodikosok 76,6 százaléka, a nyolcadikosok 88,1 százaléka teljesített az alapszint alatt.

Arnóti Weöres Sándor Általános Iskola (3713 Arnót, Alkotmány utca 1.) A nyolcadikosok eredménye semelyik tárgyból sem tér el szignifikánsan az országos átlagtól, a hatodikosok azonban mindkét területen rosszabbul teljesítettek az országos átlagnál. Az alapszint alatt teljesítők aránya matematikából: a hatodikosok 80,0 százaléka, a nyolcadikosok 38,5 százaléka. Szövegértésből a hatodikosok 80,0 százaléka, a nyolcadikosok 53,9 százaléka teljesített az alapszint alatt.

is elemeztük a 2012-es kompetencia mérések adatait: az eredmények következetesen és kifejezetten gyengék.

Összességében megállapítható, hogy a roma nemzetiségi nevelés-oktatást folytató intézmények – esetenként minden elismerést érdemlő erőfeszítésük ellenére, ahogy láttuk ez a Brázayban is – sem képesek a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók társadalmi-szociális hátrányait kellően kompenzálni. *A roma nemzetiségi oktatás és az iskola/tanulók rossz teljesítménye – ha csupán indirekt módon is, de – a gyakorlatban szorosan összetartozó fogalmak. A roma nemzetiségi oktatás értelemszerűen a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók koncentrációjával is jár, ami a pedagógiai-nevelési gondok összesűrítését is jelenti; így még a legfelkészültebb tanároknak is nyomasztóan nagy feladatot jelent. A tanulók társadalmi-szociális helyzet szerinti szegregációja ugyanakkor egy tanári kontraszelekción is elindít. Ha mindehhez hozzátesszük, hogy a roma nemzetiségi oktatás tömeges, s jelentősége a termékenységi mutatókból következő mértékkel meghaladóan nő folyamatosan, miközben a személyzeti és tárgyi feltételei szinte teljesen hiányoznak, hogy igénylése és tartalma mögött számos korábbi ombudsmani vizsgálat rábeszélést és tartalomnélküliséget mutatott ki, alapos okkal vehető fel a kérdés, hogy a roma nemzetiségi oktatás egésze általában véve nem sérti-e a tanulók tanuláshoz fűződő, illetve az egyenlő bánásmódhoz való alapvető jogait.*

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése alapján a tanulás szabadsága alapjog, melynek célja a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése. A tanuláshoz való jog és az Alaptörvénynek az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó I. cikk (3) bekezdésére tekintettel alaptörvény-ellenes lehet tehát, ha a nemzetiségi jogok érvényesítése körében megszervezett nemzetiségi oktatás (konkrét esetben, ok-okozati viszonyban) az említett általános tanulási cél elérését jelentősen korlátozza. Véleményünk szerint ez az összefüggés csak kivételesen fordulhat elő, de elvi szinten nem kizárt: mivel a roma tanulók 2/3-a halmozottan hátrányos helyzetű, akiknek az iskolai alapfeladatok teljesítése is komoly nehézséget jelent, a nemzetiségi oktatással járó pluszfeladatok és teher végső soron, konkrét esetben a lehető legmagasabb szintű tudás elérését érdemben korlátozhatja. A tanuláshoz való jog és a nemzetiségi oktatáshoz való jog tehát ellentétbe kerülhet.

Sokkal életszerűbb viszont, hogy a roma nemzetiségi oktatás egyes konkrét esetekben kifejezetten jogellenes elkülönítési érdeket szolgál. Még nagyobb – amint jelen vizsgálatunk adatai is bizonyítják – a rossz oktatási minőség és a roma nemzetiségi nevelés-oktatás átfedése. A tanuláshoz való jog, az Alaptörvény jogértelmezési klauzulája és az Ebktv. 28. § (2) bekezdés b) pontja „államilag előírt, illetve államilag támogatott követelmények” fordulatának (mint objektív elvárásnak) az együttes értelmezése szerint a (látszólag) jogszerűen megszervezett nemzetiségi oktatás sem szolgálhat a rossz minőségű, az államilag támogatott követelmények elérését nem biztosító oktatás igazolására. Az objektív minőségi elvárásra tekintettel az elkülönülve megszervezett, minden egyéb feltétel vonatkozásában jogszerű nemzetiségi oktatás is minősülhet jogellenes elkülönítésnek, szegregációnak.

⁸⁴ Dr. Hegedűs T. András Szakiskola, Középiscola, Általános Iskola és Kollégium (5000 Szolnok, Bajcsy-Zsilinszky út 2.) matematikából és szövegértésből is az országos átlag alatti eredményeket értek el. Matematikából a tanulók 99,9 százaléka, szövegértésből 93,3 százaléka az alapszint alatt teljesít.

Teleki József Általános Iskola és Szakiskola (3044 Szirák, Petőfi út 32.) a 10. évfolyam matematikából az országos átlag körül teljesített, a nyolcadikosok az országos átlag alatt, és a szövegértés is mindkét évfolyam tekintetében az országos átlag alatt van. Szövegértésből a nyolcadikosok és a tízedikesek is 99,9 százalékban az alapszint alatt teljesítettek. Matematikából a nyolcadikosok 99,9 százalékban, míg a tízedikesek 33,3 százalékban teljesítettek az alapszint alatt.

Tiszapüspöki Általános Iskola (5211 Tiszapüspöki, Fő út 85.) Az összes mért érték – mindkét évfolyamon, mindkét tantárgyból – szignifikánsan alacsonyabb az országos átlagnál. A hatodikosok matematikából és szövegértésből is 77,7 százalékban teljesítettek az alapszint alatt. Matematikából a nyolcadikosok 91,7 százaléka, szövegértésből 83,4 százaléka teljesített az alapszint alatt.

Ez a probléma még egy országos önkormányzat által fenntartott intézmény esetén is felvehető, amit – bár általában véve mi is fontosnak tartjuk, hogy a nemzetiségi tanulók egy része kifejezetten az érintett országos nemzetiségi önkormányzat által fenntartott nemzetiségi intézményben tanulhasson – adott esetben oktatási hatósági vizsgálatot is igénylő kérdéssé kell tenni. Itt utalunk arra a beadványra⁸⁵, amely szerint Tiszapüspöki és Szirák általános iskoláiban zömmel cigány tanulók tanulnak. A beadványozó azt feltételezte, hogy a kis létszámú intézmények sorsa az állam fenntartóvá válása után (2013) szinte bizonyosan megpecsételődik, és az itt tanulókat feltehetően körzeti iskolába viszik el; ezzel viszont integrált környezetbe kerülhetnének. Az Országos Roma Önkormányzat fenntartóvá válásával azonban a meglévő szegregáció visszaszámít – a nemzetiségi oktatáshoz való egyéni és a nemzetiségi kulturális autonómiához való közösségi jog miatt – konzerválódik.

Álláspontunk szerint átfogó, országos hatósági és (hozzá kapcsolódóan) egy független oktatásszociológiai vizsgálat során kellene feltárni a roma nemzetiségi oktatás tényleges helyzetét; a nemzetiségi oktatás igénylésének formai és tartalmi jogszerűségét, a személyi és tárgyi feltételek törvényességét, a tényleges működés pedagógiai-tartalmi színvonalát. Véleményünk szerint a vizsgálatba minden olyan általános iskolát és középiskolát be kellene vonni, amelyekben a tanulók 50-100 százaléka részt vesz a roma nemzetiségi oktatásban.

Meglátásunk szerint e vizsgálat alkalmas volna egy országos szintű szegregációs térkép megrajzolására is, ha az oktatási kormányzat a beszerzett adatokat összekapcsolná a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók adatbázisával, a kompetenciaméréshez kapcsolódó intézményi és tanulói kérdőív releváns adataival, a kompetenciamérési és továbbtanulási mutatókkal. A vizsgálat széles adatbázisa alapján elemezni lehetne a tanuláshoz való jog, a nemzetiségi oktatáshoz való jog, a rendeltetésszerű joggyakorlás, az esélyegyenlőség, illetve egyenlő bánásmód érvényesülésének a viszonyát, meg lehetne határozni az integráció érdekében szükséges és a lehetséges beavatkozási intézkedéseket. Ez a vizsgálat alkalmas volna annak feltárására is, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű (és kb. felerésznt roma származású) tanulók szegregációja és a roma nemzetiségi oktatás között milyen átfedés mutatkozik.

Hangsúlyozzuk, hogy az államnak „elsőrendű kötelezettsége” az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme, ezért a kormányzati szervek nem hivatkozhatnak a feltételek hiányára a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzésének intézményes hibái kapcsán. Az állam szervei csak rendkívül alaposan elemzett és kivételesen súlyos okok alapján⁸⁶ érvelhetnek az integráció érdekében szükséges intézkedések megtételének lehetetlenségével, az intézkedéseknek a vélelmezett – a megfelelő feltételek hiányára alapozott – veszélyeivel a jogellenesen megszervezett oktatási elkülönítés rendszerszintű és konkrét esetei kapcsán, hiszen az alapvető jogok védelméhez szükséges feltételek biztosítása az állam feladata.

5.3.6. A jogszabályi feltételek változása

A nemzetiségi köznevelésre vonatkozó jogi környezet teljesen megváltozott. A nemzetiségi köznevelés 2010 után hatályba lépő szabályai részben – lásd 4.5. pont – a korábbi ombudsmani jogalkotási javaslatoknak tettek eleget, emellett azonban egyfelől nem orvosoltak bizonyos korábban is létező visszaszámít helyzeteket, másfelől pedig – ahogy erre az

⁸⁵ Ügyszám: AJBH-8129/2012.

⁸⁶ Tudomásul kell venni ugyanis, hogy a térségi szegregációval párosult iskolai szegregációnak nincs alternatívája; ott az iskolai tanulás személyzeti és infrastrukturális feltételein kell javítani, módszertani továbbképzéseket kell támogatni, a tanárok és a tanulók motiválásának a jelenleginél hatékonyabb rendszerét kell kidolgozni és alkalmazni.

országos nemzetiségi önkormányzatok is rámutattak – korlátozták a nemzetiségi oktatási autonómiát.

Az igényjogosultság újraszabályozása felemás lett. Több korábbi ombudsmani vizsgálat is rámutatott, hogy a valóságban a nemzetiségi nevelésben, oktatásban nem csupán nemzetiséghez tartozó tanulók vesznek részt, azaz a nemzetiségi nevelésben-oktatásban való részvétel nem alanyi és másokat kizáró jog, hanem – jobb esetben is – csupán előnyben részesítési szempont. Miközben az Alaptörvény, az Njt. és az Nkt. – a korábbi szabályozást érdemben megismételve – továbbra is kifejezetten a Magyarországon élő nemzetiségek (alanyi) jogaként jelöli meg az anyanyelvű oktatáshoz való jogot, az új irányelv – a korábbi jogértelmezési vitát lezárva – immár formálisan is lehetővé teszi, hogy (elvileg másodlagos igényjogosultként, a szabad kapacitások általánossága miatt azonban gyakorlatilag a nemzetiséghez tartozókkal egy sorban) a nemzetiséghez nem tartozók is nemzetiségi pedagógiai program szerint tanuljanak.

Az új irányelv iratmintát tartalmaz a nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezéséhez szükséges kérelemről, a nemzetiségi nevelésben-oktatásban való részvételről, a nemzetiségi hovatartozásról teendő nyilatkozatról. A minta azonban nem tartalmaz szabályt a különleges adatok kezelésével kapcsolatban. Örömmel fogadtuk a szülői nyilatkozatok szabályozását, ugyanakkor *fontosnak tartjuk annak kiegészítését a különleges adatok kezelésére vonatkozó garanciákra utalással.* Ahhoz, hogy a nemzetiségi hovatartozásról szóló nyilatkozat megtétele ne riassza el a szülőket a nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezésének kérésétől, szükség van az érintettek teljes körű tájékoztatására az adatkezelés mikéntjéről, arról, hogy az adatkezelő köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles védeni az adatokat a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozás vagy törlés, illetőleg sérülés vagy a megsemmisülés ellen. Biztosítani kell a szülőket arról, hogy az adatkezelés csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben történik és ideig tart, azaz érvényesül a célhoz kötöttség elve is.

A nemzetiségi óvodai nevelésben és iskolai nevelésben-oktatásban való részvétel iránti igények felmérésére kötelezettek és az érintett nemzetiségi önkormányzatok közreműködésének tartalma továbbra sem teljesen világos. Az Nkt. tartalmi kifejtés, így egyúttal korlátozás nélkül beszél az igényfelmérésbe való „bevonásról”. Az Njt. az „együtműködési” kötelezettséget a nemzetiségi nevelésre-oktatásra irányuló igények *felmérésére és megszervezésére* is vonatkoztatja. Az új irányelv is az „együtműködés” fogalmát használja, s ennek tartalmi elemeként viszont csak *az igényfelmérést megalapozó* tájékoztató elkészítésével kapcsolatban biztosít véleményezési jogot⁸⁷; vagyis a nemzetiségi önkormányzat „igényszervezési” feladatot/lehetőséget nem kap, s a tájékoztató elkészülte utáni eljárási szakaszokban már csak az igényfelmérés összesített adatainak a megismeréséhez van joga.

⁸⁷ Nkt. 83. § (7) A magyar nyelvi előkészítés, a nemzetiség nyelvén folyó nevelés és oktatás iránti igényt a települési önkormányzat, az állami intézményfenntartó központ évente köteles felmérni az érintett első óvodai nevelési évre, első iskolai évfolyamra beiratkozók körében az érdekelt települési nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat *bevonásával.*

Njt. 23. § (3) A nemzetiségi óvodai nevelésre és nemzetiségi iskolai nevelésre-oktatásra irányuló igények felmérésében és megszervezésében a törvény által e feladatok ellátására kötelezett szervek és a nemzetiségi önkormányzatok *együtműködnek.*

Új irányelv 3. § (1) A nemzetiségi óvodai nevelés, nemzetiségi iskolai nevelés-oktatás iránti, a következő naptári évben kezdődő nevelési évre, tanévre vonatkozó, a 2. § szerinti igényt az első óvodai nevelési évre, első iskolai évfolyamra beiratkozni szándékozók körében a feladatellátás kötelezettje – az érintett helyi nemzetiségi önkormányzattal *együtműködve* – méri fel. Az igényfelmérés során a feladatellátás kötelezettje az érdekelt települési, területi vagy országos nemzetiségi önkormányzat *véleményének kikérésével tájékoztatót készít* a szülők számára. A tájékoztatót az óvodai, általános iskolai beiratkozásról szóló tájékoztatóval egy időben, azzal megegyező módon kell a nemzetiségi feladatellátásban érdekelt intézményekben közzétenni.

Az ombudsmani tapasztalatok szerint a nemzetiségi önkormányzatok legfontosabb jogosítványuknak a (helyi önkormányzatok fenntartásában működő) nemzetiségi köznevelési intézmények igazgatóinak kinevezésével kapcsolatos egyetértési jogukat tartották. A köznevelési rendszer „államosítása” után az egyetértési eljárás lefolytatásának kötelezettje az iskolák vonatkozásában a KLIK lett, miközben az igazgató személyéről immár az oktatásért felelős miniszter dönt. Az új szabályozás legutóbb 2013. május 10-ei hatállyal módosult. A pontosítás⁸⁸ a továbbra is a helyi önkormányzatok fenntartásában működő nemzetiségi óvodák tekintetében értelmezhetővé tette az egyetértési jog szabályozását, hiszen ezekben az esetekben a fenntartó helyi önkormányzat dönt (és nem csupán véleményez) a vezető megbízása és a megbízás visszavonása kérdésében. Az új szabály azonban az iskolák esetében továbbra sem jelent az ombudsman által is észrevételezett korábbi szabályozáshoz képest változást, hiszen az iskolaigazgatók megbízása a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 7. §-a szerint a miniszter hatáskörében maradt, vagyis az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértési nyilatkozata továbbra is a KLIK által döntésre előkészített dokumentumokhoz kapcsolódik. *Az iskolaigazgatók vonatkozásában az egyetértési jog tartalma tehát továbbra is üres maradt, azaz gyakorlatilag megszűnt, miközben az Njt. ezt a kérdést érdemi, „valódi” vétőjogként értelmezi.⁸⁹ Álláspontunk szerint – az Njt. releváns szabályára és a nemzetiségi önkormányzatok joggyakorlási igényére tekintettel – az új köznevelési irányítói-fenntartói struktúrában is biztosítani kell a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogainak az érvényesülését.*

A 2013. évi LV. törvény további változásokat is eredményezett az egyetértési jog Nkt.-beli szabályozásában: a köznevelési intézmény SZMSZ-ének, valamint pedagógiai programjának jóváhagyásához kapcsolódó egyetértési jog megszűnt, mivel ezen dokumentumok elfogadása a fenntartó hatásköréből átkerült az iskola szakmai döntései közé. A nevelőtestület fogadja el a köznevelési intézmény SZMSZ-ét (bizonyos vonatkozásokban a fenntartó, a működtető egyetértésével), valamint pedagógiai programját. A pedagógiai programot a köznevelési intézmény vezetője hagyja jóvá.

A törvénymódosítás alapján már nem egyetértés-köteles a pedagógiai program végrehajtásának, illetve az intézményben folyó szakmai munka értékelésének a kérdése sem, holott az ezekkel kapcsolatos döntéseket továbbra is a fenntartó hozza meg.⁹⁰ *Ebben a kérdésben tehát nem volt indokolt – a struktúraváltozásra és a szakmai jellegre hivatkozva – megszüntetni a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogát. A szabályozás újragondolását javasoljuk.*

A nemzetiségi köznevelés tartalmi és kimeneti szabályozása hiányos. A Friedrich Schiller Gimnázium igazgatója hiányolta, hogy nincs hat - és nyolcosztályos nemzetiségi

⁸⁸ Nkt. (9) c) pont A települési önkormányzat, az állami fenntartó az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerint nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő döntéséhez, véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, térségi feladatot ellátó intézmény esetében a területi nemzetiségi önkormányzat, országos feladatot ellátó köznevelési intézmény esetében az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

⁸⁹ Njt. 81. § (2)89 A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási önigazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

⁹⁰ Nkt. 83. § (2) bekezdés h) pontja szerint a fenntartó értékeli a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai kérdések köréből programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét.

gimnáziumi, illetve nemzetiségi szakközépiskolai kerettanterv. Ehhez kapcsolódóan jelezzük, hogy az új irányelv nem minden nemzetiség és a szabályozott körben nem minden oktatási forma vonatkozásában állapít meg részletes fejlesztési feladatokat; azokat ui. a tényleges, aktuális helyzethez igazodva dolgozták ki. Álláspontunk szerint az államot minden elismert – legyen az akár alacsony lélekszámú – nemzetiség vonatkozásában kötelezettség terheli a nemzetiségi oktatás feltételeinek biztosítása tekintetében. A nemzetiségi anyanyelvi oktatáshoz való jog és a jogállamiság érvényesülése érdekében az elvi lehetőséget biztosítani kell arra, hogy a nemzetiségi oktatás valamennyi nemzetiség részére, valamennyi lehetséges oktatási forma szerint megszerveződhessen, ezért hosszabb távon szükség lenne a részletes fejlesztési feladatok teljes körű kidolgozására.

Vizsgálati tapasztalataink szerint a nemzetiségi intézményekben külföldi diákok is tanulnak eltérő számban és arányban. A nemzetiségi oktatáshoz való jog és az oktatáshoz való jog (hazai és külföldi) jogosultjai részben eltérő jogállásúak, ezzel összefüggésben fontos költségvetési, normatívaigénylési kérdés lehet, hogy egy nemzetiségi intézményben kik (milyen állampolgárok) tanulnak. *Javasoljuk, hogy az oktatásért felelős miniszter tekintse át az erre vonatkozó szabályozást és jogalkalmazási gyakorlatot, s tapasztalatai alapján – szükség szerint és a nemzetiségi köznevelés érdekeit szem előtt tartva – tegyen javaslatot a szabályozás módosítására vagy a hibás joggyakorlat megszüntetésére.*

Fontosnak tartjuk, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok jelentésünkben idézett (4.2.3, illetve 4.2.4.), jogszabályokkal kapcsolatos konkrét észrevételeikre érdemi választ kapjanak. *Javasoljuk, hogy az oktatási kormányzat ezek megvitatására az országos önkormányzatok bevonásával szervezzen szakmai fórumot, illetve a fórum tapasztalatai alapján, szükség szerint (a nemzetiségi köznevelés érdekeit szem előtt tartva) tegyen javaslatot az önkormányzatok által jelzett szabályozási visszasságok orvoslása érdekében.*

5.4. Összegzés

Megállapítjuk, hogy a nemzetiségi középiskolai nevelés-oktatás számos problémával küzd. Nincs biztos utánpótlási bázisa. A nemzetiségi oktatás mindennapi gyakorlatában sok esetben nem a nemzetiségi oktatáshoz és nyelvhez való jog az alapfunkció, hanem az idegennyelv-tanítás. Nem biztosítja a nemzetiségi pedagógusképzés stabil alapját – ami a nemzetiségi közoktatás folyamatosságának a záloga volna –, illetve aktuálisan is többféle személyzeti gonddal küzd. A nemzetiségi középiskolai oktatás tárgyi feltételei hiányosak. A lehető legmagasabb szintű tudás elérését célzó tanuláshoz, a roma nemzetiségi oktatás választásához, és az egyenlő bánásmódhoz való jog viszonya disszonáns. A nemzetiségi oktatás új szabályozása sem hézag -, illetve ellentmondásmentes.

Vizsgálati tapasztalataink alapján megállapítjuk, hogy a feltárt hiányosságok, ellentmondások a nemzetiségi oktatáshoz és nyelvhez való joggal összefüggő visszasságot okoznak, illetve fenntartják az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét.

6. Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságok bekövetkezése lehetőségének jövőbeli megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az oktatásért felelős minisztert, hogy a 5.3.6. pontban megfogalmazottakra is tekintettel vizsgálja meg a nemzetiségi köznevelésre vonatkozó szabályozás módosításának szükségességét, így különösen

- az új irányelv nyilatkozatmintájának a különleges adatok kezelésére vonatkozó garanciákra utalással való kiegészítése;
- az új irányelv részletes fejlesztési feladatokkal való további kiegészítése;
- a nemzetiségi óvodai nevelésben és iskolai nevelésben-oktatásban való részvétel iránti igények felmérésére kötelezettek és az érintett nemzetiségi önkormányzatok közreműködésének tartalmi pontosítása;
- a nemzetiségi nevelést-oktatást folytató iskolák vezetőinek a kinevezésével kapcsolatos egyetértési jog;
- a nemzetiségi nevelést-oktatást folytató intézmények pedagógiai programja végrehajtásával, illetve az intézményben folyó szakmai munka értékelésével kapcsolatos egyetértési jog vonatkozásában;
- továbbá, tekintse át a nemzetiségi oktatásban tanuló külföldiekkel kapcsolatos normatívaigénylési szabályokat, vizsgálja ki a jogalkalmazási gyakorlatot; tapasztalatai alapján – szükség szerint és a nemzetiségi köznevelés érdekeit szem előtt tartva – tegyen javaslatot a szabályozás módosítására vagy a hibás joggyakorlat megszüntetésére;
- az országos önkormányzatoknak a 4.2.3., illetve a 4.2.4. pontban részletezett, jogi szabályozással kapcsolatos észrevételei elemzése érdekében – az önkormányzatok bevonásával – szervezzen szakmai fórumot, s a fórum tapasztalatai alapján, szükség szerint (a nemzetiségi köznevelés érdekeit szem előtt tartva) tegyen javaslatot az önkormányzatok által jelzett szabályozási visszasságok orvoslása érdekében;

2. az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* az oktatásért felelős minisztert, hogy az 5.3.1., az 5.3.3., az 5.3.4. pontokban írtakra is figyelemmel tegye meg a szükséges intézkedéseket a nemzetiségi középiskolák jelenleginél biztonságosabb tanuló-utánpótlása, jelenleginél jobb személyi és tárgyi feltételeinek biztosítása érdekében, így különösen

- a nemzetiségi önkormányzatok bevonásával vizsgálja ki, hogy a nemzetiségi általános iskolai oktatás hogyan, milyen feltételek biztosítása mellett tudná a nemzetiségi középiskolai oktatás megbízhatóbb (nyelvtudási és személyi) bázisát adni;
- vizsgálja meg, hogy a nemzetiségi középiskolák az eltérő előzetes nyelvtudási szintek kiegyenlítéséhez milyen, az eddiginél hatékonyabb/rugalmasabb rendszerű támogatást kaphatnak;
- vizsgálja meg, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok intézményfenntartóvá válási folyamatát milyen további előnyök biztosításával lehetne (a jelenleginél is jobban) támogatni;
- vizsgálja meg, hogy a nemzetiségi pedagóguspálya vonzóbbá tétele érdekében (a meglévőkhöz képest) van-e további támogatási, ösztönzési lehetőség;
- a bolgár, a lengyel, az örmény, a ruszin és az ukrán nyelvek nyelvvizsga-akkreditációja előkészítésére tekintettel adjon érdemi tájékoztatást az ezt követő állapot, azaz az e nyelvekből nyelvvizsgára jelentkezők várhatólag alacsony létszámából fakadó többletköltségek átvállalása vonatkozásában, illetve arról, hogy az oktatási kormányzat az egyéb nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgák támogatása ügyében milyen érdemi intézkedéseket tett, illetve kíván tenni;
- a létező romológiai képzés mellett – a roma nemzetiségi nyelvtanítás színvonalának javítása érdekében – tegyen támogató intézkedéseket a romani és beás nyelvi tanárképzés megszervezéséért, – ideiglenes megoldásként – kösse a cigány nyelvek tanítását kötelező minősített továbbképzésen való részvételhez;
- tegye meg a szükséges intézkedéseket a roma népismeret-tanítás megfelelő végzettséghez kötéséhez; – ideiglenes megoldásként – kösse a roma népismeret tanítását kötelező minősített továbbképzésen való részvételhez;

- tegyen támogató lépéseket annak érdekében, hogy romológiai ismereteket minden pedagógiai karon tanítsanak;
 - tegyen hatékony lépéseket a meglévő nemzetiségi tanárállomány minden lehetséges módon való támogatására, így pl. mivel nincs hazai közismereti nemzetiségi tanárképzés, ezért a középfokú nyelvvizsgával tanító szaktanárok nyelvtudási szintjének növelése érdekében a jelenleginél szélesebb körben és hatékonyabban támogassa a hazai és külföldi nyelvtanulást, az anyaországban szerzett diplomák honosításához esetlegesen szükséges különözeti vizsgákat;
 - a nemzetiségi oktatásnak a köznevelés rendszerében betöltött szerepe, illetve a nemzetiségi oktatásszervezéshez kapcsolódó speciális szaktudás szükségessége alapján vizsgálja meg a KLIK szervezetének és (részben ehhez kapcsolódóan) a működésének a nemzetiségi szempontú átszervezési lehetőségét, nemzetiségi osztályok, munkacsoportok létrehozásának szükségességét;
 - vizsgálja meg, hogy a hazai tankönyvszerzőket hogyan lehetne motiváltabbá tenni, illetve az anyaországi szerzőket milyen feltételek biztosításával lehetne az eddiginél szélesebb körben bevonni a hiányzó nemzetiségi tankönyvek elkészítésébe;
 - az országos önkormányzatok bevonásával készítsen egy nemzetiségi tankönyv „hiánylistát”, illetve ahhoz kapcsolódóan egy ütemezett fejlesztési tervet, ezen belül a cigány/roma tankönyvek és segédanyagok kifejlesztésének támogatását kezelje kiemelt feladatként;
 - tegye meg a szükséges intézkedéseket a szlovák érettségi vizsgán alkalmazott dokumentumok és az érettségi szoftver szlovák nyelvű fordításai szinkronba kerülése érdekében;
 - vizsgálja meg az azonos nemzetiségi oktatásban érdekelt intézmények rendszeres szakmai kapcsolattartásának támogatási lehetőségeit;
 - dolgozzon ki a tankerületek számára egy olyan útmutatót, amely használatával a nemzetiségi továbbképzések, a nemzetiségi kulturális feladatok és az anyaországi kapcsolatok ápolásának költségei egységesen kezelhetőkké válnak;
3. az Ajbt. 32. §-a alapján – a 5.3.5. pontban írtakra is tekintettel – *felkérem* az oktatásért felelős minisztert, hogy
- az Országos Roma Önkormányzat és oktatásszociológusok, valamint kutatóműhelyek bevonásával elemezze azon okokat, amelyek a roma nemzetiségi oktatásban résztvevők számának a növekedéséhez, illetve (ezzel párhuzamosan) a cigány nyelvek tanítási arányának a további csökkenéséhez vezettek;
 - tegye meg a szükséges intézkedéseket a roma nemzetiségi oktatás törvényességével, illetve a roma nemzetiségi oktatás és az egyenlő bánásmódhoz való jog kapcsolatával összefüggő vizsgálatok lefolytatására érdekében;
 - készítsen egy országos szintű szegregációs térképet;
4. az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Don Bosco Szalézi Társaságot intézményfenntartói jogkörben képviselő pedagógiai igazgatót, hogy a 5.3.4. pont szerint tegye meg a szükséges intézkedéseket a 2028/2012. ügyszámú jelentésben foglalt ombudsmani intézkedés figyelembe vételére.

Budapest, 2014. március

Szalayné Sándor Erzsébet

Székely László

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6123/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

Egy panaszosok fordult hozzám panasszal, melyben egy önálló bírósági végrehajtó eljárását, mulasztását sérelmezte. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem az eljárt önálló bírósági végrehajtót.

Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*

A megállapított tényállás

A panaszos sérelmezte, hogy az önálló bírósági végrehajtó nem adja ki a szükséges behajthatatlanságról szóló nyilatkozatot, nem ad tájékoztatást és hátráltatja az ügyintézését. A panasz szerint postai úton nem lehet semmit eljuttatni neki, illetve nem reagál, személyesen pedig megalázóan beszél vele. Hivatalom munkatársai több alkalommal próbálták elérni telefonon az önálló bírósági végrehajtót, hogy rövid úton kérjenek tájékoztatást, de az automata állomás tájékoztatása szerint telefonon ügyintézés kizárólag szerdai napokon 9-12 között lehetséges, az automata azonban ebben az időben is vagy azonnal foglaltat jelez, vagy kidobja a hívást. Eljárásom során ezért megkereső levéllel fordultam Fodor Tamás önálló bírósági végrehajtóhoz, akinek a nyilvánosság számára elérhető adatok szerinti – Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara által működtetett honlapon található végrehajtói név- és címjegyzék – két címére is megküldtem a megkeresésemet (2013.01.18. és 2013.02.13.). Tőle választ a mai napig nem kaptam. Mindezek miatt az érintett önálló bírósági végrehajtóval semmilyen módon, sem írásban, sem telefonon nem sikerült felvenni a kapcsolatot, a kért tájékoztatást így nem adta meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé 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.

Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve tehát a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

Az eljárásom során az ismertetettek szerint tájékoztatást, valamint iratmásolatok megküldését kértem az eljáró önálló bírósági végrehajtótól. Az Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat vizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül, így eljárásaik vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét, közmeghallgatáson részt vehet, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat. A biztos megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni, ami tizenöt napnál rövidebb nem lehet. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az Ajbt. 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

Az Ajbt. 27. § (1)-(3) bekezdése alapján, az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. A vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosának eljárása tekintetében nem terheli titoktartási kötelezettség az eljáró önálló bírósági végrehajtót. Ezeknek a törvényi felhatalmazásoknak az alapján kerestem meg az érintett önálló bírósági végrehajtót, akinek e rendelkezések alapján áll fenn válaszadási kötelezettsége. Az önálló bírósági végrehajtó azonban nem teljesítette válaszadási kötelezettségét. Mindezzel a végrehajtó megakadályozta, hogy érdemben vizsgálhassam az ügyet.

A feladataim ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladatomat el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályoz alkotmányos feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése. Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvével összefüggő alkotmányos sérelmet okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát, hogy a rájuk vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva, törvényességi felügyeleti jogkörükben intézkedjenek annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az önálló bírósági végrehajtó eleget tegyen.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6261/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Borza Beáta
dr. Csikós Tímea

A vizsgálat megindítása

Az Elek Városban működő Pszichiátriai Betegek Otthonában élő ellátottak fordultak panasszal az alapvető jogok biztosához. Beadványaikban azt írták, hogy az intézményben átláthatatlan a pénzkezelés, a pénztárosok a kifizetésekkor nincsenek figyelemmel az ellátottak érdekeire, a zsebpénz mértéke és a kifizetés módja nincs összhangban az életszerű igényekkel. Hiányolják, hogy a befolyó nyugdíjukról és a kiadásokról nem kapnak tájékoztatást, ugyanakkor folyamatosan nélkülözniük kell, amit egyre nehezebben élnek meg.

Arról is írtak, hogy felmerült számukra az intézmény elhagyásának és – saját ingatlanban – önálló élet folytatásának a lehetősége, azonban ehhez sem a gondnoktól, sem a gyámhivaltól nem kapják meg a szükséges segítséget. Hiányolják az eseményekről számukra is érthető módon történő tájékoztatást. Emberi méltóságukban súlyosan megsértve érzik magukat azért, hogy a vezetőség zárt intézményként kezeli a pszichiátriai betegek otthonát, melynek lakói szinte el sem hagyhatják az épületet. Súlyos kifogás merült fel arra vonatkozóan is, hogy panasztételi joguk gyakorlását akadályozva az intézmény vezetője nem „engedélyezi” a panaszosok számára az ombudsmani hivatalban történő személyes megjelenést. Ezzel összefüggésben rögzítendő, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala nyilvántartása szerint az eleki pszichiátriai betegek otthonából érkező ellátottak személyes meghallgatásra két alkalommal kaptak időpontot a Hivatal ügyfélfogadást bonyolító irodájától, azonban egyik kijelölt időpontban sem jelentek meg.

A beadványban foglaltak és a kérdésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttanulmányozása alapján az ügyben az ellátottak alapvető jogait érintő visszásság gyanúja merült fel, ezért a problémakör minél teljesebb feltárása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam. A vizsgálat elrendelésével egyidejűleg tájékoztatást kértem az érintett intézmény igazgatójától, és a fenntartójaként feltüntetett, Elek Város Önkormányzatának polgármesterétől. Továbbá, főként a beadványban foglaltakra fókuszáló helyszíni vizsgálatra és annak megállapításairól történő tájékoztatásomra kértem fel a Békés Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”);
- A személyes szabadsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk: „*Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.*” „*Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. [...]*”)
- A tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.*”);

- Az egyenlő bánásmód követelménye (Alaptörvény XV. cikk: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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. A nők és a férfiak egyenjogúak. Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”);
- A fogyatékosággal élők védelme (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”);
- A szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”);

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet
- A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII.29.) Korm. rendelet (a továbbiakban Szmr.)
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X.24.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A megkeresésekre adott válaszok

A Békés Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának (a továbbiakban: Hivatal) vezetője válaszában arról tájékoztatott, hogy felkérésem alapján a Hivatal az Elek Város Önkormányzata fenntartásában működő Pszichiátriai Betegek Otthona intézményi székhelyén 2012. október 2-án helyszíni vizsgálatot tartott.

Az intézmény Elek, Béke u. 4. szám alatti székhelye és az Elek, Semmelweis utcai telephelye személyi és tárgyi feltételek hiányosságai miatt 2012. december 31-ig hatályos ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik.

A Hivataltól a későbbiekben kapott második tájékoztató levélben pedig rögzítették, hogy a Szmr 22/D. §-a alapján az ideiglenes működési engedély hatálya a fenntartó kérelemére – kizárólag ellátási érdekből – legfeljebb 2014. december 31. napjáig meghosszabbítható.

Majd a 2013. december 1-jén hatályba lépő a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X.24.) Korm. rendelet, egyéb feltételekre is tekintettel, szintén biztosítja a működési engedély meghosszabbítására vonatkozó korábban is létező lehetőséget. Mindezek értelmében 2013. év november hó 26. napján beérkezett kérelmében *a fenntartó kérte (és megkapta) a működési engedély hatályának meghosszabbítását.*

Az intézmény pénzkezelési és kifizetési gyakorlatával kapcsolatban a hivatalvezető kiemelte, hogy az ellátottak jövedelme, pénzküldeményei ugyan névre szóló letéti nyilvántartásba kerülnek, azonban az intézményhez érkező nyugdíjakról, illetve a levont térítési díjak összegéről az ellátottak nem kapnak semmilyen dokumentumot.

A gondnokok tevékenységével összefüggésben felmerülő gondnokolti panaszt, kifogást a Hivatal vizsgálata nem tárt fel, az ellátottjogi képviselő tájékoztató levelét mellékelte válaszához a hivatalvezető. Ebből kiderül, hogy az ellátottjogi képviselő véleménye szerint *„az intézmény nehéz körülmények között működik; szabályzatai az intézményvezetők változásaival együtt gyakran alakultak át. Hibák előfordulnak, de az intézmény vezetése és dolgozói törekszenek az esetleges jogsérelmek megelőzésére, megszüntetésére; együttműködésük az ellátotti képviselővel jó.”*

Az intézményi szabályzatokat illetően a Hivatal vizsgálata megállapította, hogy az Otthon rendelkezik ezekkel, ugyanakkor a hivatali ellenőrzés mind a szakmai program, mind a házirend vonatkozásában hiányosságokat tárt fel. Az ellenőrzést követően megkezdték ugyan a szakmai program és a házirend átdolgozását, azt azonban a fenntartó még nem fogadta el. Érdekképviseleti fórumokat, ellátottjogi fogadóórákat és tájékoztató programokat, illetve lakógyűléseket is rendszeresen tartanak az intézményben, ezekről jegyzőkönyv is készül.

A Hivatal vizsgálata során készített ellátotti interjúkban az ellátottak egybehangzóan állították, hogy az intézményen belül szabadon mozoghatnak; illetve, hogy ha jelzik műszakban lévő ápolónak, akkor az intézmény területét is bármikor elhagyhatják. Elmondták továbbá, hogy jövedelmeiket az intézmény kezeli, nyugdíjukról és egyéb bevételeikről, a térítési díjak levonásáról sem nyugtát vagy számlát, sem egyéb tájékoztatást azonban nem kapnak.

A Hivatal megállapítása szerint – miután a jövedelmeik beérkezéséről, alakulásáról az ellátottak semmilyen tájékoztatást nem kapnak – az ombudsmani vizsgálat alapját képező panaszbeadványnak a pénzkezelés átláthatatlanságát kifogásoló része megalapozott.

Megkeresésemre adott válaszában *az intézményvezető tájékoztattott*, hogy Elek Város Önkormányzata Képviselő-testületének döntése értelmében 2012. január 16. napja óta látja el az igazgatói feladatokat az érintett intézményben. Kinevezése után lakógyűlés keretében tájékoztatta az ellátottakat a térítési díjak várható emelkedéséről, melyről valamennyi törvényes képviselőt is értesítettek, illetve az intézmény székhelyén és összes telephelyén is kifüggesztették az intézmény működési költségeiről, térítési díjairól szóló tájékoztatást.

A pénzkezeléssel összefüggésben arról tájékoztattott, hogy a pénztáros pénzkezelési szabályzatban meghatározottak szerint végzett munkáját az intézményvezető és az önkormányzat is rendszeresen ellenőrzi, illetve az ellátottak számára is adott a lehetőség, hogy pénzkezeléssel kapcsolatos esetleges panaszukat jelezzék. Jövedelmeik, bevételeik intézményi térítési díj levonása után megmaradó részével, illetve zsebpénzükkel az ellátottak rendelkeznek, a gondnokok és az érintett ellátottak egyidejű jelenlétében, korábban megkötött megállapodások alapján.¹

A zsebpénz egyénenkénti összegéről, kiosztásának módjáról napi szinten egyeztet az intézmény a gondnokokkal, a konkrét pénzmozgások esetében pedig, minden összeg átadás-

¹ Értsd: gondnokaik közreműködésével az ellátottak előre rendelkezhetnek bevételeik és kiadásaik állandó, rendszeres, időszakos tételeiről, melyeket e megállapodásoknak megfelelően szisztematikusan rendez az intézmény pénztárosa.

átvétele az intézmény pénztárában, két tanú jelenlétében történik, melyet a pénztáros és adott ellátott is aláírásával igazol.

Az intézményen belüli és kívüli mozgás, az intézményből való távozás és visszaérkezés rendjével kapcsolatban a következő problémát jelezte az intézményvezető: Az ellátottaknak lehetőségük van (gondnokuk írásos beleegyezésével) akár Elek települést is elhagyni, eltávozásra, szabadságra utazni, illetve a Házirendben foglaltak szerint látogatót fogadni. Sajnos azonban a személyi feltételek – a szükséges kapacitás – hiányában nincs lehetőség arra, hogy az intézmény területére ki- és belépő személyek regisztrációját külön dolgozó végezze. Hozzátette, hogy e személyi feltétel hiányát már a fenntartó felé is jelezték, és időközben valamennyi bejárathoz a nap 24 órájában működő csengő került.

Levelében arra is kitért az intézményvezető, hogy az intézmény segíti az ellátottakat a *hivatalos ügyeik intézésében*, saját nevükre érkező leveleiket az ellátottak maguk veszik át, szükség estén az intézmény értesíti a gondnokot, ám ha az ellátott valamely hivatalos levélről, esetleges ügyintézési kötelezettségéről nem tájékoztatja az intézményt, úgy azok elintézésben nem tudnak számára segítséget nyújtani.

Az intézmény panaszkezelési gyakorlatának ismertetésére is kitért az intézményvezető válasza, megemlítve azt is, hogy az intézményvezetőnek nem volt és nincs tudomása arról, hogy valamely ellátott az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának ügyfélfogadására bejelentkezett, ám nem jutott el oda. Az ellátottak törvényes képviselői, gondnokai sem jeleztek ilyen jellegű ügyet, álláspontja szerint tehát, mivel nem is tudott e szándékról, az érintett ellátott(ak) személyes megjelenését nem is akadályozhatta.

Ugyanakkor *az intézmény vezetőjeként nyilatkozott arról, hogy* a lakók panasztételi jogának gyakorlását – a törvényes képviselővel való együttműködés mellett -, az intézmény azzal is elősegíti, hogy az utazás megszervezésében segítséget nyújt, illetve, amennyiben az ellátott egészségi állapota ügyének személyes intézését adott időpontban nem teszi lehetővé, segítenek számára újabb időpont megszervezésében. Ezzel összefüggésben az intézményvezető a Hivatalomhoz panaszt benyújtó személy kilétére vonatkozó tájékoztatást kért tőlem, arra hivatkozva, hogy csak akkor tudja megtenni a személyes megjelenése érdekében szükséges intézkedéseket, ha tudja, melyik lakóról van szó.

Elek város polgármestere a jelentés kiadásáig nem válaszolt az ombudsmani megkeresésre. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. § (1) bekezdése alapján *2013. január 1-jével* e törvény erejénél fogva *az államra szállt át* a korábban Elek Város Önkormányzata tulajdonában és fenntartásában működő az eleki Pszichiátriai Betegek Otthonára vonatkozásában *az intézményfenntartói feladatok ellátása*.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az *alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha* megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A települési önkormányzat, illetve az állam által fenntartott szakosított szociális ellátást nyújtó intézmény a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinthető, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbtt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbtt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati (fenntartói) tevékenység esetén is fennáll.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 egyes 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, 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 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 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.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a

vizsgálat során. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egészséges jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2) Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel 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. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy 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.

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes ún. különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

Az Alkotmánybíróság határozatában foglalkozott az *egészségügyi önrendelkezési jog* kérdéskörével⁸ és megállapította, hogy mások életének és testi épségének védelme – szükség esetén – megengedett korlátja lehet a *betegek önrendelkezési jogának*, így nem alkotmányellenes, hogy nincs szükség a beteg beleegyezésére, ha a beavatkozás elmaradása *mások* életét és testi épségét veszélyezteti. Kérdés, hogy mi a helyzet azokkal a beavatkozásokkal, amelyek elmaradása nem mások, hanem a saját – az azokat visszautasító – személy életét, testi épségét veszélyezteti. Jogosult-e az állam beavatkozni egy belső alapjogi konfliktusba, az egyén helyett dönteni abban, hogy melyik alapvető joga élvezzen elsőbbséget. Fontos szempont, hogy a beteg – pillanatnyi állapotából, életkorából adódóan – rendelkezik-e olyan beszámítási, döntéshozatali képességgel, amelyre alapozva képes a visszautasítás lehetséges következményeit felmérni, és felelősségteljes döntést hozni.

Az Alkotmány külön nem nevesíti a *betegjogokat*, de az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból levezethetőek. *Az egészségügyi törvény betegjogi katalógusa nevesíti – többek között – a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, és önrendelkezési jogát*. E jogok maradéktalan érvényesülését segíti elő az Eütv. X. fejezete, amely – szem előtt tartva, hogy a pszichiátriai beteg személyiségi jogait egészségügyi ellátása során fokozott védelemben kell részesíteni – speciális szabályokat megállapítva rendelkezik a pszichiátriai betegek gyógyításáról és gondozásáról. Ilyen speciális szabály többek között, hogy a korlátozások elrendeléséről a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell, továbbá a betegjogi korlátozásokat részletesen dokumentálni, indokolni kell.”

3) Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése előírja, hogy mindenkinek joga van a *szabadsághoz és a személyi biztonsághoz*, a IV. cikk (2) bekezdés alapján pedig senkit nem

lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján egyértelmű, hogy a kötelező pszichiátriai gyógykezelés elrendelése, végrehajtása szabadságelvonás, amely ebből következően a beteg a személyes szabadsághoz való jogát is korlátozza, így arra kizárólag szigorú anyagi jogi, törvényi feltételek bekövetkezése és eljárási garanciák együttes alkalmazása esetén van lehetőség.

Az Alkotmánybírók már idézett döntésében kiemelte, hogy az *„Emberi Jogok Európai Egyezményéből, illetve a Bíróság esetjogi gyakorlatából, valamint a [...] nemzetközi dokumentumokból megállapítható, hogy az elmebetegek tekintetében az ön- és közveszélyesség oka lehet a személyi szabadság korlátozásának, a kötelező pszichiátriai gyógykezelésnek. A nemzetközi dokumentumok és a Bíróság gyakorlata is a hangsúlyt főképpen az eljárási garanciákra helyezi, azaz, hogy az elmebetegség miatt történő szabadságkorlátozás ne lehessen önkényes, csak a szükséges mértékű legyen, és csak a szükséges ideig tartson.”*

A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybírók rámutatott, hogy *„e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésékor. [...] A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. [...] Ezen jogok korlátozásának alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt – követelmények figyelembevételével dönthető el. [...] Az Eütv. pszichiátriai betegek vonatkozó rendelkezései nyilvánvalóan érintik az Alkotmány 55. § (1) bekezdésébe foglalt személyes szabadsághoz való jog érvényesülését.”* Az Alkotmánybírók szerint a személyes szabadság korlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának.²

4) Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza *a diszkrimináció tilalmát*, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország *az esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország *külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybírók két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybírók szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek*

² 36/2000. (X. 27.) AB határozat

jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok*, a *fogyatékossgal élő személyek*, az *idősek*, a *betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatatottak*, továbbá ide sorolhatóak a *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. Közös bennük, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata értelmében a *tulajdonhoz való jog* az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai - amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvéynél fogva nem őt illetik - nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványjaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.

5) Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a fogyatékossgal élő személyek vagy bármely más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak*, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A 2009-es projekt³ keretében és korábbi jelentéseimben is többször kiemeltem, hogy - a nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségeinkre is tekintettel-, elfogadhatatlannak, az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely nem vagy nem kellő mértékben törekszik a fogyatékossgal élő személyek emberi méltóságának maximális tiszteletben tartására, hátrányos helyzetének csökkentésére, esélyegyenlőségének megteremtése.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének *d) pontja* és a (3) bekezdése értelmében 2012. január 1-e óta az alapvető jogok biztosának törvényi kötelezettsége megkülönböztetett figyelmet fordítani a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére, valamint – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

³ „Méltóképpen másképp” – Fogyatékossgügyi projekt, 2009

6) A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény⁴ 12. cikkének 5. pontja értelmében e cikk rendelkezéseire figyelemmel a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogának biztosítására a tulajdonhoz való joghoz és az örökléshez való joghoz, saját pénzügyeik ellenőrzéséhez,⁵ továbbá bankkölcshöz, jelzáloghoz és más pénzügyi hitelhez való egyenlő hozzáféréshez, illetve biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól.

A 18. cikk szerint a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek másokkal egyenlő jogát a mozgás szabadságához, a lakóhely megválasztásának szabadságához, míg a 20. cikk értelmében a részes államok a fogyatékossgal élő személyek függetlenségének a lehető legnagyobb mértékű biztosítása mellett hatékony intézkedéseket hoznak a személyes mobilitás biztosítására.

A magánélet tiszteletben tartásáról szóló 22. cikk szerint a fogyatékossgal élő személy magánéletének önkényes vagy jogellenes zavarása - tekintet nélkül a személy lakóhelyére és lakáskörülményeire - tilos...

Az Egyezmény 26. cikke értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést - ideértve a sorstársi segítségnyújtást is - annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel – és többek között – a foglalkoztatás terén.

A fogyatékossgal élők jogainak katalógusa (az Egyezmény), – melyet hazánk az elsők között (a világon másodikként) ratifikált – már közhelyszerűen is paradigmaváltást jelentett mind a hazai, mind a nemzetközi fogyatékossgügy területén: a korábbi évtizedekre jellemző paternalista, medikális szemléletmód helyett az emberi jogi megközelítést állította középpontba.

Magyarország az Egyezmény mellett az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet is ratifikálta, lehetővé téve, hogy az érintettek hazánkban is igénybe vehessék az ún. egyéni panaszmechanizmust. Ennek lényege, hogy magánszemélyek vagy csoportok – a hazai jogorvoslati eszközök kimerítése után – ún. közlést intézhetnek az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottságához, ha úgy érzik, hogy a magyar állam megsértette az Egyezményt.

Az Egyezmény több tekintetben is változást jelent, mely óriási jelentőségű a fogyatékossgal élő emberek számára, és nem kisebb kihívás valamennyi csatlakozó tagállam számára. Ez a paradigmaváltás elsősorban a fogyatékossg megközelítésében jelentkezik. Míg a régi, az ún. *orvosi modell* úgy tekintett a fogyatékos emberekre, mint akiket védeni és óvni kell, valamint gondoskodni róluk, addig az új paradigma – melyet *szociális/társadalmi modellként* említhetünk, úgy tekint a fogyatékos emberekre, mint önálló életvitelre képes személyekre, még ha ehhez valamilyen fajta támogatásra van is szükségük.

A szemléletmód az elmúlt évtized jelentős emberi jogi gondolkodásának változásai nyomán tovább alakult. Az ún. *emberi jogi modell* nem kevesebbet, mint azt állítja, hogy akár fogyatékos valaki akár nem ugyanazok a lehetőségek, esélyek, illetik meg, mint a társadalom bármely tagját.

⁴ Az Egyezményt a Magyar Köztársaság Országgyűlése a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdette ki.

⁵ Az eredeti angol nyelvű szöveg itt a *to control their own financial affairs* fordulatot használja. A *control* kifejezés az *ellenőrzés* szóval került fordításra, így nem adja vissza azt a jelentést, amelyet az eredeti kifejezés magában hordoz, hiszen a *control* szó nemcsak ellenőrzést jelent, de *irányítást, vezetést* is. Figyelembe véve az Egyezmény megszületésekor többször is elhangzott paradigmaváltás gondolatát, miszerint a helyettes döntéshozatal modelljéről a támogatott döntéshozatalra kell áttérni, akkor az *irányítás* szó az, amely leginkább visszaadja a *control* kifejezés értelmét.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1) A múltban, és gyakran napjainkban is a fogyatékos emberek a *társadalom láthatatlan polgáraiként*, minden emberi körülményt nélkülöző, nagy létszámú intézményekben, vagy olyan családban éltek/élnek, ahol valamelyik hozzátartozó egész életét az ápolás/gondozás tevékenysége tölti ki. A tanulás és a munka világa, a kulturális vagy a politikai életben való részvétel ismeretlen a számukra és sok esetben ez ma is így van. A munkaerőpiac zárt volt előttük, mivel általánosan elfogadott "tényként" állapították meg róluk hogy, értékteremtő, hasznos munkát nem képesek végezni.

Különösen igaz mindez a hosszú ideig, akár egész életükön át *zárt intézetben*, legtöbbször kizárólag az ellátottak tucatjainak ügyeit egyidejűleg képviselő hivatásos gondnok(ok) elhivatottságára, felelősségtudatára utaltan *élő emberekre*. Ám az, hogy a cselekvőképtelenség és/vagy a jövedelem-nélküliség miatti kiszolgáltatottság egyben megalázottságot, csökkentett mértékű méltóságot jelentsen, elfogadhatatlan.

Az állam számára alapvető kötelezettség polgárainak egyenlő méltóságát tiszteletben tartva, az arra rászorulókat pedig külön eszközökkel hangsúlyozva, esélyeket teremteni. Az emberi méltósághoz való jognak tehát általános személyiségvédelmi szerepe van, amelynek egyes aspektusait jelenti az önrendelkezés szabadságához való jog és az ún. általános cselekvési szabadság. Nem jelenti azonban mindez azt, hogy megengedhető lenne egy zárt intézményben az ellátottak számára átláthatatlan pénzkezelési, a „helyettük döntés” gyakorlatának folytatása, az ugyan korlátozott mértékben, de meglévő saját belátásuk, akaratuk, ítélő- és cselekvőképességük teljes figyelmen kívül hagyása.

2) Az ombudsmani vizsgálat során nem tisztázódott egyértelműen a panaszosok Hivatalom panaszirodáján való megjelenésének illetve az erre kért időpontjuk kétszeri elmulasztása okainak kérdésköre. Továbbra is kérdéses tehát, hogy az érintettek feledékenység miatti mulasztása vagy az esetleges retorzióktól való tartásuk áll annak hátterében, hogy sem az intézmény dolgozói, sem gondnokaik felé nem jelezték az ombudsman előtti panasztételi szándékukat.

A panaszosok meg nem jelenése körüli tisztázatlan körülmények különösen a ellátottak panasztételi jogának vélelmezhető sérelmére, illetve az ombudsmanhoz fordulás miatti hátrányszzenvedés tilalmára tekintettel aggályosak. A Szocvtv. ellátottjogi katalógusa⁶ szerint ugyanis „*A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel. (...) Az ellátást igénybe vevőt megilleti személyes adatainak védelme, valamint a magánéletével kapcsolatos titokvédelem.*”. Továbbá a (13) és (14) bekezdések szerint „*Amennyiben az ellátást igénybe vevő egészségi állapotánál vagy egyéb körülményeinél fogva közvetlenül nem képes a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek megkeresésére, az intézményvezető segítséget nyújt ebben, illetve értesíti az ellátott törvényes képviselőjét, vagy az ellátottjogi képviselőt az ellátott jogainak gyakorlásához szükséges segítségnyújtás céljából. Az intézményvezető tizenöt napon belül köteles a panasztevőt írásban értesíteni a panasz kivizsgálásának eredményéről. Amennyiben az intézményvezető határidőben nem intézkedik, vagy a panasztevő nem ért egyet az intézkedéssel, az intézkedés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat jogorvoslással.*”

Az alapvető jogok biztosának eljárásáról és intézkedéseiről szóló rendelkezések pedig egyebek mellett azt is rögzítik, hogy „*ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosára nem fedheti fel. Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.*”

⁶ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.) 94/E. §

Rögzítendő, hogy a panasztételi jog érvényesítésének, és az anonimitás szubjektív, de megkérdőjelezhetetlen igényének tiszteletben tartása egyaránt kiemelkedő jelentőségű, úgy a panaszosok joggyakorlási lehetősége, akár csak a közreműködési kötelezettség révén elvárt, szükséges és megfelelő intézményi szerepvállalás tekintetében.

Erre tekintettel *megállapítom, hogy az ellátotti jogok gyakorlásának akadályoztatása, valamint a biztosítási eljárás anonimitására vonatkozó előírás be nem tartása vonatkozásában felmerült, és nem tisztázódott gyanú, – különösen zárt intézményben élő, kiszolgáltatott helyzetű pszichiátriai beteg ellátottak esetében –, az egyenlő bánásmód követelménye, az emberi méltósághoz, a személyes szabadsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét vetik fel.*

Ez az önmagában is aggályos kétely, – különösen bizonyos, korábbi jelentésekben is már megfogalmazott megállapításokra⁷ is figyelemmel –, negatívan árnyalja az ellátottak életminőségéről, életkörülményeiről, jogérvényesítési lehetőségeik helyzetéről kialakítandó képet, és így módon a gondnokok és gondnokoltak közötti kapcsolattartás, illetve a cselekvőképesség korlátozásából fakadó következmények kezelésének nehézségével kapcsolatban jelzett problémák újabb megerősítésnek, igazolásának is tekinthető.

3) Az ellátottak jelzése nyomán lefolytatott vizsgálat alapján a tulajdonjoggal összefüggésben kiemelendő, hogy a cselekvőképességükben korlátozott gondnokság alá helyezett személyek kiszolgáltatott helyzete látszik igazolódni, a panasztételi joguk érvényesíthetősége mellett a jövedelmeik feletti rendelkezés tekintetében is.

A költőpénzzel való rendelkezés tekintetében a Szocvtv. 117/A. § azt írja elő, hogy *„A bentlakásos intézményekben – kivéve a hajléktalan személyek átmeneti szállását és az éjjeli menedékhelyet – a jövedelemmel nem rendelkező 16 év fölötti ellátottak részére személyes szükségleteik fedezésére az intézmény költőpénzt biztosít. Költőpénzt kell biztosítani annak az ellátottnak is, aki helyett a térítési díjat jövedelem hiányában kizárólag a tartásra köteles és képes személy fizeti, illetve a térítési díjat vagyona terhére állapították meg. Ha vagyonnal rendelkező ellátottnak költőpénzt állapítanak meg, a költőpénz terhelését a térítési díjra vonatkozó szabályok szerint kell elrendelni. A költőpénz havi összege nem lehet kevesebb a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-ánál, ha a térítési díjat úgy állapították meg, hogy az vagyont is terhel, 30%-ánál. Legalább a költőpénz összegére kell kiegészíteni az ellátottnak ezt az összeget el nem érő jövedelmét. A bentlakásos intézményben az ellátott által fizetendő térítési díjat úgy kell megállapítani, hogy részére legalább az (1) bekezdés szerinti költőpénz visszamaradjon.”*

A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet a tartós bentlakásos intézményekkel kapcsolatosan, a 27. § (1) bekezdésben arról rendelkezik, hogy *„ha az ellátott gondnokság alatt áll, gondnoka – amennyiben az ellátott megfelelő jövedelemmel vagy készpénzvagyonnal rendelkezik – köteles – legalább az Szt. 117/A. §-a szerinti, a költőpénz összegével azonos összegű – készpénzt biztosítani a gondnokolt személyes szükségleteire. Amennyiben a gondnok e köteletségének nem tesz eleget, az intézményvezető erről – a szükséges intézkedés megtétele érdekében – tájékoztatja a gondnokot kirendelő gyámhivatalt.”*

A gondnokolt személyek pénzkezelésével kapcsolatosan a Polgári Törvénykönyv előírásai sem hagyhatóak figyelmen kívül, a 14. § (5) bekezdése értelmében például: *„Ha a belátási képesség korlátozottsága csak részleges, a gondnokolt minden olyan ügyben önállóan érvényes jognyilatkozatot tehet, amely ügycsoport tekintetében a bíróság a cselekvőképességet korlátozó ítéletben a gondnokolt cselekvőképességét nem korlátozza.”*

Továbbá a „15/A. § (2) bekezdése szerint: *„A cselekvőképtelen személy maga is megkötheti azokat a csekély jelentőségű szerződéseket, amelyek a mindennapi életben*

⁷ Lásd a témában az AJB-228/2012., AJB-457/2012., az AJB-366/2012. és az AJB-2305/2013. ügyszámon kiadott jelentéseket

tömegesen fordulnak elő, és különösebb megfontolást nem igényelnek.”

A Hivatal⁸ vizsgálati tapasztalatai és az intézményvezetők beszámoló tartalma szerint a lakó, és törvényes képviselője egyidejű, közös szóbeli nyilatkozatot tesznek az érintett pénzének kezelésére vonatkozóan, ha erre nincs mód, akkor pedig meghatalmazása keretében a gondnoknak írásban kell nyilatkoznia. Ha a lakó saját maga kezeli a pénzét, biztosítani kell azt, hogy a részére érkezett (pénz)küldeményt felvehesse, akár részletekben is; ezek és minden egyéb lakókat érintő pénzmozgás valamennyi esetben bizonylatok kitöltésével, és két tanú jelenlétében történik.

Látnivaló, hogy a fentiekben részletezett tulajdoni javakkal, költőpénzzel, jövedelmekkel történő ellátotti (ön)rendelkezés, egyéni pénzkezelés gyakorlatára vonatkozó előírások betartásának elengedhetetlen előfeltétele a rendszeres, következetes tájékoztatás.

Az ombudsmani vizsgálat ugyanakkor megerősíteni látszik az ellátotti interjúk során elhangzott egybehangzó állításokat, melyek szerint: *„jövedelmeiket az intézmény kezeli, nyugdíjukról és egyéb bevételeikről, a térítési díjak levonásáról sem nyugtát vagy számlát, sem egyéb tájékoztatást azonban nem kapnak”*.

Mindezek alapján pedig tekintettel arra, hogy a jövedelmeik beérkezéséről, bevételi és kiadási tételeik a térítési díj levonását követő alakulásáról az ellátottak nem, vagy nem megfelelő, számukra nem elégséges, nem elfogadható tájékoztatást kapnak, a panaszbeadványnak a pénzkezelés átláthatatlanságát kifogásoló része megalapozott.

Mindebből következően megállapítottam, hogy az eleki Pszichiátriai Betegek Otthonában folytatott pénzkezelési, illetve a jövedelmi viszonyok kezelésére, tulajdoni javakkal való rendelkezésre, és ezekről történő tájékoztatásra irányuló gyakorlat a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével összefüggő alapjogi visszásságot idéz elő.

A jelzett problémák összességében az érintett ellátottak vonatkozásában a kommunikációs, kapcsolattartási, önrendelkezési jogaik gyakorlásával összefüggésben felmerülő aggályok révén az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét idézik elő és tartják fenn.

A panasz tehát alapjogi szempontból lényeges kérdéseket érint a zárt-intézményi élet emberi jogi megközelítése tekintetében, a kérdéskört ugyanakkor érzékenysége és összetettsége okán, a nagy létszámú intézmények működtetésének nehézségeire, az érdekviszonyok, a munkáltatói, munkavállalói és ellátotti jogok és kötelezettségek egyidejű érvényesítésének megvalósíthatóságára is figyelemmel, fokozott körültekintéssel szükséges vizsgálni és mérlegelni.

Az elmúlt időszakban – jellemzően a CRPD hazai hatálybalépését követően – egyre élesedik a szakmai diskurzus, amely a zárt intézményi lét következményeivel, valamint ezek fényében a nagy létszámú intézmények felszámolásának szükségességével kapcsolatosak, és az ezt célzó intézkedések kritikáját érintően (civil) szakmai körökben tapasztalható. A szakirodalom számos érvet sorakoztat fel⁹ a zárt intézményi élet hospitalizációs, személyiségromboló hatásairól, a paternalista attitűd és a néhány hatalmas intézményből több nagyobbat kreáló kitagolási stratégia elfogadhatatlanságáról. Ebben konszenzus van a tekintetben, hogy „a lakóotthonok és a szociális jogok intézményhez rendelése az elavult struktúrák modernizációjaként, az intézmények által keretezett emberi kapcsolatok és életviszonyok humanizálásaként interpretálódik, miközben e szolgáltatási spektrum kiszélesedése a rugalmasság, a demokratikus működés és a szükségletek középpontba helyezésének immáron törvénybe iktatott garanciájaként könyvelődik el. (...) a totális

⁸ Békés Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala

⁹ Vö.: Verdes Tamás idézett tanulmányának teljes szövegével, ami elérhető az a következő linken: http://www.esely.org/kiadvanyok/2009_4/05verdes.pdf

intézmények alig-alig látható és elzárt világából rendre a jogfosztás és az erőszak legnyersebb formáiról szóló tudósítások és beszámolók kerülnek napvilágra. A lakók túlgyógyszerezése, intim szférájuk áttörése és felszámolása, a szexuális és a fizikai erőszak megannyi módozata az intézmények működésének megszokott rendjéhez tartoznak...” (Verdes)

Miután jelen vizsgálat is e helyzet megoldásának sürgető szükségességét erősíti, továbbra is indokoltnak tartom a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak, – különösen a cselekvőképtelen, illetve korlátozottan cselekvőképes pszichiátriai betegek –, jövedelmi és tulajdonviszonyaira, általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására, valamint önrendelkezési, jog- és érdekérvényesítési lehetőségeikre vonatkozó teljes jogszabályi környezet felülvizsgálatát. Ezek az intézmények nem büntetés-végrehajtási helyszínek, hanem ápoló, gondozó otthonok. Lakóik nem bűnelkövetők, hanem beteg, – a fogyatékoságtudomány aktuális vívmányaként: fogyatékosággal élő – emberek.¹⁰

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése, illetve bekövetkezésük jövőbeni lehetőségének a megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem az eleki Pszichiátriai Betegek Otthonának vezetőjét, hogy* intézkedjen az intézmény pénzkezelési, jövedelmi- és tulajdonviszonyok kezelésére, és az ezekről történő tájékoztatásra irányuló gyakorlatát érintően megállapított hibák kiküszöbölése, hiányosságok pótlása, valamint az érintett számára is elfogadhatóvá tétele, és mindezek maradéktalan gyakorlati érvényesülése érdekében;
- az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem a Békés Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét, hogy* törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva a továbbiakban is kísérje fokozott figyelemmel az eleki Pszichiátriai Betegek Otthonának működését, különös tekintettel a korábbi vizsgálati eljárásban megállapított hiányosságok orvoslása érdekében tett, illetve tenni tervezett intézkedésekre.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

¹⁰ Az Egyezmény magyar nyelvű szövege „hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodást” említ, azonban az angol nyelvű szöveg tisztábban fogalmaz: „long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments”. Itt a „mental” szó nem a magyar fordításban szereplő „szellemi” kifejezéssel adandó vissza, hanem a „pszicho-szociális” terminológiával. A „mentális fogyatékosággal élő személyeken” tehát a korábban „pszichiátriai betegként” meghatározott embereket értjük, mai szóhasználattal: pszicho-szociális fogyatékosággal élő személyeket. Ez alapján került módosításra a fogyatékosággal élő személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. XXVI. törvény 4. §-ának a) pontjában meghatározott definíció is, mely módosítás következtében 2013. június 1-je óta a magyar jogrendszerben is fogyatékoságnak minősül a pszichoszociális károsodás (is)

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6368/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A kettős állampolgár panaszos azért fordult Hivatalomhoz, mert sérelmezte, hogy a K. Városi Gyámhivatal nem hajtotta végre a panaszos gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében a Kolozsvári Bíróság által hozott jogerős ideiglenes intézkedést. Sérelmezte továbbá, hogy az emiatt elmaradt kapcsolattartásait sem pótolta a gyámhatóság, holott erre jogszabály alapján köteles lett volna.

A panasz kapcsán felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, illetve a tisztességes hatósági ügyintézéshez való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam, amely során megkerestem az ügyben érintett járási gyámhivatalt. Az érintettek személyiségi jogaira és az ügy speciális jellegére tekintettel, jelentésemben nemcsak az érintett személyek neveit, hanem a család lakóhelye szerint eljáró hatóságok megnevezését is mellőztem (anonimizáltam).

A megállapított tényállás

A járási hivatal hivatalvezetője megküldte az ügyben keletkező iratokat, melyhez csatolta álláspontját.

1) A **járási hivatal hivatalvezetőjének tájékoztatása** szerint a megyei bíróság 2009. november 30. napján hozott jogerős ítéletével a panaszos két gyermekét édesanyjuknál helyezte el, folyamatos kapcsolattartásként pedig minden naptári páros hét szombaton 9 órától 18 óráig tartó időszakot szabályozta. A szabályozás 2009 őszéig a gyakorlatban működőképesnek bizonyult, ekkor azonban az apa a visszaviteli kötelezettségét megszegte, és az anya engedélye nélkül a gyermekeket külföldre vitte. Nyolc hónappal később, 2010 májusában az anya Libanonban ismét magához vehette gyermekeit.

A szabályozott kapcsolattartást a helyi bíróság 2010. december 10. napján hozott végzésével felfüggesztette, és az előzményekre, illetve a gyermekek érdekére tekintettel ellenőrzött és felügyelt kapcsolattartást tartott indokoltnak. Ezt követően, ugyanezen bíróság 2011. április 19. napján hozott végzésében foglaltak alapján az apát megillette hetente egyszer – a felek megegyezésének hiányában szerdai napon – 18 és 18 óra 30 perc között megkezdett telefonbeszélgetés, amelynek időtartama legfeljebb fél óra lehetett.

Az apa a fenti kapcsolattartás végrehajtása iránt kérelemmel fordult a városi gyámhivatalhoz, amely eljárás jogerősen lezárult, majd 2011. május 11. napján kérelemmel fordult a Kolozsvári Bírósághoz gyermekeivel történő kapcsolattartás szabályozása iránt.

A Kolozsvári Bíróság a 2011. október 17. napján kihirdetett és 2011. október 24. napján jogerőssé vált ítéletével ideiglenesen szabályozta az apai kapcsolattartást. A döntés alapján az apát minden hónap első hétvégén péntek 16 órától vasárnap 18 óráig és nyári szünetben július 1. napjának 9 órától július 21. napjának 16 órájáig megilleti a „látogatási program”. A látogatási program magában foglalta a gyermekeknek az anya lakóhelyéről Romániába történő elvitelét, illetve a gyermekeknek az anya lakóhelyére történő visszavitelének kötelezettségét. Mindennek végrehajtására az apa 2011. november 10. napján kérelmet nyújtott be a városi gyámhivatalhoz. Kérelme a Kolozsvári Bíróság döntése alapján öt megillető és 2011. november 4. napján esedékes kapcsolattartás végrehajtásának és pótlásának elrendelése irányult. A városi gyámhivatal a külföldi jog alkalmazhatósága tekintetében megkereste a Nemzeti Erőforrás Minisztériumát, és a vélemény, állásfoglalás kialakításáig a kapcsolattartás végrehajtása ügyében folyó eljárást felfüggesztette.

A döntés ellen az apa fellebbezést nyújtott be, amelyet a gyámhivatal érdemi vizsgálat nélkül elutasított, mivel az nem a jogosulttól származott. A Kolozsvári Bíróság 2011. október 6. napján megtartott nyilvános ülésén elrendelte a magyar bíróság megkeresését a joghatóság tisztázása ügyében. A gyámhivatal a 2011. december 9. napján hozott végzésével az eljárás felfüggesztését megszüntette és a joghatóság kérdésében történő jogerős bírósági döntésig eljárását hivatalból ismételten felfüggesztette. A döntés ellen az apa fellebbezést nyújtott be.

A helyi bíróság a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, a Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) (a továbbiakban: 2201/2003/EK rendelet) 8. cikk (1) bekezdésében megállapította a magyar bíróság joghatóságát mind az apa szülői felügyeleti jogának megszüntetése iránti perben, mind pedig az apai kapcsolattartás újraszabályozása iránt folyó perben.

A hivatalvezető kiemelte, hogy a magyar és a román bíróság által hozott ideiglenes döntések szabályozása ugyanazon gyermekekre vonatkozott, azonban a magyar bíróság által hozott jogerős és végrehajtható döntés megelőzte a román bíróság döntését.

A 2201/2003/EK rendelet 8. cikk (1) bekezdése értelmében egy tagállam bíróságai joghatósággal rendelkeznek olyan gyermek feletti szülői felelősségre vonatkozó ügyekben, aki a bíróság megkeresésekor az adott tagállamban szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik. A rendelet 20. cikke szerint ideiglenes intézkedés a tagállam területén tartózkodó személyek tekintetében hozható, a gyermekek azonban a hivatkozott román bírósági ideiglenes intézkedés meghozatala időpontjában, sem az azóta eltelt időszakban nem tartózkodtak Románia területén.

A gyámhivatal a helyi bíróság, mint joghatósággal rendelkező bíróságnak az ügyben történt jogerős döntéshozatalára tekintettel a panaszos apa kérelmét a 2012. január 30. napján hozott végzésével (20001-11/2012.) elutasította, ami ellen az apa 2012. február 23. napján fellebbezést nyújtott be. Véleménye szerint a gyámhivatal jogszabálysértő módon tagadta meg a bírósági döntés végrehajtását.

A megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala a 2012. április 2-án kelt végzésével a városi gyámhivatal döntését helybenhagyta, megállapítva, hogy az jogszerűen járt el. Kiemelte, hogy a gyámhivatal eljárása során köteles vizsgálni a külföldi határozat elismerhetőségét. Megállapította továbbá, hogy a román bíróság ideiglenes intézkedése nem ismerhető el, így az nem végrehajtható, erre tekintettel a gyámhivatal az apa kérelmét jogszerűen utasította el.

2) A **helyi bíróság** a megyei bíróság által 2009. november 30-án kelt ítéletben szabályozott kapcsolattartást az apa szülői felügyeleti jogának megszüntetése iránt indított perben 2010. november 29-én kelt végzésében ideiglenes intézkedéssel felfüggesztette, egyben kötelezte a feleket (az apát és az anyát), hogy az ellenőrzött kapcsolattartás helye és időpontja meghatározása érdekében vegyék fel a kapcsolatot a városi gyámhivatallal. E döntését a 2010. december 10-én kelt végzésével megismételte, egy másik városi gyámhivatalhoz utalva a szülőket.

A szülői felügyeleti jog megszüntetése iránt indított perben a bíróság 2011. április 19-én kelt, előzetesen végrehajtható végzésében telefonos kapcsolattartást határozott meg. Az indokolásból kiderült, hogy az apa romániai előzetes letartóztatását időközben feloldották, de az országot nem hagyhatja el, ezért azt kérte a bíróságtól, hogy telefonos kapcsolattartást biztosítson részére.

Az apa később kérte a bíróságtól a kapcsolattartás felfüggesztésének megszüntetését és kapcsolattartásra való feljogosítását, arra való hivatkozással, hogy a román hatóságok erre a célra Magyarországra engednék, első alkalommal 2011. október 28., 29., 30. napján. A bíróság az apa kérelmét 2011. október 25-én kelt végzésével elutasította.

3) A Kolozsvári Bíróság a 2011. október 17-én kihirdetett, 13246/211/2011. számú polgári határozatával ideiglenesen szabályozta az apa, az apai nagyanya és a két gyermek közötti kapcsolattartást. A határozat hivatalos fordításából kiderül, hogy az apa arra hivatkozva kérte a kapcsolattartás romániai szabályozását, hogy az ellene folyamatban lévő büntetőeljárás során alkalmazott intézkedések miatt nem hagyhatja el Romániát és ezért nem láthatja gyermekeit. Az anya, mint alperes hivatkozott a román hatóságok illetékességének¹ hiányára, illetve ítélt dologra. A bíróság megkereste határidő tűzése nélkül a magyar bíróságot, elutasította a kifogást, majd ideiglenes intézkedést hozott.

A bíróság a román nemzeti jogra való hivatkozással megállapította, hogy fennáll a sürgősség, mint az ideiglenes intézkedés meghozatalának előfeltétele, illetve a gyermek felsőbbrendű érdeke is azt kívánja, hogy döntést hozzanak, annak elmaradása ugyanis gyakorlatilag a felperes apa jogvesztésével járna, hiszen a gyermekeivel való személyes és közvetlen kapcsolatának megtiltását eredményezné. A döntés szerint mindegyik hónap első hétvégén, péntek 16 óra és vasárnap 18 óra közti intervallumban, illetve nyári vakációban július 1-je 9 órától július 21. 16 óráig tart a látogatás, amely úgy valósul meg, hogy a felperes elviheti a gyerekeket az anya lakóhelyéről és Romániába viheti őket, a látogatási program végén pedig visszaviszik őket az anya lakóhelyére. Az ideiglenes intézkedés időtartama a 26948/211/2011. számú polgári ügy elbírálásáig terjed, amelyben a román bíróság megkereste a magyar bíróságot a joghatóság megállapítása érdekében, és amelyben a válaszára nyitva álló határidő 2012. január 12. A határozat fellebbezés hiányában 2011. október 24-én jogerőre emelkedett, majd az alapján 2011. november 4-én kiállították a 2201/2003/EK rendelet szerinti láthatási jogokra vonatkozó igazolást.

4) Az apa 2011. november 6-án kelt kérelmében kérte első alkalommal a gyámhivataltól a Kolozsvári Bíróság fent hivatkozott határozatának végrehajtását soron kívül, arra való hivatkozással, hogy az közvetlenül végrehajtható, kérte továbbá az elmaradt kapcsolattartás pótlását.

Kérte mindemellett a gyermekek védelembe vételi eljárását tekintettel arra, hogy álláspontja szerint az anya a gyermekeket öellene neveli. A városi gyámhivatal hiánypótlási felhívásában az iratok hiteles fordításának benyújtására szólította fel az apát, illetve értesítette az anyát az eljárás megindulásáról. Az apa 2011. november 16-án kelt, a gyámhivatalhoz november 21-én érkezett kérelmében a hiánypótlásnak eleget tett, egyszersmind kérte a hatóságot, hogy szabjanak ki bíróságot az anya ellen, mert megakadályozta a november 4-i kapcsolattartást.

A városi gyámhivatal 2011. november 22-én hozott 20186-7/2011. számú végzésével a kapcsolattartás végrehajtása iránt indul eljárását felfüggesztette, a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma állásfoglalásának kialakításáig. A gyámhivatal a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) 164. §-ára hivatkozott, mely szerint, ha a gyámhatósági eljárásban a külföldi jog alkalmazhatósága, az alkalmazandó külföldi jog tartalma vagy az alkalmazandó külföldi jog kétes, az iratokat a miniszterhez kell felterjeszteni véleménykérés céljából. Mindez a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerint előkérdésnek minősül, így az eljárást fel kell függeszteni.

A gyámhivatal a minisztérium állásfoglalását atekintetben kérte ki, hogy érdemben utasítsa-e el az apa kérelmét – mivel kérelme egy olyan bírósági határozaton alapul, amelyet álláspontjuk szerint joghatóság hiányában hoztak, így nem hajtható végre –, vagy alkalmazzák a 2201/2003/EK rendelet szabályait, ezzel a jogerős magyar bírósági döntést figyelmen kívül hagyva.

¹ a fordítás szerint, valójában a joghatóság hiánya

Az apa 2011. november 29-én kelt és 30-án kiegészített kérelmében ismételten kérte a román bírósági határozat soron kívül való végrehajtását, egyszersmind a gyámhivatal intézkedését a soron következő, 2011. december 2-4. között esedékes kapcsolattartás megvalósítása érdekében. A két iraton nem szerepel sem az érkeztetés, sem pedig az iktatás, ugyanakkor a járási hivatal megküldött egy feljegyzést is, ami szerint két férfi munkaidőn kívül, december 4-én nyújtotta át az iratokat, amit a pénzügyi osztály munkatársa átvett.

A gyámhivatalhoz 2011. december 8-án érkezett meg a minisztérium tájékoztatása. A minisztérium a 2011/2003/EK rendelet szülői felelősségre vonatkozó joghatósági rendelkezéseit elemezve kiemelte, hogy az általános joghatóságra vonatkozó rendelkezés alapján Magyarország rendelkezik joghatósággal az ügyben, továbbá ideiglenes intézkedést sem hozhatott volna a román bíróság, ugyanis a gyermekek nem tartózkodtak Romániában. Mindezek alapján azt javasolta a gyámhivatal számára, hogy – tekintettel arra, hogy a román bíróság időközben már megkereste a magyart – a végrehajtási eljárást függeszse fel, amíg a két érintett bíróság tisztázza a joghatósági kérdést.

2011. december 9-én érkezett meg a gyámhivatalhoz az apa fellebbezése, amelyet a gyámhivatal 2011. november 22-én kelt, 20186-7/2011. számú, eljárást felfüggesztő végzése ellen nyújtott be. Álláspontja szerint a Kolozsvári Bíróság határozata a 2201/2003/EK rendelet 41. cikk (1) bekezdésének értelmében közvetlenül végrehajtható, a szükséges igazolást kiállította, a hiteles fordítást csatolta és kérte a végrehajtást, így az eljárás lefolytatásának nincsen akadálya, a külföldi jog alkalmazhatósága nem kétes, hanem egyértelmű. Hasonlóképpen, a Gyer. alapján is az igazolással ellátott külföldi határozat végrehajtását foganatosítani kell.

Ugyanezen a napon a gyámhatóság a minisztérium javaslatának megfelelően a kapcsolattartás végrehajtása iránt indult eljárás felfüggesztését megszüntette, egyidejűleg azt ismét felfüggesztette (20186-11/2011. számon), a joghatóság kérdésében történő jogerős bírósági döntés meghozataláig. Az indokolás szerint a Kolozsvári Bíróság 2011. október 6-án kelt határozatával elrendelte a magyar bíróság megkeresését a joghatóság eldöntése érdekében. Mivel ez az ügy szempontjából előkérdés, a gyámhivatal a kérdés eldöntéséig felfüggeszti az eljárását.

Szintén ugyanezen a napon a gyámhivatal 20186-12/2011. számon az apának a 20186-7/2011. számú, felfüggesztő végzés elleni fellebbezését érdemi vizsgálat nélkül elutasította, arra való hivatkozással, hogy az nem a jogosulttól származik. Az apa ugyanis nem személyesen, hanem jogi képviselője útján tette meg a nyilatkozatát (csak a jogi képviselő aláírása szerepelt a beadványon, az apáé nem), a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény azonban csak személyes nyilatkozattételre ad lehetőséget.

5) A gyámhivatal 2011. december 12-én kelt, az apának és az anyának címzett tájékoztatásában felhívta a figyelmüket a közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségére. 2011. december 15-én a gyámhivatal ügyintézője felvette a kapcsolatot az ügyben eljáró bíróval, aki tájékoztatta, hogy a Kolozsvári Bíróság megkeresésére közölni fogja, hogy a magyar bíróságnak fennáll a joghatósága.

6) Az apa legközelebb 2011. december 21-én élt fellebbezéssel, a 20186-11/2011. és a 20186-12/2011. számú végzések ellen. Ebben kiemelte, hogy jogszabálysértő fellebbezésének érdemi vizsgálat nélküli elutasítása (20186-12/2011.) arra való hivatkozással, hogy az nem a jogosulttól származik, mert a Ket. alapján jogosult volt jogi képviselő útján eljárni, míg a Gyer. hivatkozott rendelkezése a kapcsolattartással kapcsolatos nyilatkozatokra terjed ki, amibe nem tartozik bele a fellebbezés. Mindezeket túl ismételten kifejtette abbéli álláspontját, hogy jogszabálysértő az eljárás felfüggesztése (20186-11/2011.).

7) A megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala 2012. január 19-én három végzést hozott, melyekben elbírálta az apa 20186-7/2011., 20186-11/2011. és a 20186-12/2011. számú végzésekkel szemben benyújtott fellebbezéseit.

A megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala a 20186-7/2011. számú végzést, melyben a városi gyámhivatal az eljárást a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma állásfoglalásáig felfüggesztette, helybenhagyta. Megállapított, hogy a gyámhivatal jogszabályszerűen járt el.

Indokolásában kiemelte, hogy a városi gyámhivatal az ügy előzményi iratai alapján tudomással bírt arról, hogy az apa ellen szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti per van folyamatban, melynek keretében a bíróság 2010. december 10-én kelt végzésével a korábban szabályozott kapcsolattartást felfüggesztette, 2011. április 19-én kelt végzésével ideiglenes intézkedés keretében telefonos kapcsolattartást szabályozott, 2011. október 25-én kelt végzésével pedig elutasította az apa kapcsolattartás felfüggesztése és ellenőrzött kapcsolattartásra való feljogosítás iránti kérelmét. Az apa a kapcsolattartás felfüggesztése és a telefonos kapcsolattartás szabályozását követően fordult a kolozsvári bírósághoz, majd a városi gyámhivataltól a telefonos kapcsolattartás végrehajtását kérte, amely után kérte a kolozsvári bíróság döntésének végrehajtását is. A városi gyámhivatal a magyar bíróság végzésének végrehajtása iránti kérelmet elbírálta. Mivel azonban ugyanabban a tárgyban két ellentétes tartalmú döntés nem hajtható végre, a városi gyámhivatal körültekintő és jogszerű eljárást követett, amikor az általa végrehajtandó döntés meghatározása, azaz az ügyben eljáró bíróságok joghatóságának tisztázása érdekében eljárást folytatott. Mivel a joghatóság megállapítása nem tartozik a városi gyámhivatal hatáskörébe, ezért a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz fordult, melynek válaszáig eljárását felfüggesztette. A fellebbező apa véleményét nem támasztja alá a Kolozsvári Bíróságnak a Budapesti II. és III. Kerületi Bírósághoz intézett megkeresése, és a megkeresett bíróság 2011. december 15-én kelt, a magyar bíróság joghatóságának fennállásáról szóló tájékoztatása sem.

A megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala helybenhagyta a városi gyámhivatal 20186-11/2011. számú végzését is. A városi gyámhivatal megállapította, hogy az előtte folyó eljárásban az ügy eldöntése a joghatóság előzetes elbírálásától függ, mely más szerv (a bíróság) hatáskörébe tartozik, ezért a kérdés eldöntéséig felfüggesztette eljárását. A megyei kormányhivatal szerint a városi gyámhivatal körültekintő és jogszerű eljárást követett, a joghatóság eldöntéséig az eljárást fel kell függeszteni, elsőként a minisztériumi vélemény megérkezéséig, majd a bíróság döntéséig.

Szintén helybenhagyta a megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala a 20186-12/2011. számú végzést is, melyben fellebbezését érdemi vizsgálat nélkül utasították el arra való hivatkozással, hogy azt nem személyesen terjesztette elő (nem írta alá). A kormányhivatal indokolása szerint a Gyer. nem szűkíti a személyesen megtehető jognyilatkozatok körét, melyek közé így a fellebbezés is beletartozik, vagyis az apa álláspontjával szemben azt is személyesen kell előterjeszteni.

8) Románia szegedi főkonzulátusa 2012. január 9-én kelt levelében tájékoztatást kért a városi gyámhivataltól arról, hogy miért nem hajtják végre a román bíróság döntését. A városi gyámhivatal Románia szegedi főkonzulátusa számára 2012. január 17-én kelt levelében rövid tájékoztatást nyújtott az ügyben felmerült joghatósági problémáról.

9) A helyi bíróság a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránt indított per során a Kolozsvári Bíróság 2011. december 8-án érkezett megkeresésére válaszul a 2011. december 15-én kelt levelében azt a tájékoztatást adta, hogy a magyar bíróság joghatósága fennáll, mind a szülői felügyelet megszüntetése, mind pedig az apai kapcsolattartás szabályozása kérdésében. 2011. december 22-én kelt levelében a K. Városi Bíróság, hivatkozással a Kolozsvári Bíróság 26948/211/2011. számú ügyben keletkezett megkeresésére, szintén tájékoztatta a bíróságot a gyermekek kapcsolattartása ügyében fennálló joghatóságáról.

10) A városi gyámhivatal 2012. január 20-án kelt végzésével a kapcsolattartás végrehajtása iránt indult eljárás felfüggesztését megszüntette, mivel a bíróság döntést hozott, megállapítva, hogy a 2201/2003/EK rendelet értelmében a magyar bíróság joghatósággal rendelkezik mind az apa szülői felügyeleti jogának megszüntetése iránti kérelem, mind pedig az apai kapcsolattartás újraszabályozása iránt előterjesztett viszontkereset tekintetében. A végzés fellebbezés hiányában 2012. február 14-én jogerőre emelkedett.

Ezt megelőzően az apa 2012. január 16-án kelt kérelmében ismételten a román bíróság döntésének végrehajtását kérte, a korábbiakhoz hasonlóan arra hivatkozva, hogy a gyámhivatal nem jogosult felülbírálni a Kolozsvári Bíróság döntését, az jogerős, és végrehajtható. Bejelentette egyszersmind, hogy közigazgatási jogkörben elkövetett károkozás miatt kártérítési igényt kíván érvényesíteni a gyámhivatal és az anya ellen, egyetemlegesen. Vagyoni kárt okoztak számára ugyanis azzal, hogy utazási, illetve ügyvédi költsége merült fel, nem vagyont pedig azért, mert nem láthatja gyermekeit. Hivatkozott továbbá a BH1994. 318. számú, legfelsőbb bírósági határozatra, amely szerint a kapcsolattartás jogellenes megghiúsítása kártérítési igényt von maga után.

A kérelem a városi gyámhivatalhoz 2012. január 23-án – vagyis a felfüggesztés megszüntetését követően – érkezett. A gyámhivatal 2012. január 30-án kelt, 20001-11/2012. számú végzésével hozott érdemben döntést az ügyben, az apa kérelmét elutasítva. Indokolásában megállapította, hogy a 2201/2003/EK rendelet 8. cikk (1) bekezdése értelmében egy tagállam bíróságai joghatósággal rendelkeznek olyan gyermekek feletti szülői felelősségre vonatkozó ügyekben, aki a bíróság megkeresésekor az adott tagállamban szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik. Az érintett két kislány szokásos tartózkodási helye születésüktől fogva Magyarország területén van. A rendelet 20. cikke szerint ideiglenes intézkedés a tagállam területén tartózkodó személyek tekintetében hozható, e feltétel azonban a gyermekek esetében nem állt fenn. Az apa a döntés ellen fellebbezést nyújtott be, mely a városi gyámhivatalhoz 2012. február 23-án érkezett meg. Ebben ismételten hivatkozott arra, hogy a városi gyámhivatal számára semmilyen jogszabály sem biztosít jogkört arra, hogy a végrehajtható bírósági döntést felülbírálja, ilyen lehetősége a minisztériumnak, illetve a magyar bíróságnak sincs. Álláspontja szerint erre vezethető vissza az is, hogy a gyámhivatal jogszabályi rendelkezésre nem is hivatkozik az elutasításkor, ami ebből a szempontból is jogszabálysértő. Mindezek alapján ismételten kéri az esedékes kapcsolattartás biztosítását, illetve az elmaradtak pótlását. Hivatkozik mindezekon túl az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Németh Zoltán v. Magyarország ügyben született döntésére, melyben 20 000 Euró kártérítés megfizetésére kötelezte az országot, amiért nem tett meg mindent az apai kapcsolattartás biztosítása érdekében. Egyszersmind k érte a gyermekek védelembe vételét.

11) A 26948/211/2011. számú ügyben ezt követően a Kolozsvári Bíróság a magyarországi K. Városi Bíróság, mint illetékes bíróság részére 2012. február 2-án átadta az ügy elbírálását, ezzel pedig a kapcsolattartást szabályozó ideiglenes intézkedés a fentieknek megfelelően hatályát veszítette².

12) Románia szegedi főkonzulátusa 2012. február 28-án kelt levelében az apa hozzájuk intézett kérésének megfelelően a városi gyámhivatal segítségét kérte a soron következő, 2012. március 2-i kapcsolattartás megvalósítása érdekében.

13) Az apa legközelebb a 2012. március 2-án érkezett kérelmében kérte a román bíróság intézkedésének végrehajtását. A városi gyámhivatal 2012. március 7-én kelt végzésével a kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította arra való hivatkozással, hogy azt már korábban elbírálta, elutasító döntésével szemben pedig jogorvoslati eljárás volt folyamatban a megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala előtt.

² Id. 3) pont: „Az ideiglenes intézkedés időtartama a 26948/211/2011. számú polgári ügy elbírálásáig terjed.”

Az apa ez utóbbi végzéssel szemben szintén fellebbezést nyújtott be, mely 2012. március 29-én érkezett meg a városi gyámhivatalhoz. Álláspontja szerint a gyámhivatal nem bírálta el korábban a márciusi kapcsolattartására vonatkozó kérését, a korábbi kérelmeiben ugyanis időben korábbi időpontra vonatkozóan kérte a kapcsolattartásra vonatkozó külföldi határozat végrehajtását, továbbá változatlan tényállásról sem lehet beszélni, hiszen a gyámhivatal egyszer sem teljesítette tényállás-tisztázási kötelezettségét. Fellebbezésében azt is kiemelte, hogy az eljárás többszöri – jogszabályellenes – felfüggesztése által a városi gyámhivatal túllépte az eljárásra vonatkozó ügyintézési határidőt.

A megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala a városi gyámhivatal végzését 2012. május 14-én kelt végzésével helybenhagyta.

14) Az apa a városi gyámhivatalhoz 2012. március 6-án érkezett keresetével a megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala három végzésének bírósági felülvizsgálatát kérte. A támadott három döntés a városi gyámhivatal 20186-7/2011., 20186-11/2011. és a 20186-12/2011. számú végzéseivel³ szembeni fellebbezéseit elutasító döntések.

Az apa álláspontja szerint jogszabálysértő módon utasította el a városi gyámhivatal fellebbezési kérelmét arra való hivatkozással, hogy nem az arra jogosulttól származik, ugyanis a fellebbezés jogorvoslati kérelem, nem pedig olyan, a kapcsolattartással kapcsolatos jognyilatkozat, mely csak személyesen terjeszthető elő.

A végrehajtási eljárás felfüggesztése és annak helybenhagyása is jogszabálysértő módon történt, mert nem merült fel olyan előkérdés, ami miatt erre szükség lett volna, a 2201/2003/EK rendelet 21. cikke ugyanis kimondja, hogy külön eljárás nélkül ismerik el a tagállamok valamely más tagállamban hozott döntést. Hasonlóképpen, a Gyer. 166. § (1) bekezdése sem ad mérlegelési lehetőséget a gyámhivatal részére az igazolással ellátott külföldi határozatok végrehajtása tekintetében. Mindezek ellenére a városi gyámhivatal az eljáró román bíróság joghatóságát kezdte el vizsgálni, ezzel jelentősen elhúzva az eljárást.

Iratellenes a gyámhivatal azon hivatkozása is, hogy ugyanazon ügyben két ellentétes tartalmú döntés nem lehet hatályban, ilyen ugyanis nincs, a 2010-es magyar kapcsolattartási határozat végrehajtását ugyanis a bíróság felfüggesztette.

Jogszabálysértő a döntés amiatt is, mert nem tett eleget a városi gyámhivatal indokolási kötelezettségének, amikor nem jelölte meg azt a jogszabályt, amely alapján nem köteles végrehajtani a külföldi bíróság határozatát, ilyen jogszabály pedig egyébként sem létezik. Mindezekon túl a 2201/2003/EK rendelet gyámhivatal által hivatkozott 8. cikk (1) bekezdése sem megfelelő hivatkozási alap, hiszen az a szülői felelősséggel kapcsolatos kérdésekre vonatkozik, melyek itt szóba sem jöhetnek.

Összességében a városi gyámhivatal jogszabálysértő módon járt el az apa szerint, mert nem tartotta be a jogszabályi rendelkezéseket és nem hajtotta végre a jogerős és végrehajtható döntést, jogos érdekeit feleslegesen korlátozta és szorította olyan keretek közé, amelyek következtében jogait nem tudta gyakorolni, nem mozdította elő ügyféli jogainak gyakorlását, mindezek által pedig az eljárás rendkívül költségessé vált.

Mindezekre való hivatkozással az apa kérte a bíróságtól az érintett döntések hatályon kívül való helyezését és a gyámhivatal új eljárás lefolytatására való kötelezését.

15) A megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala 2012. március 22-én kelt végzésével a városi gyámhivatal 20186-12/2011. számú végzését, melyben érdemi vizsgálat nélkül utasította el az apa jogi képviselője által előterjesztett kérelmet, megsemmisítette. A végzés értelmében az apa két fellebbezést is benyújtott ugyanazon elsőfokú, eljárást felfüggesztő végzéssel szemben, egyikén szerepelt az aláírása, míg a másikon nem. Mivel a jogi képviselő külön irattal és alkalommal, de az apa képviselőjében terjesztette elő az azonos tartalmú fellebbezést, ezért azt nem kell külön fellebbezésnek tekinteni, és külön elbírálni.

³ ld. 7) pont

Erre való tekintettel az elutasító végzést megsemmisítette, mivel pedig a másik fellebbezést már elbírálta, az ügyben nem maradt elbírátlan fellebbezés.

16) A törvényszék, tekintettel arra, hogy a megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala a városi gyámhivatal 20186-12/2011. számú végzését ugyan először helybenhagyta, azonban később döntését visszavonva a végzést megsemmisítette, érdemi vizsgálat nélkül, hivatalból elutasította a végzés elleni bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet.

A gyámhivatal 20186-7/2011., illetve 20186-11/2011. számú végzéseit helybenhagyó döntésekkel szemben benyújtott bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a törvényszék peren kívüli eljárásban érdemben elbírálta és elutasította.

Végzésében hivatkozik a bíróság a 2201/2003/EK rendelet 8. cikk (1) bekezdésére, amely az általános joghatóságot szabályozza. Jelen esetben a városi gyámhatóságnak rendelkezésére állt a bíróság 2010. december 10. napján kelt végzése, mely a korábban szabályozott kapcsolattartást felfüggesztette és kötelezte a feleket, hogy az ellenőrzött kapcsolattartás helye és időpontja meghatározása érdekében vegyék fel a kapcsolatot a gyámhivatallal. Később a bíróság ideiglenes intézkedéssel telefonos kapcsolattartást szabályozott 2011. április 19. napján kelt végzésével. E döntések mellett rendelkezésre állt a Kolozsvári Bíróság 2011. október 17. napján kelt ideiglenes intézkedése is, mely szintén szabályozta a kapcsolattartást. Mindezek alapján teljességgel iratellenes a bíróság szerint az apa azon állítása, mely szerint nem volt két, ellentétes tartalmú bírósági határozat a kapcsolattartás időszakait, időpontját és korlátozottságát illetően. Az ellentétes tartalmú bírósági határozatokból pedig okszerűen következik az, hogy a gyámhivatal vizsgálta, melyik bíróság rendelkezik joghatósággal a kiskorúak és az apa kapcsolattartásának körében, ezáltal melyik bíróság határozatának végrehajtása a feladata.

E körben a Gyer. 164. §-a tartalmaz rendelkezést, miszerint ha a gyámhatósági eljárásban a külföldi jog alkalmazhatósága, az alkalmazandó külföldi jog tartalma vagy az alkalmazandó nemzetközi szerződés kétes, az iratokat – a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság útján – a miniszterhez kell felterjeszteni véleménykérés céljából. A miniszter véleménye kialakítása érdekében megkeresi az igazságügyért felelős minisztert, illetve a külpolitikáért felelős minisztert. Helyesen járt el tehát a gyámhivatal akkor, amikor az eljárást felfüggesztette, mivel az ügy érdemi eldöntése előzetes kérdés elbírálásától függött. Ugyancsak nem sértett jogszabályt a gyámhivatal akkor sem, amikor a miniszter állásfoglalásának beérkezését követően a joghatóság kérdésében való jogerős bírósági döntésig a gyámhivatali eljárást felfüggesztette.

Az adatok alapján megállapítható, hogy mind a román bíróság, mind a magyar bíróság az apa és a gyermekek közötti kapcsolattartás vonatkozásában ideiglenes intézkedést hozott. A két bíróság között a joghatóság kérdésének jogerős elbírálását, eldöntését követően lesz a városi gyámhivatal abban a helyzetben, hogy a joghatósággal rendelkező román vagy magyar bírósági ideiglenes intézkedést végrehajtsa.

Mindezek alapján a bíróság az apa kérelmét elutasította.

17) A fenti iratok alapján megállapítható tehát, hogy az apa a magyar bíróság 2011. április 19-én kelt, kapcsolattartás tárgyában hozott végzését követően, romániai tartózkodása során fordult a Kolozsvári Bírósághoz arra való hivatkozással, hogy az ország elhagyásának tilalma miatt nem tud kapcsolatot tartani gyermekeivel. Az anya perbe bocsátkozott, hivatkozva a román hatóságok joghatóságának hiányára, illetve ítélt dologra. A bíróság elutasította a kifogást, majd a 2011. október 17. napján kihirdetett és 2011. október 24. napján jogerőre emelkedett polgári határozatával ideiglenesen szabályozta az apai kapcsolattartást. 2011. november 4-én az apa kérelmére kiállították a 2201/2003/EK rendelet szerinti láthatási jogokra vonatkozó igazolást. Az ideiglenes intézkedés időtartama a határozat szerint a 26948/211/2011. számú polgári ügy elbírálásáig terjedt.

A Kolozsvári Bíróság a magyarországi K. Városi Bíróság részére végül 2012. február 2-án adta át az ügy elbírálását, miután megállapította, hogy arra a magyar bíróság rendelkezik joghatósággal, ezzel pedig a kapcsolattartást szabályozó ideiglenes intézkedés hatályát vesztette. Az apa 2011. október 24. és a 2012. február 2-i döntés közötti időben számtalan alkalommal (2011. november 6., 2011. november 29., 2012. január 16., 2012. március 2.) kérte a városi gyámhivataltól a Kolozsvári Bíróság ideiglenes intézkedésének végrehajtását.

Első alkalommal 2011. november 6-án fordult a hatósághoz, mely hiánypótlást követően 2011. november 22-én, 20186-7/2011. számú végzésével eljárását felfüggesztette és megkereste a minisztert a joghatóság kérdésében. A végzés ellen az apa fellebbezett (két példányban, az egyiket szerepelt az aláírása, a másikon nem), azt azonban 2011. december 9-én érdemi vizsgálat nélkül elutasította a városi gyámhivatal (20186-12/2011.). Ugyanezen a napon, a miniszter válaszát követően az eljárás felfüggesztését megszüntette, majd ismételt a felfüggesztésről döntött, a bírósághoz fordulva a joghatóság kérdésében (20186-11/2011.). Az apa mind az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás, mind pedig az ismételt felfüggesztés ellen fellebbezést nyújtott be, 2011. december 21-én. A megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala 2012. január 19-én helybenhagyta az első felfüggesztő végzést, az érdemi vizsgálat nélküli elutasítást, illetve a második felfüggesztő végzést is. Az apa a döntésekkel szemben 2012. március 6-án bírósági felülvizsgálat iránti eljárást kezdeményezett. A megyei kormányhivatal 2012. március 21-én az érdemi vizsgálat nélküli elutasítást helybenhagyó végzését visszavonta, az elutasító végzést pedig megsemmisítette, arra való hivatkozással, hogy az apa két példányban nyújtotta be a fellebbezését, az egyiket elbírálta, így az elutasított példányt nem kellett volna vizsgálni. A bíróság elutasító döntést hozott.

Ezt követően 2011. november 29-én kérte a következő kapcsolattartás végrehajtását, kérelmével kapcsolatban hatósági döntést nem találtam a megküldött iratanyagban.

Az apa 2012. január 16-i kérelmét január 30-án elutasította városi gyámhivatal, az elutasítás ellen február 23-án fellebbezett. Időközben, január 20-án a gyámhivatal az eljárás felfüggesztését megszüntette. Az apa legutoljára 2012. március 2-án kérte a végrehajtást, amit a gyámhivatal ítélt dologra való hivatkozással március 7-én utasított el. A döntés ellen az apa március 29-én fellebbezett, a helybenhagyó végzés pedig május 14-én született meg. Az apa ezt követően, 2012. augusztus 23-án fordult hivatalomhoz.

Az alkalmazott jogszabályok

- a Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. A 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat-és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésének b) pontja, (2) bekezdése, 2. § (1) bekezdése, illetve 9. § b) pontja értelmében a gyámhatóság feladat- és hatáskörét – 2011-ben, amikor a panaszos apa először fordult a hatósághoz, egészen 2012. december 31-ig – többek között a városi gyámhivatal gyakorolta. A Kormány városi gyámhivatalként a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező gyermekvédelmi és gyámügyi ügyintézőjét jelölte ki. A városi gyámhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatási ügyekben általános első fokú hatóságként járt el, amely a rendeletben meghatározott kivételekkel ellátta mindazon feladatokat, amelyeket jogszabály az elsőfokú gyámhatóság hatáskörébe utalt. Ide tartozott többek között a bíróság, valamint a városi gyámhivatal által szabályozott kapcsolattartás végrehajtásáról való intézkedés is.

2013. január 1-jétől a városi gyámhivatal feladatait ugyanezen rendelet 1. § (1) bekezdés b) pontja, illetve (2) bekezdése alapján a járási gyámhivatal gyakorolja, amely a megyei kormányhivatal járási hivatalának szakigazgatási szerve. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (1) bekezdése, illetve 5. § (2) bekezdése értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal része a járási hivatal. A járási hivatal, illetve a járási hivatal szakigazgatási szerve hatáskörét önállóan gyakorolja.

Az Alaptörvény 17. cikke értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő ágazati szakigazgatási szerv – többek között – a szociális és gyámhivatal a szociális, gyermekvédelmi, gyermekjóléti, és gyámügyi feladatok ellátására.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a városi gyámhivatal, a járási gyámhivatal, illetve a megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala államigazgatási szerv, amelyek így az Ajbt. (1) bekezdésének a) pontja értelmében közigazgatási szervnek minősülnek.

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja bíróság tevékenységét. Jelen esetben a panaszos három elutasító végzés bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte, melyek közül kettőt a bíróság érdemben el is bírált, így e két esetben a hatásköröm kizárt, a többi végzés tekintetében azonban fennáll a hatásköröm.

Az ügy érdeme tekintetében

1) A hatóságoknak, annak érdekében, hogy döntést tudjanak hozni a panaszos ügyében (illetve más, hasonló ügyben), alapvetően a 2201/2003/EK rendelet láthatási jogokra vonatkozó rendelkezéseit (illetve bizonyos tekintetben az arra épülő joggyakorlatot) kell(ett volna) ismerniük, ami már önmagában is atipikussá teszi a jelenleg vizsgált helyzetet.

Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően alkalmazandó, közvetlenül hivatkozható joggá váltak az Európai Unió polgári eljárásjogi szabályai is, így a magyar szervek (értve ez alatt leginkább a bíróságokat) számára a nemzeti jogot megelőzve kötelező vált azok alkalmazása a határon átnyúló, vagyis külföldi tényállási elemet tartalmazó ügyekben. E rendelkezések célja elsődlegesen a polgári eljárásjog néhány területének – így a joghatóságnak, a külföldi határozatok elismerésének, illetve végrehajthatóságuknak stb. – az egységesítése, az eljárások megkönnyítése volt. E kérdések előzetes tisztázása tehát elengedhetetlen, a nemzeti jog alkalmazására csak ezt követően kerülhet sor.⁴

⁴ Részletesen ld. Kengyel Miklós – Harsági Viktória: Európai polgári eljárásjog. Osiris Kiadó Budapest, 2006 35., 539-560., 581-596.

Jelen ügyben a külföldi elemet az adta, hogy a panaszos apa kettős állampolgár, továbbá Románia területén tartózkodott és emiatt ügyében a román bíróság ideiglenes intézkedést hozott. A tisztázandó kérdés az volt, hogy végre lehet-e, és ha igen, végre kell-e hajtani ezt a döntést, illetve ezt megelőzően még az, hogy ki és milyen eljárási rendben jogosult (és egyben köteles is) erről dönteni.

Áttekintve a 2201/2003/EK rendeletet, elsőként azt kell kiemelni, hogy az 1. cikk (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdés a) pontja alapján szülői felelősségen a kapcsolattartási jog gyakorlását is érteni kell. A rendelet rendszerében a gyermek feletti szülői felelősségre vonatkozó ügyekben az általános joghatóság alapja a gyermek szokásos tartózkodási helye [8. cikk (1) bekezdés]. A szokásos tartózkodási hely fogalmának megállapításánál a rendelet nem utal vissza a nemzeti jogra, hanem autonóm jogértelmezést kíván a jogalkalmazótól, ennek megfelelően e fogalom alapvetően egy személy életvitelének tényleges központját jelenti, vagyis azt a helyet, ahová a szociális kapcsolatainak súlypontja helyeződik. A kiskorúak esetében kiemelt jelentőséggel bír a kapcsolatok körében a család: a gyermek szokásos tartózkodási helye ott van, ahol ténylegesen, az őt gondozó szülő akarata alapján található és tartózkodni köteles.

E joghatósági rendelkezést áttöri ugyanakkor a 15. cikk, amely lehetőséget teremt az ügy határon átnyúló átadására, amennyiben a gyermek alapvető érdekének ez felel meg, és a joghatósággal rendelkező bíróság úgy ítéli meg, hogy egy másik állam, amelyhez a gyermeket szoros kötelék fűzi, alkalmasabb az ügy, vagy annak egy részének elbírálására (ez az ún. *forum non conveniens* elve). A szoros kapcsolatot megalapozhatja – többek között – a korábbi szokásos tartózkodási hely, illetve az állampolgársága szerinti hely is, azonban e lehetőség meglehetősen kivételes.

A joghatósággal kapcsolatban alapvető rendelkezés, hogy azt a tagállam bírósága automatikusan vizsgálja, és hivatalból magát joghatósággal nem rendelkezőnek kell nyilvánítania, ha azt állapítja meg, hogy a rendelet egyetlen rendelkezése értelmében sincsen joghatósága, azonban más tagállam joghatósága megállapítható (17. cikk).

Abban az esetben, ha párhuzamosan futnak eljárások az egyes tagállamokban, a rendelet rendezzi a perfüggőség kérdését is, méghozzá a megelőzés elvének alkalmazásával: ugyanazon gyermek esetén, a később megkeresett bíróság az elsőként megkeresett bíróság joghatóságának megállapításáig hivatalból felfüggeszti az eljárását [17. cikk (2) bekezdés]. A perfüggőség a kezdőirat benyújtásának időpontjában áll be (ez eltérés a magyar belső jogi szabályozástól) (16. cikk), és alapvető feltétel, hogy azonos jogalapról, ugyanazon gyermekekre vonatkozzon a kérelem [19. cikk (2) bekezdés].

Főszabály szerint tehát ezek a rendelkezések érvényesülnek a szülői felelősséggel kapcsolatos ügyekben.

Más a helyzet azonban az *ideiglenes intézkedések* alkalmazása esetén. Ezek ugyanis nem tartoznak a rendelet joghatósági szabályainak hatálya alá, vagyis akár joghatóság hiányában is eljárhat a bíróság, hiszen céljuk egy sürgős helyzet ideiglenes rendezése addig, amíg az arra jogosult el tud járni, ebből fakad egyben alkalmazásuk kivételessége is. Más szavakkal: az ideiglenes intézkedésre vonatkozó szabályok nem külön joghatóságot hoznak létre, hanem lehetővé teszik a belső jog alkalmazhatóságát, joghatóság hiányában is. A 20. cikk alkalmazásukat csak sürgős esetekben teszi lehetővé, kizárólag a tagállam területén található személyek, illetve vagyontárgyak tekintetében, és hatályukat veszítik, ha az érdemi ügyet tekintve joghatósággal rendelkező tagállam bírósága megtette az általa megfelelőnek ítélt intézkedéseket. Azt, hogy mely bíróság jogosult az intézkedés meghozatalára, a belső jog határozza meg. Ráadásul a per főtárgya szerinti perfüggőség egy másik tagállamban az ideiglenes jogvédelem iránti kérelemre nézve nem fejt ki kizáró hatást.⁵

⁵ Id. Hans Hermann Mietz kontra Intership Yachting Sneek BV. C-99/96. sz. ügyben 1999. április 27-én hozott ítélet (ECR, 1999, I-02277.) Nr. 43.

Az eljárás lefolytatására és ezáltal a döntéshozatalra jogosultságot biztosító joghatósági szabályoktól el kell választani a már meghozott határozatok elismerhetőségének, majd pedig végrehajthatóságának kérdését.

A bírósági határozatok ugyanis főszabály szerint annak az államnak a területén fejtenek ki joghatást, ahol hozták őket, más állam területén csak akkor, ha elismerik őket. Határozat alatt érteni kell a szülői felelősségre vonatkozó határozatokat is, függetlenül a határozat elnevezésétől [2. cikk 4) pont]. A 2201/2003/EK rendelet az automatikus elismerés talaján áll, vagyis az elismerés önmagában nem igényel külön eljárást [21. cikk (1) bekezdés], ugyanakkor ez nem zárja ki azt, hogy bármelyik fél kérelmére a bíróság határozzon az elismerésről [21. cikk (3) bekezdés].

Az elismerés kapcsán fontos kiemelni, hogy a rendelet abból indul ki, hogy a tagállamok betartják a joghatósági szabályokat, ezért nem ad lehetőséget arra vonatkozóan, hogy a bíróságok felülvizsgálják a másik eljáró bíróság joghatóságát, pusztán az elismerés megtagadására ad lehetőséget (24. cikk). Hasonlóképpen nincsen lehetőség a határozat érdemi felülvizsgálatára sem (ez az ún. *révision au fond* tilalma) (26. cikk).

Az elismeréshez és végrehajthatóvá nyilvánításhoz szükség van a határozat hiteles másolatának, illetve a határozathozatal állama szerinti bíróság által kiállított igazolásra [37. cikk (1) bekezdés].

Ahogy arra fentebb is utaltam, főszabály szerint az elismerés automatikus, vagyis a hiteles másolat és az igazolás bírósághoz való benyújtásával a fél eleget tett kötelezettségeinek az elismerés, majd végrehajtás iránt. Ugyanakkor a bíróság hivatalból köteles vizsgálni az elismerést kizáró okok fennállását. Az elismerés megtörténte azonban önmagában nem jelent automatikus végrehajthatóságot, ahhoz szükség van egy külön eljárásra (ún. *exequatur*-eljárás).

E fenti szabályok a szülői felelősséggel kapcsolatos határozatok elismerhetőségére és végrehajthatóságára vonatkoztak. Mások az irányadó rendelkezések azonban a láthatási (vagyis kapcsolattartási) jogokra vonatkozó határozatokkal kapcsolatban [40. cikk (1) bekezdés a) pont], amelyeket *a végrehajthatóvá nyilvánítás szükségessége és az elismerés megtagadásának lehetősége nélkül ismernek el és hajtanak végre, e döntéseket tehát úgy kell tekinteni, mintha az adott ország bíróságának döntése lenne.*

Mindezeket alapul véve megállapítható tehát, hogy egy külföldi bíróság kapcsolattartásra vonatkozó, igazolással és hivatalos fordítással ellátott határozata automatikusan végrehajtható.

Ebből fakad a következő tisztázandó kérdésre is a válasz, ti. szükség van-e a tagállami bírósághoz való fordulásra ahhoz, hogy e határozatok végrehajthatóak legyenek, a válasz pedig nem. Tekintettel arra, hogy a külföldi határozatot a tagállami bíróság döntésével azonosnak kell tekinteni, az igazolás birtokában az érintett jogosult közvetlenül a gyámhivatalhoz fordulni, annak végrehajtását kérve. A közvetlen végrehajthatóságból, továbbá a kölcsönös bizalom elvéből fakad egyszersmind az is, hogy *a tagállam szerveinek láthatási jogokkal kapcsolatos határozat esetén nincs lehetőségük megtagadni a végrehajtást, még akkor sem, ha nyilvánvaló számukra, hogy a másik tagállam bírósága nem járhatott volna el, mert pl. nem rendelkezett joghatósággal az ügyben.*

További kérdésként merül fel azonban az is, hogy *ugyanilyen, közvetlenül végrehajtható határozatnak kell-e tekinteni az ideiglenes intézkedéseket is.* Erre a rendelet nem ad egyértelmű választ, azonban hivatkozhatóak az Európai Unió Bíróságának a C-523/07. sz. *A ügyben*⁶, a C-403/09. sz. *Detiček-ügyben*⁷, illetve a C-256/09. sz. *Purrucker-ügyben*⁸ tett megállapításai.

⁶ ld. <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CJ0523&lang1=hu&type=NOT&ancre=>

⁷ ld. <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0403&lang1=hu&type=NOT&ancre=>

⁸ ld. <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0256&lang1=hu&type=NOT&ancre=>

A C-523/07. sz. A ügyben kimondta a Bíróság, hogy a rendelet 20. cikke szerinti ideiglenes intézkedések olyan gyermekek vonatkozásában alkalmazhatók, akiknek szokásos tartózkodási helye valamelyik tagállamban van, de ideiglenes és alkalmi jelleggel egy másik tagállamban tartózkodnak, és olyan helyzetben vannak, amely súlyosan veszélyezteti érdekeiket, így egészségüket és fejlődésüket, ami védelmi intézkedések azonnali elfogadását teszi indokolttá. A nemzeti jogalkotónak kell azonban meghatározni a nemzeti hatóságok által meghozandó intézkedéseket és azok végrehajtásának eljárásjogi feltételeit. Mivel az ilyen intézkedések meghozatala a nemzeti jog rendelkezésein alapul, az intézkedések kötelező jellegének az adott nemzeti jogszabályból kell erednie.

A C-403/09. sz. *Detiček-ügyben* a Bíróság – többek között – rámutatott arra is, hogy a 20. cikk szerinti ideiglenes, illetve védelmi intézkedéseket jogosult a tagállam bírósága akkor is meghozni, ha a rendelet egy másik tagállam joghatóságát írja elő, azonban e rendelkezést megszorítóan kell értelmezni, tekintettel arra, hogy kivételnek minősül a rendelet joghatósági rendszere alól.

A C-256/09. sz. *Purrucker-ügy*⁹ hasonlít leginkább a jelen üggyhez. Ebben a német Bundesgerichtshof nyújtott be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Európai Unió Bíróságához annak tisztázása érdekében, hogy a rendelet 21. és azt követő cikkei alkalmazhatóak-e az ideiglenes intézkedésekre.

A Bundesgerichtshof kérdésében ismertette a kapcsolódó jogirodalmi álláspontokat, melyek megosztottak e téren, hasonlóképpen az ítélkezési gyakorlathoz.

Egyes nézetek szerint a rendelet 20. cikke csupán hatásköri szabályt tartalmaz, az ideiglenes intézkedéseknek átmeneti jellegűnek kell lenniük, valamint azok végrehajtásának és kötelező jellegének az adott nemzeti jogszabályokból kell származniuk (pl. C-523/07. sz. *A-ügy*).

Más álláspontok szerint a rendelet 2. cikk 4) pontjának (vagyis a határozat fogalmának) hatálya kiterjed az olyan ideiglenes intézkedésekre is, amelyeket a hatáskörrel rendelkező bíróság az ügy érdemével kapcsolatos eljárásban hoz, amennyiben a meghallgatáshoz való jog tiszteletben tartása legalább utólagosan biztosított. Megint más álláspontok a 2201/2003/EK rendelet alkalmazását azokra az ideiglenes intézkedésekre korlátozzák, amelyeket a meghallgatáshoz való jog tiszteletben tartásával hoztak. Végül azon álláspont mellett is vannak érvek, mely szerint a rendelet szerinti rendszer valamennyi ideiglenes intézkedésre vonatkozik. Eszerint az ideiglenes intézkedések határozatnak tekintendők, amelyekre alkalmazni kell a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket.

Az Európai Unió Bírósága kiemelte, hogy az ideiglenes intézkedésekre vonatkozó 20. cikk a rendelet „Joghatóság” című II. fejezetén belül az utolsó cikk, vagyis nem azon cikkek között helyezkedik el, amelyek kifejezetten a szülői felelősséggel kapcsolatos joghatóságot szabályozzák, hanem a „Közös rendelkezések” című szakaszban szerepel. E rendelkezések elhelyezkedéséből következik, hogy a 20. cikk nem tekinthető a rendelet értelmében vett, érdemi kérdésekkel kapcsolatos joghatóságot biztosító szabálynak. Ezt erősíti a 20. cikk szövege is, amely annak kijelentésére szorítkozik, hogy sürgős esetben a rendelet szabályi „nem gátolják” a tagállam bíróságait abban, hogy az e tagállam joga szerint alkalmazható ideiglenes intézkedéseket hozzanak – a védelmi intézkedéseket is beleértve – még akkor is, ha a rendelet szerint más tagállam bírósága rendelkezik joghatósággal az ügy érdemében. A Bíróság ezért megállapította, hogy a rendelet 20. cikke a bíróságok által hozott intézkedések közül csak azokra vonatkozhat, amelyek a bíróság szülői felelősséggel kapcsolatos joghatóságát nem a rendelet II. fejezetének 2. szakaszában foglalt cikkek valamelyikére alapítják.

⁹ ld. <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0256&langl=hu&type=NOT&ancre=>

A Bíróság döntésében hivatkozott a rendelet (21) preambulumbekzdésére, mely szerint a határozatok elismerésének a kölcsönös bizalom elvén kell alapulnia, továbbá a 24. cikkre, mely kimondja, hogy a tagállamok bíróságai nem vizsgálhatják felül az első bíróság által a joghatóságával kapcsolatban kialakított mérlegelést. Kimondta azonban, hogy mindez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az a bíróság, amelyhez az eredetileg eljáró bíróságnak az ügy érdemével kapcsolatos joghatóságát minden kétségen felül alátámasztó körülményeket nem tartalmazó határozat érkezik, megvizsgálja, hogy a határozatból kiderül-e, hogy ez utóbbi bíróság a rendelet mely rendelkezésére szándékozta alapítani a joghatóságát. E vizsgálat ugyanis nem az eredetileg eljáró bíróság joghatóságának felülvizsgálatát képezi, hanem kizárólag annak azonosítását, hogy a bíróság mire alapította a joghatóságát. Ebből pedig az következik, hogy ha az ideiglenes intézkedéseket hozó bíróságnak az ügy érdemével kapcsolatos, a rendelet szerinti joghatósága nem derül ki egyértelműen a meghozott határozatból, vagy e határozat e bíróságnak az ügy érdemével kapcsolatos joghatóságát illetően nem tartalmaz minden félreérthetőségtől mentes, a rendelet 8–14. cikke szerinti joghatósági okok valamelyikére történő utalásban megnyilvánuló indokolást, megállapítható, hogy a határozatot nem a rendeletben előírt joghatósági szabályoknak megfelelően hozták meg. A határozat ugyanakkor vizsgálható a rendelet 20. cikke alapján annak ellenőrzése érdekében, hogy e rendelkezés hatálya alá tartozik-e egyáltalán.

Ez utóbbival kapcsolatban a Bíróság kimondta, hogy az olyan határozat, amelyből nem derül ki, hogy azt az ügy érdemével kapcsolatban joghatósággal rendelkező vagy állítólag joghatósággal rendelkező bíróság hozta, nem feltétlenül tartozik a Rendelet 20. cikkének hatálya alá, hanem kizárólag akkor vonatkozik rá e rendelkezés, ha a határozat megfelel a 20. cikkben előírt feltételeknek (sürgősség, a bíróság székhelye szerinti tagállamban található személyekre vagy vagyontárgyakra kell vonatkoznia és átmeneti jellegűnek kell lennie az ideiglenes intézkedésnek).

Összességében a Bíróság azt állapította meg, hogy a 20. cikk hatálya alá tartozó intézkedések nem képeznek olyan határozatokat, amelyeket a rendeletben foglalt joghatósági szabályoknak megfelelően fogadtak el, és amelyekre ezért vonatkozik a rendelet szerinti elismerési és végrehajtási rendszer. Mindez ugyanakkor nem zárja ki az ilyen intézkedések más tagállamban történő minden elismerését és végrehajtását, más nemzetközi jogintézmények és más nemzeti jogszabályok alapján, a rendelet tiszteletben tartása mellett.

Fontos egyszersmind kiemelni azt a megállapítást is, mely szerint azért sem alkalmazhatóak a rendelet 21. és azt követő cikkeiben foglalt rendelkezések a szülői felügyeleti joggal kapcsolatos ideiglenes intézkedésekre, mert azok elismerésének és végrehajtásának valamennyi tagállamban – ideértve az ügy érdemével kapcsolatban joghatósággal rendelkező bíróság szerinti tagállamot is – történő lehetővé tétele a rendeletben foglalt joghatósági szabályok megkerülése és a „forum shopping” kockázatát eredményezné, ami ellentétes lenne a rendelet által elérni kívánt célokkal. Így különösen a gyermek magasabb szintű érdekeinek azáltal történő figyelembevételével, hogy az őt érintő döntéseket a szokásos tartózkodási helyéhez földrajzilag közel lévő bíróság hozza meg.

Ugyan a vizsgált ügyben a román bíróság nem a szülői felügyeleti joggal, hanem a láthatással kapcsolatban hozott ideiglenes intézkedést, álláspontom szerint a Bíróság megállapításai alkalmazhatóak analógia révén akkor is, ha az egyes döntések végrehajtására gyökeresen más rendelkezéseket ír is elő a rendelet, hiszen a végkövetkeztetés az, hogy egy ideiglenes intézkedésnek nincsen határon átnyúló hatálya, amiből pedig az is következik, hogy egy ilyen döntés végrehajtására más állam szervének nincsen joghatósága. Ettől függetlenül, meglátásom szerint a legmegnyugtatóbb megoldás az lett volna jelen ügyben, ha a felmerült jogértelmezési kérdést előzetes döntéshozatali eljárás keretében maga az Európai Unió Bírósága értelmezte volna.

Az ügyben rendelkezésre állt tehát egy ideiglenes intézkedés, melyet a román jog (illetve annak hiteles magyar fordítása) polgári határozatnak nevezett. Tartalmát tekintve a határozat indokolásában nem található utalás a 2201/2003/EK rendelet 20. cikkére, illetve azzal kapcsolatban az abban foglalt három feltételre (sürgösség, a gyermekek romániai tartózkodása, ideiglenesség), e feltételek közül azonban a bíróság alátámasztotta a sürgösséget a nemzeti jog alapján, illetve azt is, hogy döntése ideiglenes intézkedés, melynek hatálya az érdemi határozathozatalig terjed. Mivel maga a döntés az volt, hogy a gyermekeket a kapcsolattartás gyakorolhatósága érdekében Romániába kell vinni, ezért implicit módon az is kiderül, hogy a bíróságnak tudomása volt arról, hogy a gyermekek nincsenek az ország területén. Az is kiderül az előzményekből, hogy az ideiglenes intézkedés meghozatalakor folyamatban volt a bíróság joghatóságának vizsgálata, illetve részben addigra megállapította annak hiányát. Mindezek alapján legalábbis kétséges, hogy a Kolozsvári Bíróság a 2201/2003/EK rendelet 20. cikke alapján hozta-e meg a döntését, vagy pedig tisztán a nemzeti joga alapján. A döntés mindenestre jogerőre emelkedett, a bíróság pedig kiállította a rendelet szerinti igazolást, amire csak a rendelet alkalmazásával hozott döntések esetében van lehetőség.

Bonyolult problematikával találkozott tehát a magyar gyámhivatal, hiszen az igazolással ellátott, láthatási jogokra vonatkozó határozatot a kölcsönös bizalom elve, a felülvizsgálat tilalma, illetve az elismerhetőség és végrehajthatóság vizsgálatának kizártsága miatt „kérdés nélkül” végre kell hajtani. Az pedig, hogy az ideiglenes intézkedéseknek nincsen határon átnyúló hatályuk, és nem minősülnek a rendelet szerinti határozatnak „csak” egy, az Európai Unió Bírósága által hozott döntésből derül ki, egyértelmű rendeleti rendelkezés nincs rá.

Tudomása volt a hatóságnak ugyanakkor arról, hogy a gyermekek Magyarországon élnek, nem tartózkodtak Romániában. Mivel úgy ítélte meg, hogy emiatt a román bíróság joghatóság hiányában járt el, a miniszterhez fordult, a Gyer. 164. §-a értelmében, a külföldi jog tartalmának meghatározása, alkalmazhatóságának megítélésére érdekében, vagyis – ahogyan ez az iratokból kiderül – gyakorlatilag a rendelet értelmezése kérdésében. A panaszos arra hivatkozott, hogy a rendelet egyértelmű, így nincs oka a gyámhivatalnak az eljárás felfüggesztésére.

Tekintettel arra, hogy e kérdés érdemében – még ha nem is mindegyik kérelem vonatkozásában – a bíróság döntött, csak általánosságban, a jövőre nézve teszék észrevételeket.

A Gyer. 164. §-a azt írja elő, hogy ha a gyámhatósági eljárásban a külföldi jog alkalmazhatósága, az alkalmazandó külföldi jog tartalma vagy az alkalmazandó nemzetközi szerződés kétes, akkor a gyámhatóságoknak a miniszterhez (emberi erőforrások miniszteréhez) kell fordulni. *Az Európai Unió joga azonban nem minősül külföldi jognak, és hasonlóképpen nem minősül az EK rendelet sem nemzetközi szerződésnek.* Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 288. cikke értelmében ugyanis a rendelet általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, vagyis a rendeletek alkalmazása nem kíván meg semmiféle további intézkedést, és az általa keletkeztetett egyéni jogokat érvényesíteni lehet a tagállamok bíróságai előtt. Az Európai Unió által alkotott jogforrások Magyarország csatlakozásával a magyar jogrendszer részeivé váltak, vagy közvetlenül, mint a rendeletek, vagy az átültetés által, mint az irányelvek. Ebből fakad az, hogy ha egy magyar gyámhivatal számára tisztázandó kérdés volt a 2201/2003/EK rendelet rendelkezései (és nem a román jog, illetve a román bírósági döntés) értelmezése, arra nem alkalmazhatja a Gyer. 164. §-át. Formálisnak tűnik ez a probléma, azonban ténylegesen súlyosan sérti az Európai Unió jogát az, ha a tagállamok egy közvetlenül alkalmazandó rendeletet külföldi jognak tekintenek és nem, vagy csak késedelmesen hajtanak végre.

Mindebből egyszersmind nemcsak az következik, hogy a tagállami szervek (bíróóságok, hatóságok stb.) jogosultak és egyben kötelesek is alkalmazni az Európai Unió jogát, de az is, hogy ismerniük kell e joganyag tartalmát és tudniuk kell azt önállóan értelmezni, akkor is, ha csak ritkán kerül erre sor. Azáltal, hogy egyre inkább elterjedté válnak a migrációs folyamatok, sokkal nagyobb esély van arra, hogy a magyar gyámhatóságok (illetve más szervek is) határon átnyúló problémákba ütköznek. Megjegyzem, az ombudsmani gyakorlatban sem ez az első olyan ügy, ahol gondot jelentett külföldi állam bírósági döntésének végrehajtása.¹⁰

Minderre való tekintettel úgy döntöttem, hogy *jelzem az emberi erőforrások miniszterének tapasztalataimat azzal a javaslattal, hogy fordítson fokozott figyelmet a gyámhatósági ügyintézők kötelező képzése során az alkalmazandó közösségi jogi rendelkezésekre, illetve az azokhoz kapcsolódó bírósági joggyakorlat megismertetésére.*

2) Észleltem vizsgálatom során, hogy a gyámhivatal érdemben nem reagált a panaszos apa 2011. november 29-én kelt és november 30-án kiegészített kérelmére, amit a soron következő, decemberi kapcsolattartás végrehajtása érdekében nyújtott be. A hatóság által megküldött iratok között ugyan szerepel e két dokumentum, illetve egy feljegyzés arról, hogy azokat december 4-én, munkaidőn kívül adta át két férfi, és a pénzügyi osztály munkatársa vette át őket, azonban áttekintve az összes megküldött iratot megállapítható, hogy a kérelmet nem iktatták (nincs rajta érkeztetőbélyegző, nem kapott iktatószámot, sem újat, sem pedig a már meglévő főszám alatt nem szerepelt e két irat külön alszámon, illetve az ügyet lezáró végzésben sem szerepel ezek tartalmára utalás).

Noha önmagában az ügyben a fő eldöntendő kérdés a hatóság számára akkor az volt, hogy végre kell-e hajtania egyáltalán a Kolozsvári Bíróság ideiglenes intézkedését, és e körben eljárását fel is függesztette, attól még az ugyanazon ügyben benyújtott újabb kérelmet az ügy részévé kellett volna tennie, és érdemben reagálnia kellett volna arra.

A közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény felhatalmazása alapján a Kormány megalkotta a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm. rendelet). A törvény 3. § b) pontja értelmében közfeladatot ellátó szervnek minősül az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy.

A Korm. rendelet egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz az iratkezelés menetét illetően, így kimondja, hogy az Iratkezelési Szabályzatban meg kell határozni az adott szervhez érkezett küldemény átvételére való jogosultságot és az átvétellel kapcsolatos teendőket (18-19. §). Abban az esetben azonban, ha mégis olyan személy venne át iratot, aki arra nem jogosult, úgy köteles azt haladéktalanul, de legkésőbb az érkezést követő első munkanap kezdetén az illetékes iratkezelési egységnek az iratkezelési szabályzat szerinti kezelése céljából átadni. Ezt követően kell sorra kerülnie az érkeztetésnek, illetve az iktatásnak. E rendelkezéseket, illetve az Iratkezelési Szabályzat tartalmát az adott szerv minden dolgozójának ismernie kell. Megállapítható tehát, hogy még akkor is, ha az arra nem jogosult személy vette át az iratot, azt mindenképpen érkeztetni és iktatni kellett volna, ezzel az ügy részévé téve azt.

Ebből kiindulva kérdésként merül fel, hogy a panaszos ezen kérelmével kapcsolatban megállapítható-e a hatóság hallgatása. Álláspontom szerint nem, ugyanis a kérelem ugyanazon ügyben, ugyanazon személytől érkezett, ugyanazon jogkérdés elbírálására irányult, mint az azt megelőző és az azt követő kérelmek. Emiatt nem tekinthető külön ügynek, amelyben a hatóság elmulasztotta az eljárás lefolytatását.

¹⁰ ld. AJB-906/2011. és AJB-3702/2011. számú ügyekben készült jelentést <http://www.ajbh.hu/documents/10180/107993/201100906.rtf/977f804c-b2cc-4800-bec9-ab118f49acd1;jsessionid=7BC46456D21202035E9269969B91A9EF?version=1.0>

A 2012. január 30-án kelt elutasító döntés hatálya pedig kiterjed erre a kérelemre is, az összes többihez hasonlóan, melyben az apa a román bíróság ideiglenes intézkedésének végrehajtását kérte.

Erre való tekintettel visszásságot nem állapítok meg, ugyanakkor felhívom a járási hivatal, mint jogutód figyelmét a felmerült iratkezelési hibára, a jövőbeni hasonló esetek megelőzése érdekében.

Intézkedésem

A vizsgált ügyben visszásságot nem állapítottam meg, ugyanakkor a jövőbeni jogsérelem megelőzése érdekében jelentésemet megküldöm az emberi erőforrások miniszterének azzal a javaslattal, hogy fordítson fokozott figyelmet a gyámhatósági ügyintézők kötelező képzése során az alkalmazandó közösségi jogi rendelkezések, illetve az azokhoz kapcsolódó bírósági joggyakorlat megismertetésére.

Hasonlóképpen felhívom a járási hivatal, mint jogutód figyelmét a felmerült iratkezelési hibára, a jövőbeni hasonló esetek megelőzése érdekében.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7077/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy azok az utasok, akik a MÁV-START Zrt. és a Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt. (GYSEV Zrt.) üzemeltetésében lévő Vép-Sárvár viszonylatra váltanak havi bérletet, kedvezőtlenebb díjszabás mellett tehetik meg, mint azok, akik a Sárvár-Szombathely vagy Celldömölk–Szombathely viszonylaton utaznak. Ezt azért tartja elfogadhatatlannak, mert a Vép-Sárvár vasúti szakasz távolsága kisebb, mint például a Sárvár-Szombathely közti viszonylaté (16 km, szemben a 24 km-rel).

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam.

A tényállás tisztázása érdekében tájékoztatást kértem a MÁV-START Zrt-től.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „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.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma: „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.” [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény;
- A belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítás és helyközi (távolsági) autóbusz-közlekedés, valamint a nevelési-oktatási intézmények által rendelt belföldi autóbusz különjáratok legmagasabb díjairól szóló 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet;
- Az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 271/2009. (XII. 1.) Korm. rendelet.

A megállapított tényállás

A panaszos beadványa szerint rendszeresen a Vép–Sárvár vasúti szakaszra vásárol havi bérletet, amelynek az ára 2012 augusztusáig 14.200 Ft volt. 2012 szeptemberétől a bérlet ára 19.160 Ft-ra változott annak ellenére, hogy a távolság nem nőtt (Vép–Sárvár 16 km). Tudomása szerint a MÁV-START Zrt. és a GYSEV Zrt. a Sárvár–Szombathely, valamint a Celldömölk–Szombathely viszonylatokon a bérlettel utazók számára kedvezményes díjszámítási módot alkalmaz, hogy a munkába járás költségei ne emelkedjenek jelentősen. Sárvár–Szombathely viszonylaton (24 km) a havi bérlet ára 17.840 Ft. Ezt hátrányos megkülönböztetésnek tartja a Vép–Sárvár között utazókkal szemben.

A MÁV-START Zrt. megkeresésemre adott tájékoztatása szerint – a Magyar Állam döntése alapján – 2011. december 11-től a Hegyeshalom-Csorna-Porpác-Szombathely

vasútvonalon a vasúti személyszállítási tevékenységet a MÁV-START Zrt. helyett a GYSEV Zrt. végzi. Porpác állomáson Celldömölk, Sárvár felől, illetve ezen állomások felé utazóknak – így a Sárvár-Vép viszonylaton is – két szolgáltató biztosítja a vasúti személyszállítási szolgáltatást, átszállás nélkül, ugyanazon járművel.

A menetdíj számítás módszerével kapcsolatban a MÁV-START Zrt. és a GYSEV Zrt. díjszabása nyújt eligazítást. A MÁV-START Zrt. díjszabása¹ az 1.1.5. h) pontban előírja, hogy a menetdíj megállapításának alapjául szolgáló díjszabási távolság nem számítható a kilométer-távolságok összeadásával, ha a vasúti utazás több vasúti társaságot érint. A Sárvár-Vép viszonylaton így nem a 16 km-es tényleges – azaz a 20 km-es – díjszabási távolság utáni menetdíjat kell megfizetni, hanem a Sárvár-Porpác 7-10 km és a Porpác-Vép 9-10 km díjszabási távolságokra külön-külön megállapított menetdíjak összeadásával keletkezett összeget. Ez pedig magasabb végösszeget tesz ki.

A MÁV-START Zrt. válasza tartalmazza azt is, hogy a díjszabás hivatkozott rendelkezésének a célja a vasúti társaságok közötti bevételfelosztás elősegítése. Ennek jogi alapja 2012. április 1-je előtt, az ekkor hatályon kívül helyezett 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet 2. § (2) bekezdés a) pontja volt, azóta pedig a MÁV-START Zrt. és az Állam között létrejött személyszállítási közszolgáltatási szerződés 13. függelék 2.2. a) pontja, amely a következőképp rendelkezik:

„2.1. Az utazás távolságának meghatározása

Az utazás távolságát – a 2.2. pontban meghatározott kivétellel – az induló és a célállomás közötti vonalszakaszok menetrendben feltüntetett résztávolságainak összeadásával kell megállapítani. [...]

2.2. Az egyes résztávolságok külön-külön történő figyelembevétele

Külön-külön kell az egyes résztávolságokat figyelembe venni

a) a MÁV-START Zrt., a Magyar Államvasutak Zrt. és a Győr–Sopron–Ebenfurti Vasút Zrt. szolgáltatási területét is érintő utazások során [...].”

A MÁV-START Zrt. tájékoztatót továbbá arról, hogy a Sárvár–Szombathely viszonylatra váltott havi bérlet ára alacsonyabb annál, amit a közszolgáltatási szerződésnek megfelelő számítási mód szerint a vasúti társaságok beszedhetnének. Ennek az az oka, hogy a 2011-ben történt vonalátvételt megelőzően mindkét vasúti társaság jelezte, hogy *a Sárvár–Szombathely és a Celldömölk–Szombathely viszonylatokon tömeges utasforgalom jelentkezik, ezért a vonalátvétel ténye nagyszámú utasnak jelentene azonnali és közvetlen sérelmet a menetdíjak jelentős növekedése miatt.*

Erre tekintettel kivételesen engedélyezte a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) üzletpolitikai kedvezményként a Sárvár–Szombathely és a Celldömölk–Szombathely viszonylatra az ún. képzett kilométer-távolság alkalmazását, azaz a szabályos díjszabási kilométer-számítástól az utasok javára történő eltérést. A Vép–Sárvár viszonylatra – minisztériumi jóváhagyás hányában – a MÁV-START Zrt. nem nyújt hasonló kedvezményt. A Zrt.-nek azonban tudomása van a korábban jóváhagyott üzletpolitikai kedvezmények országos szintű felülvizsgálatáról.

A MÁV-START Zrt. az üzletpolitikai kedvezmények körében azokon a viszonylatokon alkalmaz képzett menetdíj-számítást, amelyekben azt az NFM jóváhagyta. A szolgáltatási területek határán történő ún. kilométer-törés intézménye a vasúttal egyidős, jogi helyzete rendezett. A Zrt. álláspontja szerint a panasszal érintett vasútvonalon felmerült sérelem kezelésének végleges, diszkriminációmentes és barátságos módja lenne, ha a Sárvár–Szombathely viszonylaton is megszűnne a szóban forgó kedvezmény, amely sokkal több utast érintene hátrányosan, mint ahány utas a Vép–Sárvár vasúti szakaszon utazik.

A MÁV-START Zrt. vezérigazgatója tájékoztatását az NFM részére is megküldte.

¹ 2012. szeptember 1-jétől érvényes díjszabás.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, közszolgáltatást végző szerv [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. Tekintettel arra, hogy a MÁV-START Zrt. közszolgáltatást végző szervnek minősül, hatáskörömet az Ajbt. idézett rendelkezései megalapozták.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

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

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”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A testület ezzel összefüggésben elvi élel 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 lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* Mindezzel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését

megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.²

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.³

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság 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.

Álláspontom szerint a jogállamiság elvének és a tisztességes eljárás követelményének nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A töretlen alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell, hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

³ 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

Ombudsmani jelentés már rámutatott⁴ arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv mulasztással is létrehozhat olyan jogi helyzetet, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tilalmát.

Az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével kapcsolatban ki kell emelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékeként – gyakran büntetőjellel – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval, mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.”

Fontosnak tartom kiemelni az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában kifejtetteket is a *pozitív diszkrimináció* tartalmával kapcsolatban. Ennek értelmében „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok *azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.*” Az Alkotmánybíróság megállapította: az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. Az AB határozat szerint, ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítás és helyközi (távolsági) autóbusz-közlekedés, valamint a nevelési-oktatási intézmények által rendelt belföldi autóbusz különjáratok legmagasabb díjairól szóló 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet (amely 2012. július 1-jén hatályát veszítette) 2. §-a rendelkezett az utazás távolságának kiszámításáról. A rendelet 2. § (1) bekezdése előírta, hogy az utazás távolságát – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – az induló és a célállomás közötti vonalszakaszok menetrendben feltüntetett résztávolságai összeadásával kell megállapítani. A 2. § (2) bekezdés a) pontja értelmében pedig külön-külön kell az egyes résztávolságokat figyelembe venni a MÁV-START Zrt., a Magyar Államvasutak Zrt. és a Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt. szolgáltatási területét is érintő utazások során.

Az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 271/2009. (XII. 1.) Korm. rendelet 10. §-a határozza meg az utazáshoz való jog tartalmát.

⁴ AJB-1792/2009. számú jelentés.

A Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése értelmében *a vasúti társaság köteles a közforgalmú személyszállítási szolgáltatás igénybevételét valamennyi utazni kívánó személy számára hátrányos megkülönböztetés nélkül lehetővé tenni*, ha

a) az utas az üzletszabályzat feltételeit elfogadja és

b) a szolgáltatás a menetrendben meghirdetett személyszállító vonatokkal lehetséges.

A Korm. rendelet tehát egyértelműen rendelkezik *az utazáshoz való jogról*, amely során a vasúti társaság *hátrányos megkülönböztetés nélkül* köteles lehetővé tenni a személyszállítási szolgáltatás igénybevételét. Az Alkotmánybíróság a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában így fejtette ki a pozitív diszkrimináció tartalmára vonatkozó álláspontját: „az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni”, azaz a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, az emberi méltóságon nem eshet csorba. Erre figyelemmel – álláspontom szerint – a beadványban érintett Vép-Sárvár viszonylaton utazókkal szemben is – akik nem minősíthetők eltérő jogalanyi körnek a Sárvár-Szombathely és a Celldömölk-Szombathely viszonylaton utazókhoz képest – ugyanazt az üzletpolitikai kedvezményt kellene alkalmazni, amelyet az NFM a Sárvár-Szombathely és a Celldömölk-Szombathely viszonylatokon engedélyezett. Ezáltal maradéktalanul biztosított lenne az a pozitív megkülönböztetés, amelyet – úgy gondolom nem vitathatóan – az NFM és az érintett vasúti társaságok biztosítani kívántak a nagyobb utasforgalmú szakaszokon. Az nem lehet ésszerű indoka az utasok közötti hátrányos megkülönböztetésnek, hogy a Sárvár-Szombathely és a Celldömölk-Szombathely viszonylatokon az utasok száma tömeges, nekik a menetdíjak növekedése közvetlen sérelmet okozna, a Vép-Sárvár viszonylaton viszont alacsonyabb az utasforgalom, így a bérlet árának növekedése kisebb számú utast érint negatívan. *A bérletek árának szóban forgó meghatározása sérti a diszkrimináció tilalmát és összeegyeztethetetlen a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal.*

A MÁV-START Zrt. vezérigazgatójának tájékoztatása szerint a menetdíj megállapításának alapjául szolgáló díjszabási távolság nem számítható ki a kilométer távolságok összeadásával abban az esetben, ha az utazás több vasúti társaságot is érint. A beadványban említett Sárvár-Vép vasúti szakaszra – amelynek tényleges távolsága 16 km – nem a 20 km-es díjszabási távolságot kell a menetdíj alapjául venni, hanem a Sárvár-Porpác (7-10 km) és a Porpác-Vép (9-10 km) távolságokra külön-külön megállapított menetdíjakat kell összeadni, amely magasabb végösszeget eredményez.

Egyetértek azzal a kezdeménnyel, amely üzletpolitikai kedvezményként biztosítja, hogy minél több ember vegye igénybe a kötött pályás közösségi közlekedést, szemben az egyéni közlekedési eszközökkel, ezáltal is előnyben részesítve a helyváltoztatás környezetkímélőbb módját. Ez az intézkedés összhangban áll a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 32. § (1) bekezdés c) pontjában leírtakkal, amelynek értelmében a közszolgáltatási szerződésben rögzítendő áralkalmazási elvek érvényesítésekor biztosítani kell, hogy [...] az egyes közlekedési módok tekintetében *a díjak rendszere biztosítsa az egyéni közlekedéssel szembeni versenyképességet*. Álláspontom szerint a versenyképesség növekedését nem juttatja érvényre a kedvezményes díjszámítás azon módja, amely csak nagyobb városok (állomások) közötti viszonylatokon vehető igénybe. A hátrányos megkülönböztetés abban az esetben küszöbölhető ki, ha a díjkedvezmények egységesen igénybe vehetők egy adott viszonylaton, tekintet nélkül az indulási és érkezési állomásra.

Szeretném hangsúlyozni azt is, hogy – szemben a MÁV-START Zrt. álláspontjával – vizsgálatomnak, illetve megállapításaimnak nem az volt a célja, hogy a Sárvár-Szombathely és a Celldömölk-Szombathely viszonylaton is megszüntetésre kerüljön a bérletek árában a szóban forgó kedvezmény. Sőt, éppen ellenkezőleg, azt tartanám célszerűnek, ha a Vép-Sárvár viszonylaton utazók esetében is biztosítaná a vasúti társaság a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a személyszállítási szolgáltatás során.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése, valamint az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

- *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert, a MÁV-START Zrt., valamint a Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt. vezérigazgatóját, hogy vizsgálják meg annak lehetőségét, hogyan lenne kiterjeszthető a kedvezményes bérleti díjszámítás a Vép–Sárvár, illetve az ahhoz hasonló forgalmú vasúti viszonylatokra.*
- *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert továbbá arra, hogy kezdeményezzen egyeztetést az érintett vasúti társágok vezetőivel a fennálló üzletpolitikai díjkedvezmények kiterjesztése tárgyában, majd tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy egy adott viszonylaton – függetlenül attól, hogy az utazás több vagy csak egy társaságot érint-e – egységes díjkedvezmények érvényesüljenek.*

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7314/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A beadvány szerint Gyöngyös városban a már meglévő szennyvízhálózatra történő új lakossági bekötés esetén víziközmű-fejlesztési hozzájárulást kell fizetni, amivel a panaszos nem ért egyet. A panaszhoz mellékelt dokumentum tartalmazza, hogy a közmű csatlakozási kérelem 3. pontja szerint az új rákötés közműfejlesztés köteles.

A panasz alapján a víziközmű-szolgáltató eljárási gyakorlatát illetően felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem Gyöngyös Város Önkormányzat jegyzőjét.

Érintett alapvető jogok

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)

A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet
- a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A jegyző tájékoztatása szerint a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozat 1. pontja szabályozta a szennyvízcsatornára utólag rákötők fizetési kötelezettségét. A testületi határozat alapján a szennyvízmű üzemeltetőjeként a Városgondozási Zrt. által rendszeresített, „Közmű csatlakozási kérelem” című dokumentum 3. pontja előírta az új szennyvízrákötés közműfejlesztési fizetési kötelezettségét. Új szennyvízbekötés létesítéséhez a Vkszt. 69. §-a értelmében a nem lakossági felhasználónak kell víziközmű-fejlesztési hozzájárulást fizetnie a víziközmű-szolgáltató részére. 2013. január 1-je óta a Heves Megyei Vízmű Zrt. üzemelteti a gyöngyösi szennyvízművet, a lakossági szennyvízrákötés kérelmének általa rendszeresített nyomtatványán nem szerepel a közműfejlesztési hozzájárulás megfizetésének köteleme. A jegyző arról is tájékoztatót, hogy a magasabb szintű jogszabályi előírásoknak megfelelően a 43/2000. (II. 24.) határozatot 2013. január 1-je óta nem alkalmazzák.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A Vkszt. 2. § 24. pontja szerint: „*víziközmű-szolgáltatás: a közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó tűzvíz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok)*”. *Mindezek alapján megállapítottam, hogy a víziközmű-szolgáltatók az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó szervnek minősülnek.*

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.

A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹

¹ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszaágások közé sorolható különösen az *eljárások elhúzódása*, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, *a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya*, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

III. Az ügy érdemében

A panasz keletkezésekor hatályban lévő, a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szerint: „4. § (1) A víziközmű törzshálózat mentén fekvő ingatlanoknak a víziközmű hálózatba történő bekötését az ingatlan tulajdonosa vagy egyéb jogcímen használója a szolgáltatónál kezdeményezheti, akinek a szolgáltató a bekötés lehetőségeiről és feltételeiről előzetes tájékoztatást ad. (2) Gazdálkodó szervezet által kért bekötés megvalósításához vagy a részére nyújtott szolgáltatás mennyiségének növeléséhez, illetőleg minősége igényelt javításához – lakásszövetkezet és önkormányzat tulajdonában lévő lakóépületek elhelyezésére szolgáló ingatlanok kivételével – a szolgáltató részére víziközmű-fejlesztési hozzájárulást kell fizetni. A hozzájárulás mértéke az igényelt szolgáltatáshoz szükséges fejlesztés költségeinek arányos része. A víziközmű-fejlesztési hozzájárulás elkülönítetten kezelendő, és kizárólag a víziközmű fejlesztésére fordítható.”

A jelenleg hatályos, a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet szerint: „90. § (1) A nem lakossági felhasználó által kért bekötés megvalósításához vagy a részére nyújtott víziközmű-szolgáltatás mennyiségének növeléséhez, illetve minősége igényelt javításához - a (2) bekezdésben rögzítettek kivételével - a víziközmű-szolgáltató részére víziközmű-fejlesztési hozzájárulást kell fizetni.”

Fenti előírások egyértelműek a tekintetben, hogy kizárólag gazdálkodó szervezet által igényelt bekötés esetén kell *víziközmű-fejlesztési hozzájárulást fizetni, természetes személy kérelmező esetében nem*. Megjegyzendő, hogy a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozat megalkotásakor hatályos szabályozás (38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés) szerint is csak a gazdálkodó szervezetek esetében volt követelmény a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás megfizetése.

A 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szabályozása ellenére a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozat egységesen előírta a szennyvízcsatornára történő utólagos rákötések esetére a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fizetési kötelezettséget. Ez alapján tartalmazta a Városgondozási Zrt. által használt „közmű csatlakozási kérelem” formanyomtatvány a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fizetési kötelezettséget.

A szolgáltató a vonatkozó jogszabályok szerint köteles ellátni feladatát. Megállapítom, hogy a vizsgált panaszügyben a szolgáltató nem a rá vonatkozó szabályozás szerint járt el, és ezzel sérült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, és a tisztességes eljáráshoz való jog.

A jegyző tájékoztatása szerint a Heves Megyei Vízmű Zrt. által rendszeresített formanyomtatvány nem tartalmazza a fizetési kötelezettséget, illetve a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozatot 2013. január 1-je óta nem alkalmazzák. A határozat tartalma – függetlenül attól, hogy a szolgáltató a gyakorlatban ténylegesen alkalmazza-e azt, vagy sem – nem felel meg az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet szabályozásának, így garanciális jelentőségű annak visszavonása.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Gyöngyös Város Önkormányzat polgármesterét*, hogy tegye meg a szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a képviselő-testület vonja vissza a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozatot.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a Heves Megyei Vízmű Zrt.-t*, hogy vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a panaszos esetében milyen módon tudja utólag jogszerűen elbírálni a közmű csatlakozási kérelmet.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7315/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

Egy hivatalomhoz érkezett panaszbeadvány vizsgálata során¹ jutott tudomásomra, hogy a bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlása során az okmányirodák nem egységesen járnak el. A bűncselekmények során az áldozatok iratait sok esetben eltulajdonítják, az ezek pótlásával járó illeték megfizetésének terhe különösen súlyos akkor, amikor az áldozatnak minden pénzét, adott esetben megtakarítását is eltulajdonították. A fenti beadvány vizsgálata során jutott tudomásomra az is, hogy az Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálatra egyeztetett a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala Okmányfelügyeleti és Ellenőrzési Főosztály vezetőjével és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójával, melynek eredményeként az okmányok és a TAJ kártya pótlása érdekében az áldozatsegítő szolgálatok áldozati státust igazoló hatósági bizonyítványt állítanak ki, mely alapján az okmányirodák és az egészségbiztosítási pénztárak mérlegelés alapján biztosítják az iratok ingyenes pótlását.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít *a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére*. E feladatom keretében az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján, a bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlásával kapcsolatban kialakult eltérő jogalkalmazói gyakorlat miatt hivatalból vizsgálatot indítottam, különös tekintettel arra, hogy az áldozatok sok esetben időskorú, hajléktalan személyek.² A vizsgálat során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a közigazgatási és igazságügyi miniszertől.

Érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az állam intézményvédelmi kötelezettsége: „*Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*” [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.)
4. Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXV. törvény (Ket.)

¹ AJB-34/2012. számú egyedi ügyet lezártam, tekintettel arra, hogy az ügyben az érintett okmányiroda a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el.

² Az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a hajléktalanok, a fogyatékosággal élő személyek, az idősek, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermek*ek, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

5. A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ást.)
6. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény
7. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt (Itv.)
8. A személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet
9. Az áldozatsegítő támogatások igénybevételeinek részletes szabályairól szóló 1/2006. (I. 6.) IM rendelet

A megállapított tényállás

A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* arról tájékoztatót, amennyiben egy állampolgár bűncselekmény vagy tulajdon elleni szabálysértés következtében elveszíti okiratait, az ennek pótlásával járó költségeket főszabály szerint az állampolgárnak kellett állnia, aki egyébként egyben az adott bűncselekmény vagy tulajdon elleni szabálysértés áldozata. Ennek enyhítésére korábban csak a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) adott lehetőséget, amely szerint kivételes esetben az ügyfélnek költségmentesség engedélyezhető akkor is, ha az eljáró hatóság az ügyfél különös méltánylást érdemlő körülményeinek figyelembevételével megállapítja, hogy az ügyfél és az általa eltartottak létfenntartása veszélyeztetett.

Ezzel összefüggésben a fővárosi és megyei kormányhivatalok igazságügyi szolgálatai az áldozat részére az áldozati státuszról szóló hatósági bizonyítványt adnak ki, amellyel az áldozat igazolhatja az őt ért bűncselekményt, tulajdon elleni szabálysértést az esetlegesen eltulajdonított okmányai pótlása során benyújtandó költségmentességi kérelmében. Az áldozattá válás ennek megfelelően megalapozhatja a Korm. rendelet alkalmazását, amit az eltulajdonított okmányok pótlását végző okmányirodáknak figyelembe kell venniük, a döntést azonban minden esetben egyéni mérlegelés alapján hozzák meg.

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) 2008-ban a Központi Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálatával folytatott egyeztetés alapján az okmányirodák egységes jogalkalmazási gyakorlatának elősegítése érdekében tájékoztató anyagot tett közzé. A tájékoztatóban a KEKKH felhívta a körzetközponti jegyző (okmányirodák) figyelmét arra, hogy a hivatkozott igazolással megjelenő ügyfelek esetében a költségmentességi eljárás során vegyék figyelembe az érintett polgár bűncselekmény következtében kialakult, különös méltánylást érdemlő helyzetét, mely a kedvező elbírálást megalapozza. Az áldozatsegítő szolgálatok által kiállított hatósági bizonyítvány alapján történő költségmentesség engedélyezése azonban csak lehetőség, nem kötelező előírás az okmányirodák részére.

A KEKKH okmányirodai ellenőrzések során azt tapasztalta, hogy számos okmányiroda a költségmentességi kérelemhez mellékelt, önmagában az áldozati státuszról kiállított hatósági bizonyítvány alapján költségmentességet engedélyezett. A költségmentesség iránti kérelem engedélyezése során tapasztalható eltérő döntések abból adódtak, hogy az ügyfelek nemcsak a személyazonosító igazolvány és a személyazonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány pótlását kérték illetékmentesen, hanem esetenként az útlevét és a vezetői engedély kiállítását is. Ezekben az esetekben döntött úgy az elbíráló hatóság, hogy nem, vagy csak részlegesen adta meg a költségmentességről szóló engedélyt.

Annak érdekében, hogy az áldozattá vált állampolgárt ne terheljék még további kötelezettségek, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tárgykörben érintett szakterületei megvizsgálták az esetleges jogszabály-módosítás szükségességét annak érdekében, hogy a bűncselekmény áldozatává vált polgár számára okmányainak pótlása

kisebber terhet jelentsen. A jellemzően érintett okmányok közül a személyazonosító igazolvány, valamint a személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány tekintetében látta a tárca indokoltnak olyan tartalmú jogszabály-módosítás kezdeményezését, amely ezen okmányok tekintetében nem a költségmentesség szabályai alapján, hanem a bűncselekmény következtében elvesztett okmányok tekintetében automatikusan illetékmentessé teszi az okmány pótlását. Jelenleg megtörtént, illetve az alábbiak szerint folyamatban van az érintett jogszabályok – ezen okmányok illetékmentes pótlásának biztosításához szükséges – módosítása, amelynek törvényi szintű szabályait a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvénnyel módosított, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 2014. január 1-jétől hatályos 29. §-a, valamint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény ugyanezen törvénnyel módosított, a megjelölt okmányokkal kapcsolatos rendelkezései tartalmazzák, folyamatban van továbbá a kapcsolódó végrehajtási rendeletek szintén 2014. január 1-jei hatályú módosítása is. A miniszter álláspontja szerint ezen két okmány illetékmentes pótlásának biztosítása megkönnyíti a bűncselekmény áldozatává vált polgárok ügyintézését, és lehetővé teszi, hogy az eltulajdonított okmányok helyett könnyen és szükségtelen anyagi ráfordítás nélkül pótolhassák a személyazonosságuk és lakóhelyük igazolására alkalmas okmányaikat. Ezen alapvetően szükséges okmányok körén túlmenő jogszabály-módosítást a miniszter jelenleg nem tart indokoltnak, jelezte ugyanakkor, hogy azok pótlása tekintetében az ismertetett általános költségmentességi szabályok természetesen továbbra is alkalmazandók.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A 18. § (1) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet. Hatóságnak minősül többek között a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) d./ pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szerv, így tevékenységének vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik. A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy 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, hivatalból eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat. Indokolt emellett arra is rámutatni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.*³

³ Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdés d) pontja alapján az alapvető jogok biztosa *a tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.*

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. 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 élel azt 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé 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.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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. 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. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *az állam alapjogvédelmi kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell az alapvető jogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy pozitív intézkedésekkel gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételek kialakításáról.* Az állam nem lehet tétlen e jogokat fenyegető élethelyzeteket illetően, a jogalkotás eszközével és a szabályozott közhatalmi tevékenység egyéb formáival fel kell lépnie az olyan helyzetekkel szemben, amelyek az alapjogokat sértik.

A közrend – mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság több határozatában⁴ is megállapította – a jogállamiság klauzulájának Alaptörvényben meghatározott elve alapján alkotmányos értéknek tekintendő, mivel a rendezett társadalmi, együttélési viszonyokat hivatott garantálni. Az állam védelmi kötelezettsége erre mindenképpen kiterjed, s biztosítása érdekében a büntetőjog alkalmazása általában véve túlzottnak nem tekinthető. A büntetőjog és a büntetőjogi büntetés végső célja ugyanis a társadalom védelme, valamint a megelőzés (speciál és generál prevenció). *A bűnmegelőzési érdeket, mint a büntetőjogi norma egyik funkcióját az Alkotmánybíróság korábbi határozatában szintén a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismerte el.*

A társadalmi bűnmegelőzés háromszintű modellje⁵ szerint az elsődleges megelőzés szintjén „olyan korrekciós eszközöket kell használni, amelyek a társadalmi kirekesztődés folyamataiban különösen a bűnözés reprodukcióját fékezik”. „A másodlagos megelőzés körébe azokat az intézményes reakciókat soroljuk, amelyeket a már veszélyzónában lévőkkel vagy enyhébb devianciákat tartósan megvalósítókkal szemben alkalmaznak.” A harmadlagos megelőzés pedig a „már megtörtént bűncselekményekre való intézményes reakciókat tartalmazza az elkövetőkre, a sértettekre és az áldozatokra vonatkozóan.” *A társadalmi bűnmegelőzés modelljében tehát a bűncselekmények sértettjei, áldozatai is szerepet kapnak.* A másodlagos megelőzés szintjén meghatározható azoknak a köre, akik nagyobb valószínűséggel válhatnak áldozattá, mert helyzetüknél, fizikai adottságaiknál fogva sérülékenyebbek (gyermekek, nők, idősök, egyedülállók, fogyatékkal élők). Esetükben a bűnmegelőzés részét képezi a védekező képességük növelése a megfelelő ismeretek elsajátításával és a reális kockázatok megismerésével.

⁴ 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 195; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat.

⁵ Gönczöl Katalin: A bűnözés társadalmi reprodukciója, deviancia-kontroll, társadalmi bűnmegelőzés. (Kriminológia-Szakkriminológia, szerk: Gönczöl-Kerecsi-Korinek-Lévay, Complex, 2006. 318 -320. o.)

A harmadlagos bűnmegelőzésnek része az áldozatokra vonatkozó kifejezett intézkedések köre, értve ez alatt az ismételt áldozattá válás megelőzését, az áldozatsegítő szolgáltatásokat és az állami kárenyhítést. Áldozatsegítés rendszere tehát része a bűnmegelőzésnek, amelyet a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismert el az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság több határozatában kitért arra is, hogy a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot, mint közhatalmat illeti. A testület álláspontja szerint az állam büntető hatalmának tartalmát képező alkotmányos védelmi kötelezettség a bűnözés megelőzésétől az elkövető megbüntetéséig terjed, de az állami büntetőpolitika, így az állami büntető hatalom intézményrendszerének része a bűncselekmények szélesebb következményeinek feldolgozása is.

A bűnmegelőzés – amely tehát magában foglalja az áldozatsegítést – alkotmányos célkitűzéséből és abból a körülményből, hogy az állami büntető hatalom intézményrendszerének része a bűncselekmények szélesebb következményeinek feldolgozása is, következik, hogy az államnak valamely formában létre kell hoznia és működtetnie kell az áldozatokat támogató rendszert.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint⁶ „a büntetőjogi eszközrendszer kudarca esetén a sérelmet szenvedetteknek nincs az Alkotmányból származtatható alanyi joga az állami segítségnyújtás szolgáltatásaira (érdekérvényesítés elősegítése, azonnali pénzügyi segély és szakjogászai segítségnyújtás) és az okozott károk teljes vagy részleges megtérítésére közvetlenül az állami pénzügyi alapokból”. „Az áldozatok részére az állami segítségnyújtás [...] a méltányosságon és a társadalmi szolidaritáson alapuló támogatás azoknak, akiket a bűncselekményekkel szemben nem tudott megvédeni.” Az Ást. indokolása ennek megfelelően az állami büntetőhatalom gyakorlásának alkotmányos kötelezettségéből, a méltányosságból és a társadalmi szolidaritásból vezeti le az áldozatsegítő politika szükségességét. „A demokratikus jogállamban az igazságszolgáltatás szervei, mint a büntetőhatalom kizárólagos letéteményesei kötelesek gyakorolni a büntetőhatalmat annak érdekében, hogy védjék az állampolgárokat a bűncselekményekkel szemben. (...) Az áldozatsegítő politika azt juttatja kifejezésre, hogy az állam a méltányosság és a társadalmi szolidaritás alapján segítséget kíván nyújtani azoknak, akiket a bűncselekményekkel szemben megvédeni nem tudott.”⁷

Az áldozatokat támogató rendszer tartalmi elemeinek meghatározása során tehát a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik, azonban *az állami büntető hatalom intézményrendszerének részeként a támogatásoknak is meg kell felelniük az alapjogi előírásoknak.* Itt kell megjegyezni, hogy az állam által működtetett áldozatsegítő rendszer nem csak a bűncselekmények áldozatai számára jár előnyökkel. Ezek a támogatások a társadalom egésze számára is hasznosak, hiszen általuk hosszú távon csökkenhetnek a bűnözésre, az egészségügyi és a szociális ellátórendszerre fordított kiadások, nőhet a látenciát csökkentő feljelentési hajlandóság, javulhat a bűnmegelőzés, az igazságszolgáltatás működésének hatékonysága.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A vizsgált egyedi beadványon túl⁸ vizsgálatom során kiindulópontot jelentett, hogy az áldozatvédelemi rendszerben résztvevő egyes közigazgatási szervek *gyermekeket érintő bűnmegelőzési és áldozatvédelmi tevékenységével összefüggésben hivatalból folytatott vizsgálatom*⁹ során valamennyi Áldozatsegítő Szolgálat az áldozatsegítői tevékenységet akadályozó tényezőként ítélte meg az okmányirodáknek a költségmentességre vonatkozó eltérő gyakorlatát.

⁶ Lásd: 357/B/2002. AB határozat

⁷ Lásd az Ást. indokolását.

⁸ AJB-34/2012. számú ügy

⁹ AJB-2617/2012. számú jelentés

Mindenekelőtt szükséges tisztázni, hogy az Ást. szerint *áldozat* a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény és a tulajdon elleni szabálysértés természetes személy sértettje, továbbá az a természetes személy, aki a bűncselekmény/tulajdon elleni szabálysértés közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett. Ahogyan azt korábbi jelentésemben is megállapítottam¹⁰ az Ást. által használt áldozat fogalom megfelel a nemzetközi dokumentumoknak, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény szerinti sértettek¹¹ körénél tágabb személyi kört jelöl meg jogosultként. A gyakorlatban a sértetteken túl általában hozzátartozók, szemtanúk kapnak áldozatként segítséget, az elkövető büntetőeljárásbeli sorsától, a büntetőeljárás eredményétől, illetve az elkövető büntethetőségétől függetlenül is jogosultak támogatásokra az áldozatok. Az Ást. tehát a *formailag tényállásszerű, a büntető anyagi jogba ütköző cselekmények* esetén teszi lehetővé az áldozatsegítést. Ennek megfelelően támogatásban részesülhet az áldozat akkor is, ha a feljelentés elutasítására, a nyomozás megszüntetésére, az eljárás megszüntetésére, illetőleg a vádlott felmentésére büntethetőséget kizáró okok,¹² vagy ha a feljelentés elutasítására, illetve az eljárás megszüntetésére büntethetőséget megszüntető okok miatt került sor.

Az Ást. szerint az Áldozatsegítő Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) bűncselekmények áldozatainak nyújt *támogatást, nevezetesen tájékoztatást, szolgáltatásokat és állami kárenyhítést*. A Szolgálatnak az áldozati státusz megállapításához be kell szereznie az *igazolást*, a büntetőügyben eljáró hatóság arról szóló nyilatkozatát, hogy az adott cselekmény miatt büntetőeljárás van folyamatban.

Az érdekérvényesítés elősegítése szolgáltatás során a Szolgálat *jogi tanácsot és konkrét segítséget* ad a bűncselekmény, vagy tulajdon elleni szabálysértés okozta sérelem rendezéséhez. Ahogy azt korábbi jelentésemben¹³ is megállapítottam, az érdekérvényesítés elősegítése *rugalmas szolgáltatási forma*, az eljárás során nem kell alkalmazni a Ket. szabályait, az Ást. és az IM rendelet eljárási szabályai az irányadóak. Ennek megfelelően az eljárásban nincsenek határidők, sem kérelemnyomtatvány, a Szolgálat nem hoz határozatot, így az áldozatsegítő minden formalitástól mentesen, az áldozatra összpontosíthatja a figyelmét. A szolgáltatási forma tartalma is rendkívül rugalmas, teljes mértékben igazítható az áldozat bűncselekmény okozta sérelmeihez, ezek orvoslásának módjához, a felmerülő szükségletekhez. *A vizsgálat azt is feltárta, hogy a segítségnyújtás során ugyanakkor az esetek 85 százalékában a bűncselekmény során eltulajdonított okmányok pótlásához nyújt a Szolgálat segítséget, és csupán az esetek maradék 15 százalékában nyújt felvilágosítást és az egyéb hatóságokkal, intézményekkel történő kapcsolat felvételhez, ügyintézéshez segítséget.*

A bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlása során a személyes költségmentesség engedélyezésének részletes szabályait a közigazgatási hatósági eljárásban *a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet* tartalmazza, amely alapvetően az ügyfél, és az ügyféllel közös háztartásban élők jövedelmi viszonyait veszi figyelembe a személyes költségmentesség engedélyezésénél, azonban az ügyfél a kérelmében a jövedelemigazoláson túl további olyan körülményeket is feltárhat, melyek alapján az eljáró hatóság költségmentességben részesítheti.

A kormányrendelet 6. §-a lehetőséget biztosít arra, hogy jövedelmi és vagyoni viszonyaitól függetlenül a közigazgatási eljárásban költségmentességben részesülhessen az az ügyfél, akiről a hatóság megállapítja, hogy *különös méltánylást érdemlő körülményei* alapján az ügyfél és az általa eltartottak létfenntartása veszélyeztetett.

¹⁰ 7599/2012. számú jelentés

¹¹ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 51. § (1) bek.: „A sértett az, akinek a jogát, vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette.”

¹² Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti büntethetőséget kizáró okok: gyermekkor, kóros elmeállapot, kényszer vagy fenyegetés, tévedés, jogos védelem, végszükség vagy előjáró parancsa.

¹³ 7599/2012. számú jelentés

A költségmentességi kérelmek tekintetében tehát *mérlegelési jogkörben* dönt a hatóság, azon túl a jövedelmi viszonyoktól függetlenül bizonyos személyi kör esetében (pl.: aktív korúak ellátásában részesülő, hajléktalan, menekült, menedékes stb.) szintén költségmentességben részesítheti az ügyfelet.

A vizsgálat megindításakor hatályos jogi szabályozás tehát nem írja elő azt, hogy a bűncselekmények áldozatai részére a hatósági eljárásban költségmentességet kell engedélyezni, így a bűncselekmények áldozatai részére kiállított áldozati státuszt igazoló hatósági bizonyítvány nem eredményez automatikusan költségmentességet.

A bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlására vonatkozó jogi szabályozás áttanulmányozása során megállapítható, hogy mivel *a mérlegelés szempontjait a jogalkotó nem határozta meg, valamint a különös méltánylást érdemlő körülményeket sem konkretizálta, a bűncselekmények során eltulajdonított okmányok pótlása tekintetében eltérő joggyakorlat alakult ki, mely a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelménye sérelmét idézte elő.*

Az Alkotmánybíróság¹⁴ alkotmányos követelményként határozta meg, hogy amennyiben valamely jogszabály mérlegelési jogkört biztosít, a jogalkotó köteles megjelölni a mérlegelésnél irányadó szempontokat. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a mérlegelést kívánó esetekben az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is a jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi.¹⁵

További problémát vet fel a gyenge érdekérvényesítő képességű személyek (idősek, hajléktalanok) áldozattá válása esetén az iratok ingyenes pótlása tekintetében kialakult eltérő gyakorlat, mely álláspontom szerint megnehezíti a bűncselekmény áldozatává vált, amúgy is nehéz anyagi helyzetben lévő, kiszolgáltatott személyek ügyintézését. Ugyanakkor az áldozatsegítés rendszere is része a bűnmegelőzésnek, amelyet a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismert el az Alkotmánybíróság.

Eljárásom alatt a közigazgatási és igazságügyi miniszter arról tájékoztatott, hogy a személyazonosságuk és lakóhelyük igazolására alkalmas okmányok illetékmentes pótlásának biztosítása érdekében *2014. január 1-jei hatállyal módosította a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényt, valamint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt.* Ugyanakkor – szintén 2014. január 1-jei hatállyal – a kapcsolódó végrehajtási rendeletek módosítása még folyamatban van.

A tárgykört érintő fenti törvények módosítása eredményeként a bűncselekmények áldozatai számára a kiállított áldozati státuszt igazoló hatósági bizonyítvány birtokában 2014. január 1-jétől költségmentességet kell engedélyezni a személyazonosság és a lakóhely igazolására alkalmas dokumentumok pótlása tekintetében. A végrehajtási rendeletek további aktuális módosítása ugyancsak az egységes joggyakorlatot segíti elő, mely a jogállami garanciák gyakorlati érvényesülése irányába hat.

Összegzés

Tekintettel arra, hogy a *közigazgatási és igazságügyi miniszter* eljárásom során a vizsgálat által feltárt alapjogi visszasságot jogalkotási intézkedéssel saját hatáskörben orvosolta, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

¹⁴ 52/2004. (XII. 10.) AB határozat

¹⁵ ABH 1999, 150, 155.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7891/2012. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-7873/2012. számú ügy)**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A hivatalhoz érkezett beadvány szerint a panaszos az ingatlanával szemközt, 16,8 m távolságra épült szennyvízáttemelő működését kifogásolta, amellyel kapcsolatban a 2012. év során panasszal fordult a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez (továbbiakban: Felügyelőség) az átemelő által okozott bűzhatás megszüntetése iránt. Sérelmezi, hogy a Felügyelőség levélben válaszolt a panaszra, nem folytatott le eljárást, így – döntés hiányában – jogorvoslati jogával nem tudott élni. A panaszos által csatolt dokumentumok alapján a Felügyelőség a panaszt az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény szerinti közérdekű bejelentésként kezelte. Ugyanakkor 2012. július 13-án a Felügyelőség hatósági ellenőrzést tartott az átemelőnél, melynek során határidő előírása mellett felhívta az üzemeltető FCSM Zrt-t a passzív biofilter tölteteinek a cseréjére.

A másik beadványban a panaszos megírta, hogy évek óta folyamatosan bejelentéssel él az önkormányzat felé, a szomszéd ingatlanon található építési hulladék, és az ott található befejezetlen, balesetveszélyes épület miatt. A panaszos legutóbb a Felügyelőséghez fordult, amely szintén közérdekű bejelentésnek minősítette a beadványt, és a kivizsgálása érdekében helyszíni ellenőrzést tartott. Ennek eredményeként áttette az ügyet a jegyzőhöz, mint a települési szemétszállítási közszolgáltatás igénybevitelét ellenőrző szervhez. A panaszos azt sérelmezi, hogy évek óta nem történik előrelépés a szomszéd ingatlan rendezetlenségével összefüggésben.

A panaszok alapján a Felügyelőség eljárási gyakorlatát illetően felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz, és a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a Felügyelőséget, valamint Gödöllő Város címzetes főjegyzőjét. Az Ajbt. 26. § (2) alapján pedig felkértem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot álláspontjának ismertetésére.

Érintett alapvető jogok

- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* „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.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- *petíciós jog* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)
- *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 XXVIII. cikk (7) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

A megállapított tényállás

Az AJB-7891/2012. számú ügy

A Felügyelőség tájékoztatása szerint a panaszos levéllel fordult a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz, amely áttette azt a Felügyelőségre kivizsgálás céljából, majd a Felügyelőségen a panaszos személyesen három alkalommal tett bejelentést. A bejelentés kivizsgálása érdekében a Felügyelőség a Ket. 88. §-a alapján hatósági ellenőrzést tartott az átemelőnél. Az erről készült jegyzőkönyv tartalmazza, hogy a telep rendszeres ellenőrzése heti két alkalommal történik. Két passzív biofilterrel rendelkezik, amelynek töltetét legutóbb 2006-ban frissítették. Az ellenőrzés során az FCSM Zrt. végzett környezeti légtérmérést és csatorna légtérmérést, valamint mintát vett az átemelő aknában található szennyvízből. Szaghatás nem volt érzékelhető, sem a zárt aknák mellett, sem az utcán. A jegyzőkönyvben a Felügyelőség határidő tűzésével előírta a passzív biofilterek cseréjét, amit az FCSM Zrt. határidőben teljesített. A mérés eredményéről készült jegyzőkönyv szerint az átemelő telep üzemi területén belül, zárt aknák mellett, valamint a zsilipakna és az átemelő akna légterében volt érezhető enyhe csatornaszag.

A Felügyelőség 2012. szeptember 4-én kelt levelében a Panasztörvény 142. § (4) bekezdése alapján tájékoztatta a panaszost a kivizsgálás eredményéről. Ebben ismertette a helyszíni ellenőrzés tényét, továbbá azt, hogy az átemelő érvényes vízjogi üzemeltetési engedély alapján működik, a passzív biofilterek utolsó cseréje 2006-os, a légtérmérés eredményét, az üzemszerű működést, az előírt cserekötelezettséget, és azt, hogy a cserével a szaghatással kapcsolatos probléma végleg meg fog oldódni.

A tájékoztatást követően a panaszos beadványt intézett a Felügyelőséghez, amely szerint a lefolytatott eljárás irataiba szeretne betekinteni, a helyszíni jegyzőkönyvből példányt, a vízjogi engedélyről és a hivatkozott jogszabályokról tájékoztatást kér, valamint, a legközelebbi helyszíni ellenőrzés során jelen szeretne lenni. A Felügyelőség válasza szerint a Panasztörvény nem ad lehetőséget a bejelentő számára a közérdekű bejelentés kivizsgálása során keletkező iratokba való betekintésre, és nem írj elő a bejelentő kivizsgálásba történő bevonását. A Panasztörvény 142. § (4) bekezdése értelmében a szerv a megtett intézkedésről, vagy annak mellőzéséről értesítési a beadványozót. A környezetvédelmi hatóság tájékoztatta arról is, hogy a megtartott helyszíni ellenőrzés szabályos és eredményes volt, így a kért ismételt helyszíni ellenőrzést a Felügyelőségnek nem áll módjában megtartani. A vízjogi üzemeltetési engedélybe pedig akkor tekinthet bele, ha a Felügyelőség megállapítja az ügyféli jogállását, amelyhez kérelmet kell benyújtani. Tájékoztatta még az építésügyi követelményekről, amely szerint a műszaki védelemre tekintettel nem indokolt védőtávolság kijelölése. A Felügyelőség szerint részéről az ügy további intézkedést nem igényel.

A Felügyelőség megkeresésemre kifejtett álláspontja szerint azért a Panasztörvénynek a közérdekű bejelentésre vonatkozó szabályait alkalmazta, mivel a bűzhatás olyan körülményre hívta fel a figyelmet, amelynek megszüntetése a közösség érdekét szolgálta.

Álláspontja szerint közigazgatási hatósági eljárás megindítása nem vált szükségessé, mivel a helyszíni ellenőrzés során az átemelő működésében nem tártak fel olyan hiányosságot, amely további intézkedést tett volna szükségessé. A Felügyelőség nyilvántartása alapján sem a 2013. évben, sem korábban nem érkezett más lakosoktól közérdekű bejelentés az átemelő működését illetően.

Az AJB-7873/2012. számú ügy

A panaszos megírta, hogy évek óta folyamatosan bejelentéssel él az önkormányzat felé a szomszéd ingatlanon található építési hulladék, és az ott található befejezetlen, balesetveszélyes épület miatt. Két éve a kormányhivatalt is megkereste, mely áttette az ügyet az önkormányzathoz. A jegyző válaszlevelében arról tájékoztatta az áttevőt, hogy a szóban forgó ingatlanon intézkedést igénylő körülmény nem áll fenn.

A panaszos legutóbb a Felügyelőséghez fordult, amely a közérdekű bejelentés kivizsgálása érdekében helyszíni ellenőrzést tartott. Ennek eredményeként a beadványozónak szóló tájékoztatásában megállapította, hogy az ingatlanon félbehagyott épület, nagy mennyiségű fa hulladék, hat darab 200 literes hordó, és egy 5 m³-es konténer található. Az ingatlanon nem folyik hulladékkezelési tevékenység, mert a rendelkezésükre álló adatok szerint az ingatlanon nincs bejelentett vállalkozási tevékenység. A Felügyelőség a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet, a jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről szóló 241/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet alapján állapította meg hatáskörének hiányát és áttette az ügyet a jegyzőhöz, mint a települési szemétszállítási közszolgáltatás igénybevételét ellenőrző szervhez.

Megkeresésemre adott válaszában a Felügyelőség kifejtette, hogy minden hozzá beérkező panasz és közérdekű bejelentés kivizsgálását a Panasztörvény rendelkezései szerint végzi mindaddig, amíg hatásköre és illetékessége más jogszabályok alapján meg nem állapítható.

Gödöllő Város címzetes főjegyzője arról tájékoztattott, hogy az ingatlan állapota jelenleg nem veszélyes, az ingatlan kerítésével kapcsolatos eljárása nyomán az a közterületi tartózkodást és a közúti forgalmat nem veszélyezteti. Közegészségügyi problémákat nem állapítottak meg. A kormányhivatal áttette a panaszos birtokvédelmi eljárásra vonatkozó kérelmét a jegyzőhöz, amely azonban az eljárást megszüntette, tekintettel arra, hogy a jegyző birtokvédelmi ügyekben csak az egy éven belül kezdődött zavaró tevékenységek esetén rendelkezik hatáskörrel. A Felügyelőség áttétele okán az ingatlan tulajdonosának részvételével hulladékgazdálkodás ellenőrzésére irányuló eljárásban helyszíni szemlét tartottak. A tulajdonos nyilatkozata szerint az ingatlanon tárolt építési anyagokat, deszkát, betongerendákat, járművek maradványait mind további felhasználásra vagy értékesítésre szánja, nem hulladékként tárolja azokat. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. XLIII. törvény 3. § a) pontja és a tulajdonos nyilatkozata alapján ezért a hatóság az eljárást megszüntette.

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek gyakorlatának szélesebb körű áttekintése érdekében jelen vizsgálatban más ügyekben előfordult – közérdekű bejelentéssel kapcsolatos – eljárásokat is ismertetek azzal, hogy ezeket az ügyeket hivatalom egyéb okból vagy elutasította, vagy jelenleg vizsgálat folyik, amelyek tárgya azonban más problémára irányul. Ezért ebben a vizsgálatban szorosan véve csak a közérdekű bejelentések elintézési rendjét tekintem át annak érdekében, hogy a több eset elemzéséből egyértelmű következtetések levonására kerüljön sor.

A jelen vizsgálatban, és a példaként felsorolt ügyekben, valamint a korábbi jelentésekben a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek eljárását vizsgáltam. 2014. január 1-jén hatályba lépett jogszabály módosítások megváltoztatták a felügyelőségek szervezetrendszerét, amely szerint a vízügyi hatóság kivált a zöldhatóságokból, ez a tény azonban nem érinti a vizsgálat megállapításait.

Az AJB-353/2014. számú ügy

A bejelentés szerint a belterületi vízrendezés kapcsán kiadott vízjogi létesítési engedélytől eltérően valósult meg a vízimunka, vagy egy része meg sem épült.

Az illetékes felügyelőség a bejelentésben foglaltak megalapozottságát a Panasztörvény alapján vizsgálta, közérdekű bejelentésként minősítve. A bejelentés megalapozottságának vizsgálata és a tényállás tisztázása céljából helyszíni ellenőrzést tartott a Ket. 88. § (2) bekezdése alapján. Az erről szóló értesítés a helyszíni ellenőrzés tárgyaként a község belterületi csapadékvíz elvezetése és vízrendezése, valamint a vízimunka elvégzésére kiadott vízjogi létesítési engedélyben foglaltak megvalósulását jelölte meg.

A helyszíni ellenőrzés és a lefolytatott vizsgálat eredményei alapján a felügyelőség az alábbiakat állapította meg. A bejelentés több pontban megalapozott volt, ezek egy része esetében az építető műszaki ellenőrnek nyilatkozata szerint a műszaki ellenőr felhívta a kivitelezőt, hogy a bejelentés és a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyve szerinti műtárgyakat a hiánypótlási munkák keretében a kivitelező egészítse ki. Másik része esetében a műtárgyak megfelelőségét a vízjogi üzemeltetési engedély kiadása tárgyában folyamatban lévő közigazgatási eljárás során vizsgálja a felügyelőség.

A bejelentés vizsgálatáról szóló tájékoztató levelében a felügyelőség külön kiemelte, hogy a bejelentés alapján lefolytatott megalapozottsági vizsgálatban azt ellenőrzi és vizsgálja, hogy a megépült csapadékvíz elvezető rendszer megfelel-e a munkálatokra kiadott vízjogi létesítési engedélyhez tartozó terveknek, kisebb eltérések esetén pedig a megépült vízilétesítmény kielégíti-e a vonatkozó szakmai követelményeket, az adott mű alkalmas-e a létesítés célja szerinti feladatának ellátásra.

AJB-8221/2013. számú ügy

A bejelentő a felügyelőséghez fordult abban az ügyben, hogy a szomszéd ingatlan tulajdonosa hosszabb ideje az ingatlanon lévő ásott kútba engedti a szennyvizet, ettől a panaszos ingatlana ázik, a szippantott szennyvizet pedig az udvarában elloccsolja, amely miatt elviselhetetlen bűz van. A felügyelőség a Panasztörvény 142. § (4) bekezdése alapján a beadványozónak írt tájékoztatásában az alábbiakat állapította meg.

A bejelentés a Panasztörvény 141. § (3) bekezdése szerinti közérdekű bejelentésnek minősül, amely javaslatot tartalmazott hatósági ellenőrzés tartására az ingatlanon. Mivel a közérdekű bejelentés nem minősül kérelemnek, kérelemre induló hatósági ellenőrzés nem indítható az alapján. A közigazgatási hatóság saját hatáskörében, hivatalból rendeli el a hatósági ellenőrzést, amikor valamilyen külső jelzés (például lakossági bejelentés) következtében irányul figyelem az ellenőrzés lefolytatásának szükségességére. A Panasztörvény 141. § (5) bekezdése alapján a közérdekű bejelentés azon részét, amely a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 36. § (2) bek. d) pontja szerinti szabályozás alá tartozik, vagyis a bűzterheléssel kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyet a megyei kormányhivatal járási hivatalához teszi át. A felügyelőség a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 38. § (1) bek. alapján a felszín alatti vizek szennyezésével kapcsolatban hatáskörrel rendelkezik.

A felügyelőség a bejelentés kivizsgálását ezzel befejezte, a bejelentésben szereplő körülmények alapján hatósági ellenőrzés eljárás megindítását indokoltnak tartja, így a Ket. 88. § (1) bek. szerinti ellenőrzésre irányuló eljárást indít. A levélben tájékoztatta arról is a bejelentőt, hogy a Panasztörvény 143. § (1) bek. értelmében a Ket. 94. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a hatósági ellenőrzés során megállapítást nyer az, hogy az ellenőrzött a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, a hatóság felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére, vagy hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, vagy egyéb hatáskörrel rendelkező szervnél eljárást kezdeményez.

Majd a felügyelőség a bejelentőnek szóló későbbi tájékoztatásban megírta, hogy kivizsgálta a panaszt hatósági ellenőrzés keretében, amelyről jegyzőkönyv készült. Ez alapján a Ket. 94. § (1) bek. c) pontja szerint kezdeményezni fogja a hatáskörrel rendelkező hatóságok eljárását. (Ennek eredményeképpen az illetékes járási hivatal lefolytatta a levegőtisztaság-védelmi eljárást.)

Az AJB-7297/2013. számú ügy

A panaszos megírta, hogy közérdekű bejelentésben a felügyelőséghez fordult engedély nélküli kútépítés ügyében. A felügyelőség levelében értesítette a bejelentőt, hogy a Panasztörvény alapján megkezdte a kivizsgálást, azonban az várhatóan 30 napnál hosszabb időt vesz igénybe. A bejelentő az azóta eltelt időben nem kapott értesítést az ügy állásáról.

A panaszos egy másik esetben szintén közérdekű bejelentéssel fordult az illetékes felügyelőséghez engedély nélküli kútépítés ügyében. A felügyelőség az ügyet helyszíni szemle nélkül lezárta, tekintettel arra, hogy talajvizes kút építésére kapott engedélyt a vízhasználó, így álláspontja szerint nem rendelkezett hatáskörrel. Idő közben a Székesfehérvár Megyei Jogú Város Hatósági Főosztály Környezetvédelmi Iroda munkatársa helyszíni ellenőrzést tartott, majd a kormányhivatal eljárását követően az ügy visszakerült a felügyelőséghez. A panaszos tájékoztatása szerint az ügyben érdemi intézkedés meghozatalára szintén nem került sor 2013. év végéig.

Az AJB-815/2012. számú ügy

2004. augusztus 23-án kelt levelében több lakó kérelmet nyújtott be az illetékes környezetvédelmi felügyelőséghez az utcában tapasztalható, a szennyvízátemelőlől származó bűz okának kivizsgálása és megszüntetése érdekében. A felügyelőség hatósági ellenőrzést tartott a közérdekű bejelentés kivizsgálására, ezt követően az üzemeltetőt határozatban kötelezte arra, hogy tevékenységét úgy végezze, hogy azzal bűzterhelést ne okozzon. A panaszosok még háromszor tettek bejelentést a felügyelőségen, amelyek alapján mindhárom esetben hatósági ellenőrzésre került sor az átemelőnél. Az egyik hatósági ellenőrzés célja a vízjogi üzemeltetési engedélyben előírtak teljesítésének ellenőrzése volt. Ezt követően ismételt bejelentés érkezett a felügyelőségre az eddig is panaszt tevőktől. Az újabb bejelentést követően levegőtisztaság-védelmi ellenőrzésre irányuló eljárást indított a felügyelőség, és a tanúmeghallgatások következményeként megállapította, hogy az átemelő lakosságot zavaró bűzhatást kelt, ezért az üzemeltetővel szemben levegőtisztaság-védelmi kötelezésre irányuló eljárást indított hivatalból. Az eljárást később megszüntette, tekintettel arra, hogy a vízjogi üzemeltetési engedély idő közben elvesztette az érvényességét, ezért az üzemeltető részére jogszerűen nem írható elő az engedély szerinti megfelelő üzemeltetés, és az üzemeltetés felülvizsgálata. A felügyelőség a közérdekű bejelentésekben foglaltak orvoslásához szükséges intézkedések megtételéről a vízjogi üzemeltetési engedély módosítása során gondoskodott.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium válasza

A Ket. által szabályozott ügyek és a panasz, valamint a közérdekű bejelentés elhatárolását az alábbiak szerint határozta meg a minisztérium.

A Ket. 12. § (2) bek. a) pontja szerinti közigazgatási hatósági ügyben folytatandó eljárások megindítására irányul a Ket. 29. §-a szerinti kérelem, amelynek egyik esete lehet, amikor a kérelem valamilyen jog vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul. A Ket. szerinti kérelem olyan átfogó kategória, amely alatt érteni kell adott esetben az egyes speciális eljárási jogszabályokban nevesített más beadványokat is, amelyek a tartalmi elbírálás elvének megfelelően kérelemként funkcionálnak.

A panasz ezzel szemben olyan beadvány, amely ugyan egyéni jog vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, azonban elintézése nem tartozik más, így különösen bírósági közigazgatási eljárás hatálya alá. A panasz – mivel, ha eredményes a panaszt tevő jog vagy érdeksérelemét orvosolja főszabály szerint – olyan szerv vagy olyan egyébként a Ket. hatálya alá tartozó ügyfél ellen irányul, aki a panaszos számára egyéni jog vagy érdeksérelemet okozott.

A panasz a hatósági eljárás megindítása iránti kérelemhez képest kiegészítő jellegű jogintézmény. Nem helyes tehát az az értelmezés és joggyakorlat, hogy a hatóság a beadványt elsődlegesen panaszként értelmezi, ha egyébként megvan a jogszabályi feltétele a Ket. szerinti kérelemként való elintézésnek. Másfelől, ha a Ket. szerinti kérelemként nem értelmezhető a beadvány, akkor minden olyan beadvány panasznak minősül, amely egyéni jog vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, attól függetlenül, hogy kinek a tevékenysége nyomán merül fel.

A közérdekű bejelentés pedig olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Ez az eljárás nem a bejelentő jogsérelemének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti.

A panasz és a közérdekű bejelentés érdemi elbírálásához az is kell, hogy az elbíráló szerv hatáskörrel és illetékességgel rendelkezzen.

A panaszok, közérdekű bejelentések a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályaihoz is kapcsolódnak. A panaszt, közérdekű bejelentést követően a hatóság a Ket. szerinti hatósági ellenőrzést is indíthat, ha ennek jogszabályi feltételi fennállnak, azonban ezekben az esetekben a hatóság hivatalból indítja meg az eljárást, vagyis ettől még a panasz, közérdekű bejelentés nem minősül kérelemnek.

A hatóság ugyanakkor köteles is a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, jelen esetben az ellenőrzést, ha annak feltételi fennállnak (Ket. 29. § (2) bek.). Hatósági eljárási jogviszonyt azonban nem kizárólag jogsértés alapozhat meg.

A hatóság hivatalból indított eljárásban hivatalból vizsgálja az érintettek ügyféli minőségét. Amennyiben a beadvány alapján indított hatósági ellenőrzési eljárásban a beadványozó érintettségére tekintettel annak ügyféli jogállását állapítja meg, részére a Ket-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell. Ettől kezdve a beadványozó ügyfél és nem pedig panaszos.

Ha a beadványozó a hatósági ellenőrzési eljárásban nem minősül ügyfélnek, betekintési jogot a Ket. 68. (3) bekezdése szerint gyakorolhat. Azon körülmény ugyanis, hogy egy harmadik személy valamely állapotot, cselekményt jogsértőnek tart, és ennek orvoslására érdekében közérdekű bejelentéssel fordul a hatósághoz, még nem alapozza meg automatikusan jogának, jogos érdekének érintettségét.

Amennyiben a panaszos vagy bejelentő a beadvány elbírálását bármely okból sérelmesnek tartja, lehetősége van az elbíráló szerv felügyeleti szervéhez újabb panaszt benyújtani, vagy újabb bejelentéssel élni. Ez a panaszok tekintetében a minisztérium szerint funkcionálisan jogorvoslatnak tekinthető, így az érdemi jogorvoslás biztosított. A közérdekű bejelentés esetében a jogorvoslat fogalmilag kizárt, tekintettel arra, hogy ebben az esetben nem állhat fenn egyéni jog vagy érdeksérelem. Ettől függetlenül azonban újabb bejelentésben jelezhető a probléma a felügyeleti szervnek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹ Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszásságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódnása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján két fogalmi elemmel bír: egyrészt a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, másrészt a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.

¹ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság szintén akként értelmezte a jogot, hogy mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása. [987/B/1990. AB hat.]

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 tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. Az ügy érdemében

A jelen vizsgálattal érintett, és a példaként felsorolt ügyekben, valamint a korábbi jelentésekben a felügyelőségek a Panasztörvény alapján jártak el². 2014. január 1-jén hatályba lépett a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény³, amely a Panasztörvényt hatályon kívül helyezte. A vonatkozó szabályok tartalmilag azonosak maradtak, így jelen vizsgálat a Panasztörvény rendelkezéseire hivatkozik azzal, hogy a szabályozás egyezősége folytán a megállapítások a 2013. évi CLXV. törvény kapcsán is helytállóak.

Tapasztalatom szerint a felügyelőségek a hozzájuk érkező beadványok kivizsgálása során az esetek többségében a Panasztörvény 141-143. §-ai szerint járnak el, vagy legalábbis a beadványozó felé az eljárás jogalapjaként ezen rendelkezéseket jelölik meg. Hivatalomhoz egyre nagyobb számban érkeznek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók ezt az eljárásrendet kifogásolják, például azért, mert így ügyükben nincs érdemi döntés, amellyel szemben jogorvoslati joggal élhetnének. Több korábbi vizsgálat⁴ foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a felügyelőségek mely esetekben járhatnak el a Panasztörvény alapján. *A biztos által kialakított jogértelmezési gyakorlat szerint a Panasztörvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak, hogy a panasz jogintézményét a jogalkotó nem a jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében alkotta meg. Amennyiben a beérkező panaszokban a beadványozók a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, azok tényleges kivizsgálása kizárólag a közigazgatási jog szerint történhet. Az ilyen beadványok elbírálására szolgáló jogintézmény a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés – önmagában is –, amennyiben az ágazati jogszabályok szerinti eljárás megindításainak a feltételei a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján (még) nem állnak fenn.*

² 2004. évi XXIX. törvény „A közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás”

³ 2013. évi CLXV. törvény „1. A panasz és a közérdekű bejelentés” cím 1-3. §-ok

⁴ AJB-840/2012., AJB-863/2012., AJB-1326/2012., AJB-6236/2012., AJB-7723/2012. számú jelentések

A Ket. 88. §-a szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A Ket. 94. §-a a hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértések (jogszabályokban, illetve hatósági előírásokban foglalt rendelkezések megsértése) esetére azt az eljárási rendet, illetve azokat az intézkedéseket tartalmazza, amelyeket a hatóság azok orvoslása érdekében követni és megtenni köteles. A Ket. 31. § (1) bekezdése j) pontja pedig önálló jogalapot biztosít a hatósági eljárás megszüntetésére abban az esetben, ha az ellenőrzés során a közigazgatási szerv nem tárt fel olyan jogsértést, amely a Ket. 94. § szerinti intézkedéseket tenné szükségessé. A hatóságot továbbá eljárási kötelezettség terheli a Ket. 20. § (1) bekezdése értelmében, amelyből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

Ezen megállapítások azért is fontosak, mert a Panasztörvény alapján tett (hatósági) intézkedések vagy azok mellőzése tekintetében nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség – eltekintve attól, hogy a panaszos az érintett szerv felügyeleti szervéhez fordulhat -, amelyből következően sérül a jogorvoslatihoz való jog.

Megjegyzendő, hogy ez a helyzet 2014. január 1-je óta változott, az Ajbt. külső kontrollt biztosít a beadványt vizsgáló szerv eljárása felett, igaz, csak a közérdekű bejelentések esetén. Az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentések hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához meghatározott feltételek fennállása esetén.⁵

1. A Ket. 88. §-ának és a Panasztörvény 141. § (2) bekezdésének értelmezése

A vizsgált AJB-7873/2012. számú ügyben a Felügyelőség kérdésemre kifejtette, hogy minden hozzá beérkező panasz és közérdekű bejelentés kivizsgálását a Panasztörvény rendelkezései szerint végzi mindaddig, amíg hatásköre és illetékessége más jogszabályok alapján meg nem állapítható.

A másik, jelen vizsgálatban érintett ügyben (AJB-7891/2012. számú ügy) a beadvány tartalma szerint szennyvízáttemelő működésével összefüggő zavaró szaghatás volt a probléma, amellyel kapcsolatban egy állampolgár intézett beadványt a Felügyelőséghez, mástól panasz nem érkezett. A Felügyelőség a panasz kivizsgálása érdekében helyszíni ellenőrzést tartott.

E szerint az eljárási gyakorlat szerint a Felügyelőség először helyszíni ellenőrzést tart, majd az ott gyűjtött adatok alapján eldönti, hogy fennáll-e a hatásköre, és kell-e ágazati eljárást indítani. A helyszíni ellenőrzés tehát arra szolgál, hogy a Felügyelőség meggyőződjön a panasz ténybeli alapjairól és jellegéről, és olyan, mintha a hatóság először ekkor vizsgálná meg, hogy az ügyben rendelkezik-e hatáskörrel.

⁵ Ajbt. 11/A. „Közérdekű bejelentések vizsgálata” cím. „38/A. § Az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.” „38/C. § A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.”

Álláspontja szerint akkor van hatásköre, ha jogsértés orvoslására irányuló ágazati anyagi és eljárásjogi normák által meghatározott hatósági eljárás megindításának van helye. Ez a hatóság gyakorlatában azt jelenti, hogy a beadvány beérkezését követően hatósági ellenőrzést tart helyszíni ellenőrzés keretében, majd ezt követően – ha nem indít ágazati jogszabályon alapuló eljárást – a tényekről levélben tájékoztatja a beadványozót a Panasztörvényre való hivatkozással.

A Ket. 89. § b) pontja szerint a hatósági ellenőrzés egyik eszköze a helyszíni ellenőrzés. A Ket. 12. § (2) bekezdése értelmében: „Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy): a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez”. *Meglátásom szerint, amikor a Felügyelőség helyszíni ellenőrzést végzett a szennyvízátemelőnél, ott hatósági ellenőrzést végzett, amely a Ket. 12. §-a alapján közigazgatási hatósági ügynek minősül.* Ennek megfelelően az ellenőrzésről jegyzőkönyvet vettek fel, amelyben előírták a passzív biofilterek cseréjét, valamint az ellenőrzés során légtérmerést is végeztek, vagyis a jogszabályok hatályosulását vizsgálták. Ennek ellenére a panaszos részére a Felügyelőség a Panasztörvényre alapított tájékoztató levelet küldött, amely a tényeket ismertette.

Fentiekkel ellentétes egy másik felügyelőség gyakorlata (AJB-8221/2013. számú ügy), ahol a szaghatásra vonatkozó panasz esetében először azt vizsgálta meg a felügyelőség, hogy a jogszabályok alapján mely hatóságnak van hatásköre egy ilyen jellegű ügyben, és ezt követően egyrészt áttette a bejelentés egy részét, másrészt hatósági ellenőrzést indított a tekintetben, amelyre volt hatásköre.

A minisztérium megfogalmazása szerint a panaszt, közérdekű bejelentést követően a hatóság a Ket. szerinti hatósági ellenőrzést is indíthat, ha azok feltételei fennállnak, és ezekben az esetekben a hatóság hivatalból indítja meg az eljárást.

Mi a feltétele a hatósági ellenőrzés indításának? A Ket. 88. §-a szerint⁶: „A hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.” A DVD jogtárban elérhető kommentár szerint:

„A hatósági ellenőrzés a közigazgatási ellenőrzés egyik résztípusa, önálló közigazgatási tevékenységfajta. A Ket. szerinti hatósági ellenőrzés sajátos konstrukció, ugyanis a hatósági ellenőrzés és az ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás nem egy egységes eljárásban történik. A hatósági ellenőrzés elkülönült eljárás, melyet jogszabálysértés megállapítása esetén általában egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ. Előfordulhat, hogy a hatósági ellenőrzés olyan elkülönült, önálló hatósági tevékenységként működik, melyet nem követ felügyeleti típusú hatósági eljárás. Erre példa, ha a hatósági ellenőrzés eredményeként a hatóság felhívást alkalmaz és azt az ügyfél teljesíti.” „A hatóság csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében végezhet hatósági ellenőrző tevékenységet. A hatósági ellenőrzés tartalma csak és kizárólag a jogszerűsége vonatkozhat. A hatósági ellenőrzés preventív jellegű, vagyis az ellenőrzésre akkor is sor kerülhet, ha jogszabálysértésre utaló körülmény nincs.”

A DVD jogtár kommentár szerint a hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés esetében három lehetőséggel élhet a hatóság: 1. a Ket. szerinti végrehajtási eljárást indít, 2. saját ágazati szabályozása által lehetővé tett hatósági eljárást indít, melyben alkalmazza a saját ágazati szabályozásában tételezett jogkövetkezményeket, 3. hatósági intézkedést alkalmaz, vagyis a hatóság felhívja az ügyfelet a jogszabálysértés megszüntetésére, és ha annak az ügyfél eleget tesz, akkor hatósági eljárásra már nincs szükség.

⁶ 2012. II. 1-jétől hatályos szöveg

A Felügyelőség gyakorlata (minden hozzá beérkező panasz és közérdekű bejelentés kivizsgálását a panasztörvény rendelkezései szerint végzi mindaddig, amíg hatásköre és illetékessége más jogszabályok alapján meg nem állapítható) a Panasztörvény és a Ket. alkalmazását vegyíti egymással, amely jogértelmezés véleményem szerint téves, és ellentmond a Ket. 88. §-ának és a kommentárban foglaltaknak. *„A hatósági ellenőrzés elkülönült eljárás, melyet jogszabálysértés megállapítása esetén általában egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ.”* (DVD jogtár kommentár 88. §) A Felügyelőségi gyakorlat azt jelenti, hogy a jogszabálysértés megállapítását követően az újabb hatósági eljárás megindításától kezdve tekinti úgy, hogy rendelkezik hatáskörrel, eddig a pontig a Panasztörvény szerint jár el, annak ellenére, hogy közben a Ket. szerinti hatósági ellenőrzést végez.

Ennél a jogértelmezésnél felmerül az a kérdés, hogy akkor a hatósági ellenőrzés során a Felügyelőség valójában mit is ellenőriz?

Az AJB-353/2014. számú ügyben a helyszíni ellenőrzésről szóló értesítés az ellenőrzés tárgyaként a község belterületi csapadékvíz elvezetése és vízrendezése, valamint a vízimunka elvégzésére kiadott vízjogi létesítési engedélyben foglaltak megvalósulását jelölte meg. Az illetékes felügyelőség a tájékoztató levelében külön kiemelte, hogy a bejelentés alapján lefolytatott megalapozottsági vizsgálatban a felügyelőség azt ellenőrzi és vizsgálja, hogy a megépült csapadékvíz elvezető rendszer megfelel-e a munkálatokra kiadott létesítési engedélyhez tartozó engedélyes terveknek, kisebb eltérések esetén pedig a megépült létesítmény kielégíti-e a vonatkozó szakmai követelményeket, az adott mű alkalmas-e a létesítés célja szerinti feladatának ellátásra, *tehát a jogszabályok hatályosulását vizsgálta.*

A Ket. 88. §-a és a kommentár alapján meglátásom szerint a hatósági ellenőrzés feltételei: 1. jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében eljáró hatóság, 2. jogszabálysértésre utaló körülmény fennállása esetén, de lehet anélkül is, 3. a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését ellenőrzi.

Fentiek alapján álláspontom szerint a hatósági ellenőrzés lefolytatásának előfeltétele a hatáskör fennállása a hatóság részéről. A Panasztörvény 141. § (2) bekezdésének panaszra vonatkozó szabályozása pedig azt mondja, hogy „ha az ügy nem tartozik más eljárás hatálya alá”. A „más eljárás” jelen esetben a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés önmagában is, amelynek során a jogszabályok hatályosulását ellenőrzi, a jogszabálysértésre utaló körülményt vizsgálja meg a Felügyelőség (vagy ágazati eljárás). Amennyiben a panaszt csak hatósági ellenőrzés lefolytatásával tudja vizsgálni a Felügyelőség, úgy a továbbiakban a Panasztörvény szerinti eljárásnak már nincs helye.

Jogértelmezésem szerint kizárt, hogy a Panasztörvény eszközeként funkcionáljon a hatósági ellenőrzés, a folyamat ekkor egyszerűen átmegy közigazgatási eljárásba. Tehát, ha a hatóságnak fennáll a hatásköre, csak akkor indíthat hatósági ellenőrzést, ettől kezdve azonban már nem a Panasztörvény szerinti panasz elintézésről van szó, hanem közigazgatási hatósági eljárásról. Ebből következik, hogy a Panasztörvény hatálya alá tartozó panaszokat nem lehet közigazgatási hatósági hatáskörben elintézni, a két eljárás (Ket. és Panasztörvény) kizárja egymást.

Vagyis hatósági ellenőrzés vagy ágazati eljárás indítását követően a Panasztörvény a továbbiakban már nem alkalmazható.

Más kérdés, hogy előfordulhat, hogy a hatósági ellenőrzés esetén kiderül, hogy a bejelentés tartalmához képest a tények alapján az ügy mégsem tartozik a hatóság hatáskörébe, ekkor azonban a hatósági ellenőrzést, mint önálló eljárást meg kell szüntetni.

Álláspontom szerint a Ket. 2014. január 1-jén hatályba lépett módosítása ezt a jogértelmezést támasztja alá: „31. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha k) hivatalbóli eljárás folyamán észleli, hogy az eljárás lefolytatására már az eljárás megindításakor sem volt joghatósága vagy hatásköre, és áttételnek nincs helye.” A DVD jogtár kommentár szerint: „Szükséges kiegészíteni a Ket.-nek az eljárás megszüntetésre vonatkozó szabályait tekintettel arra, hogy jelenleg nincs egyértelmű megoldás arra az esetre vonatkozóan, ha a hivatalból eljáró hatóság a joghatóságának vagy hatáskörének hiányát folyamatban lévő ügyben állapítja meg, azonban a hatóság joghatóságának, hatáskörének hiánya már az eljárás megindításakor fennállt és nincs helye áttételnek sem. Az illetékesség hiánya logikailag nem okozhat problémát, mert elvileg illetékesség hiányában mindig van másik illetékes hatóság, ha pedig nincs, mert az illetékesség országos, akkor pedig illetékesség hiánya esetén valójában hatásköri kérdéssről van szó.” A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint: „A hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.” alapján a hatóságnak kötelezettsége is vizsgálnia hatáskörét a hatósági ellenőrzés során is, amelynél kiderülhet, hogy mégsem rendelkezett hatáskörrel az ügyben. A DVD jogtár kommentár ehhez azt fűzi, hogy „A joghatóság, a hatáskör és az illetékesség vizsgálata a legalitás elvéből következik. Alapelv, hogy a közigazgatási hatóság csak azt teheti meg és olyan módon, ahogyan azt jogszabály megengedi. A hatóság a vizsgálatot hivatalból, azaz az ügyfél vagy más erre irányuló beadványa hiányában is köteles megtenni már az eljárás megindításakor, továbbá az eljárás egyes szakaszaiban is. Ennek oka, hogy a joghatóság, a hatáskör és az illetékesség az eljárás bármely szakaszában megszűnhet. Az ügyfél sincs elzárva attól, hogy ilyen tartalmú beadvánnyal éljen, a joghatóságra, a hatáskörré és az illetékességre vonatkozó kifogás azonban nem köti a közigazgatási hatóságot.”

Összességében megállapítom, hogy a panasz jogintézménye egyrészt az egyéni jog és érdeksérelem reparálására irányul, de egyszerre a hatóság hatáskörének a gyakorlását is elősegíti, mivel ezen keresztül jut a hatóság tudomására a „jogszabálysértésre utaló körülmény fennállása”. Ebben az esetben pedig a folyamat átfordul a közigazgatási jogszabályok hatályosulásának a vizsgálatába, amely csak hatósági eljárásban valósítható meg. A hatósági ellenőrzéskor pedig azt vizsgálja a hatóság, hogy valóban fennáll-e a jogszabálysértés.

Ehhez kapcsolódik a Ket. 50. § (4) bekezdése, amely szerint a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv. Fentiek alapján álláspontom szerint, ha a beadvány alapján hatósági ellenőrzésnek vagy ágazati eljárás alkalmazásának van helye, úgy a hatóság ettől a ponttól kezdve nem alkalmazhatja a Panasztörvényt, a továbbiakban csak a Ket. és az ágazati normák alapján járhat el, vagyis a Panasztörvény alkalmazása átfordul a Ket. és ágazati eljárások alkalmazásába. *Az ezzel ellentétes hatósági jogalkalmazás a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban okoz visszásságot.*

Álláspontom szerint a hatósághoz érkező beadványok alapján a hatóságnak először azt kell vizsgálnia, hogy a beadvány tartalma alapján van-e a hatáskörébe – vagy más hatóság hatáskörébe – tartozó, megindítható eljárás és amennyiben ilyen nincs, úgy panaszként funkcionál tovább a beadvány. Fentiek alapján a vizsgált AJB-7891/2012. számú ügyben álláspontom szerint fogalmilag kizárt, hogy a Felügyelőség a beadványt a Panasztörvény alapján válaszolta meg, mivel a Ket. szerinti hatósági ellenőrzést végzett az ágazati jogszabályok hatályosulásának vizsgálatára, vagyis, nem a Panasztörvény volt az eljárásának jogalapja, hanem a Ket. Az alapjogok valódi érvényesülését megakadályozhatja a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

Megállapítom, hogy az egyedi ügyben a Felügyelőség eljárása a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban idézett elő visszásságot.

Kérdésként merül fel, hogy a felügyelőségek, és a többi hatóság a gyakorlatban hogyan alkalmazza a Panasztörvényt. A bemutatott különböző felügyelőségi eljárások – és a korábbi vonatkozó jelentések – alapján meglátásom szerint megállapítható, hogy a felügyelőségek esetében jogalkalmazói szinten nem egységes és nem megfelelő a gyakorlat arra vonatkozóan, hogy a beérkező beadványokat hogyan értékeli, illetve, hogy a panasz kivizsgálása hogyan és mikor fordul át közigazgatási hatósági eljárásba.

A petíciós jog intézménye fontos garanciája a demokratikus állami működés biztosításának, ugyanakkor a hatóságok munkaterhe a joggyakorlatot elmozdíthatja abba az irányba, hogy a hatóság inkább a Panasztörvény alapján vizsgálja a beadványozók ügyeit, annak ellenére, hogy valójában közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, illetve azt le is folytatja, de a beadványozók felé a Panasztörvényt jelöli meg eljárési szabályként. A panasz és közérdekű bejelentés az Alaptörvény XXV. cikkén, vagyis a petíciós jogon alapul, azonban *a helytelen jogalkalmazói gyakorlat a hatósági tevékenység kiüresedéséhez vezethet, amely ebben az esetben a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban idézett elő visszásságot.*

2. A Ket. és Panasztörvény egymással párhuzamos alkalmazásából eredő visszásságok

Az AJB-7891/2012. számú ügy további része jól mutatja azt a problémát, amit a Panasztörvény és a Ket. egymással párhuzamos hatósági jogalkalmazása vet fel. A panaszost a Felügyelőség tájékoztatta a helyszíni ellenőrzés tényéről, az annak során tett előírásról. Ezt követően a beadványozó jelezte a Felügyelőség felé, hogy igényt tart a jegyzőkönyv egy példányára, szeretne betekinteni az eljárás során keletkezett iratokba, és a legközelebbi helyszíni szemlén jelen kíván lenni. A Felügyelőség elutasította ezen igényeket, tekintettel arra, hogy a Panasztörvény alapján erre nincs lehetősége a panaszosnak. Ugyanakkor ügyféli jogállását később mégis megállapította, és betekintést engedett a vizilétesítmény engedélyeibe. Tehát a panaszos a hatósági ellenőrzési eljárásban ügyféli jogaival szeretett volna élni, azonban a Felügyelőség a Panasztörvényre hivatkozással elutasította, míg, amennyiben a hatósági ellenőrzési eljárásban megállapítják ügyféli jogállását, úgy a fent felsorolt igényekkel élni tudott volna. Hivatalból indított eljárásban a minisztérium szerint a hatóság hivatalból vizsgálja a lehetséges ügyfelek körét.

A Ket. és a Panasztörvény párhuzamos alkalmazása oda vezet, hogy a Felügyelőség a hatósági ellenőrzés lefolytatása ellenére úgy tekinti, hogy az ügyet a Panasztörvény alapján vizsgálja, és a beadványozó tekintetében a Panasztörvényt alkalmazza, így „nem kell” hivatalból vizsgálnia a beadványozó ügyféli jogállását. Az ügyben meglátásom szerint a beadványozó érintettsége miatt a Ket. 15. §-ára tekintettel megállapítható lett volna a beadványozó ügyféli jogállása.

Azzal, hogy a Felügyelőség hivatalból nem vizsgálta a beadványozó ügyféli jogállását, a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idézett elő visszásságot.

A beadványozót teljesen más jogok és kötelezettségek illetik meg a Panasztörvény és a Ket. szerinti ügyféli minőség esetében.

A Panasztörvény szerint „142. § (3) Az eljárásra jogosult szerv a panaszost, illetőleg a közérdekű bejelentőt meghallgathatja, ha azt a panasz, illetőleg bejelentés tartalma szükségessé teszi.”

Ehhez képest a Ket. ügyféli jogai a következők:

„5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.”

„5. § (4) A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbetekintési jogot, (...)”.

„51. § (1) Az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja.”

„57. § (5) A szemlén az ügyfél jelen lehet, kivéve, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését rendelték el.”

„68. § (1) Az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba. Ez a jog akkor is megilleti az ügyfelet, ha korábban nem vett részt az eljárásban.”

Amennyiben a Felügyelőség a Panasztörvényre hivatkozással kirekeszti az ügyfelet az eljárásból, és ezzel a Ket-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásából, a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idéz elő visszásságot.

Ebben az esetben a Ket. egyéb alapelvei sem érvényesülnek:

„1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el. (3) A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdeklő ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.”

További jelentőséggel bír a két eljárás megkülönböztetése és helyes alkalmazása, mert a Panasztörvény esetében nincs konkrét eljárási határidő megadva arra az esetre, ha a hatóság nem tudja 30 nap alatt befejezni a panasz kivizsgálását, illetve a Panasztörvény nem rendelkezik arról, hogy az el nem járó hatóságot mely szerv utasíthatja eljárásra. Ezzel szemben a Ket. pontosan meghatározza a határidő meghosszabbítására vonatkozó szabályokat, illetve a Ket. 20. § (2) bekezdése alapján a hatóság felügyeleti szerve eljárásra utasíthatja a mulasztó hatóságot.

Összességében az ügyféli jogok, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából garanciális jelentőségű a két jogszabály helyes alkalmazása.

Az AJB-995/2011. számú jelentés az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat panasz kivizsgálási eljárásait vizsgálva szintén megállapította, hogy „Az általános jellegű petíciós jog gyakorlása ugyanakkor funkcióját tekintve az Alkotmánybíróság szerint sem minősül jogorvoslatnak⁷, az állami szerveket ugyanis ennek keretében csak válaszadási, tájékoztatási kötelezettség terheli, a panaszt elbírálja, de annak alapján az eljárás lefolytatását mindenkor mérlegelheti.” „Az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő személyek számára jelenleg is fennálló petíciós jog álláspontom szerint nem alkalmas arra, hogy kiváltsa vagy pótolja a

⁷ Vö. 987/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 527., 528-530.

korábban működő hatósági jogvédelmi mechanizmust: az eljárási garanciák és jogorvoslat hiányában a megyei szakigazgatási szervek „mazsolázhatnak” a panaszok közt, egyes ügyekben – különösebb indokolás nélkül – szakfelügyeleti eljárást folytathatnak le, míg másokban nem, ami az önkényes és kiszámíthatatlan jogalkalmazás veszélyét is felveti.”

3. Panasz és közérdekű bejelentés elhatárolása

A tényállásban ismertetett ügyekben az is megfigyelhető, hogy tekintet nélkül a beadvány jellegére, azt egységesen minden egyes esetben közérdekű bejelentésnek minősítették a felügyelőségek – függetlenül attól, hogy milyen intézkedést tettek – panaszként egyszer sem említették azokat.

Álláspontom szerint a Panasztörvényen belül a panasz és a közérdekű bejelentés fogalma is összemosódik a jogalkalmazás során.

A minisztérium válaszára is tekintettel hat ügyben kettőt közérdekű bejelentésnek kellett volna minősíteni (AJB-7297/2013., AJB-353/2014. számú ügyek), mivel ebben a két esetben nem egyéni jog vagy érdeksérelemről van szó, és nem is annak a reparációjára irányult a bejelentés. A bejelentő egy „kivülálló harmadik személy”, aki egy bizonyos körülményre vonatkozóan bejelentést tett a felügyelőséghez (illegálisan fúrt kutak, a vízjogi létesítési engedélytől eltérően megvalósított vízimunka). A többi esetben (7891/2012., AJB-7873/2012., AJB-8221./2013., AJB-815/2012. számú ügyek) a beadványok panasznak minősülnek, mivel a bejelentés tartalma egyéni érdeksérelmet jelölt meg, és annak korrekciójára irányult. Abban az esetben is panasznak minősítendő a beadvány álláspontom szerint, ha egyszerre többen tesznek bejelentést ugyanazon jelenség ellen (az utca lakói a szennyvízátemelő működése kapcsán), mert ebben az esetben pusztán arról van szó, hogy egyszerre több egyén érdekét is sérti az adott tény.

Tehát ebben a négy ügyben véleményem szerint a felügyelőségek hibásan értékelték a beadványokat közérdekű bejelentésként, azokat panasznak kellett volna minősíteni. Tekintettel arra, hogy a panasz az egyéni jog és érdeksérelem orvoslására irányul, a panaszok közérdekű bejelentésként történő elintézése a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak.

A két jogintézmény megkülönböztetése azonban nemcsak a felügyelőségek esetében okoz problémát. Az ombudsman – AJB-995/2011. számú jelentésében – az ÁNTSZ panasz kivizsgálási eljárásait vizsgálva rögzítette, hogy nem ért egyet azzal, az egészségügyért felelős államtitkár, illetve az országos tisztifőorvos által egyaránt kifejtett jogi állásponttal, miszerint az átvett ügyekben a panaszokban – megfelelő hatósági hatáskör híján – a Ptv. 141-143. §-a alapján kellett az illetékes egészségügyi államigazgatási szerveknek „eljárnia”, az egyéni kérelmeket közérdekű panasszá átminősítve (kérdés, hogy a közérdekű bejelentés elbírálása egyáltalán eljárásnak minősül-e). Az átvett panaszok vonatkozásában a Ptv. alkalmazására, külön eljárásrend kialakítására semmilyen jogszabály sem jogosította fel a jogutód szerveket. A panaszosok a Felügyelethez az egyéni jogorvoslat igényével, nem pedig közérdekű bejelentés céljával nyújtották be kérelmüket, sőt az átadott ügyek egy jelentős részében már eleve javában folyt a hatósági eljárás (pl. megtörtént a szakvélemény, illetve az egészségügyi intézmény álláspontjának beszerzése).

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy készítsen felmérést a hatóságok joggyakorlatáról a Panasztörvény és a Ket. alkalmazásával összefüggésben, és amennyiben az az egységes és helyes joggyakorlat kialakítása érdekében szükséges, tegye meg a megfelelő intézkedést.

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *vidékfejlesztési minisztert, és a belügyminisztert*, hogy az egységes és helyes joggyakorlat kialakítása érdekében összehangolt intézkedéseikkel, a Panasztörvény és a Ket. alkalmazása kapcsán segítsék a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, valamint a vízügyi hatóságok első és másodfokú szerveinek feladatellátását.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8515/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványa szerint gépjármű tulajdonjogának megszerzése során téves számlaszámra került az átírással kapcsolatos illeték, amelynek visszautalása nem volt probléma mentes.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Nemzeti Adó- és Vámhivataltól, a Magyar Államkincstártól, a Magyar Posta Zrt.-től, valamint Pilisvörösvár Város jegyzőjétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.);
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.);
- Az eljárási illeték megfizetésének és a megfizetés ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 44/2004. (XII. 20.) PM rendelet (a továbbiakban: Rendelet).

A megállapított tényállás

1. A panaszos 2011. január 31-én vásárolt egy személygépkocsit, amelyet a pilisvörösvári okmányirodában íratott át a nevére. A szükséges illetéket befizetve, megkapta a nevére kiállított forgalmi engedélyt. Egy segélykérelme elbírálása során jutott a tudomására, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) 28.675 Ft adótartozást tart nyilván a nevére, amely feltehetően amiatt keletkezett, hogy a pilisvörösvári okmányirodában kapott készpénzátutalási megbízás (csekk) helytelen számlaszámot tartalmazott. A befizetést igazoló szelvényt a panaszos nem találta meg, ezért a Posta Elszámoló Központtól kért készpénzátutalási megbízásról szóló igazolást.

A panaszos a Magyar Államkincstártól (a továbbiakban: MÁK) kérte a rossz számlaszámra befizetett átírási illeték számára való visszautalását. A kérelmet a MÁK elutasította azzal az indokolással, hogy a NAV-on keresztül kell kezdeményeznie a visszautalást. A panaszos ezt meg is tette, azonban a NAV elutasította a kérelmét, mivel nem tudta bemutatni a készpénzátutalási megbízás feladóvevényét.

2. A Magyar Posta Zrt. arról tájékoztatott, hogy a pénzforgalmi szolgáltatással kapcsolatos – az információszolgáltatásra meghatározottaktól eltérő –, továbbá a szolgáltatás igénybevételét bizonyító okirat kiállítására irányuló kérelmeket adatszolgáltatásnak tekintik. Ilyen kérelmek alapján a Posta Elszámoló Központ állít ki *igazolásokot*. Ez történt a panaszos esetében is, aki *jóváírási igazolást* kapott a pénz befizetéséről. A panaszosnak kiadott jóváírási igazoláshoz, papír alapon csatolták a befizetett készpénzátutalási megbízás elektronikus aláírással és időbélyegzővel tárolt törzslapjának képét is.

Ezt a képet egyébként – a befizetést követő pénzügyi teljesítéssel párhuzamosan – átadják a számlatulajdonos pénzforgalmi szolgáltatója részére. Az adatszolgáltatás teljesítése során az elektronikus archívumból előkeresik az érintett tételt, és a bizonylat képeinek másolatát alapul véve állítják ki a jóváírási igazolást. A postai archívumban tárolt tételeket az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény és a papíralapú dokumentumokról elektronikus úton történő másolat készítésének szabályairól szóló 13/2005. (X. 27.) IHM rendelet értelmében látják el elektronikus aláírással és időbélyegzővel.

A jóváírási igazolás bizonyító ereje megegyezik a feladóvevénnyel. A köztük lévő *különbség* eredeti funkciójukban van. A feladóvevény a befizető és a Posta között létrejött szolgáltatási szerződés bizonyítéka. A feladóvevény csak a befizetés tényét, a *jóváírási igazolás a befizetés tényén kívül* a címzett számlavezető bankja felé történő *pénzügyi teljesítést és annak adatait is igazolja.*

A jóváírási igazolásnak jogszabályban meghatározott bizonyító ereje nincs. A jóváírási igazolás magánokiratnak minősül. A Pp. 196. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a magánokirat az ellenkező bebizonyításáig teljes bizonyítékul szolgál arra, hogy kiállítója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetőleg elfogadta, vagy magára kötelezőnek ismerte el, feltéve, hogy [...] *a gazdálkodó szervezet által üzleti körében kiállított okiratot szabályszerűen aláírták.*

A Magyar Posta álláspontja szerint a Pp. idézett jogszabályhelye csak polgári peres eljárásban alkalmazható, a szóban forgó adatszolgáltatás pedig közigazgatási eljárás. A feladóvevény és a jóváírási igazolás között nincs rangsor vagy valamelyik javára elsőbbség. A jóváírási igazolás – a feladóvevényhez hasonlóan – elsősorban nem bizonyítási célt szolgál, hanem a fizetési megbízás befogadásának igazolását, amelyet a Pénzforgalmi szolgáltatásokra vonatkozó Általános Szerződési Feltételek II. fejezete 1.1.2. pontja tartalmaz: „A megbízó/befizető a fizetési műveletet a megfelelő nyomtatvány és a befizetéshez szükséges összeg átadásával hagyja jóvá, amelynek befogadását a Magyar Posta a feladóvevény érvényesítésével és visszaadásával igazol.” *A feladóvevény és a jóváírási igazolás mindazon esetekben megfelelő és elegendő bizonyítási eszköz lehet, amelyknél jogszabály nem ír elő más bizonyítási módot vagy eszközt.* 2012-ben 24.928 ügyfélmegkeresés érkezett a Posta Elszámoló Központba. Ezekből 5.607 vonatkozott készpénzátutalási megbízásra. Az elmúlt években az egyes igazolások elfogadásával kapcsolatban nem kaptak visszajelzést.

3. Pilisvörösvár Város jegyzője a panaszos ügyével kapcsolatos eljárás tisztázása céljából megkereste a Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatal Vezetőjét. A járási hivatal vezetője úgy foglalt állást, hogy a panaszos eleget tett a közúti közlekedési igazgatási feladatokról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 33. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott bejelentési kötelezettségének a pilisvörösvári okmányirodában, valamint készpénzátutalási megbízáson teljesítette a visszterhes vagyónátruházási illeték megfizetését is. A befizetést igazoló feladóvevényt – a befizetés tényének az országos járműnyilvántartóban történő rögzítését követően – az ügyfélnek visszaadták. A pilisvörösvári okmányirodában a visszterhes vagyónátruházási illetéket az ügyfelek a NAV készpénzátutalási megbízásán teljesítik, amelyet az adóhatóság küld meg az okmányirodának. A számlaszám nem lehetett téves a készpénzátutalási megbízáson. Az okmányiroda működése óta erre még nem volt példa.

A panaszos 2012. november 25-én – elektronikus levélben – megkereste a pilisvörösvári okmányirodát, annak segítségét kérve, mivel az eredeti feladóvevénye elveszett. Az okmányiroda a 2012. december 29-én kelt levelében tájékoztatta a NAV Illetékkiszabási Főosztályát arról, hogy a 28.765 Ft összegű vagyónátruházási illetéket a panaszos befizette.

A gépjármű tulajdonjog-változással kapcsolatos ügyintézés során az ügyfelek számára biztosított csekken a „NAV Gépjármű vagyonszerzési illeték beszedési száma” szöveg található, és a 10032000-06057684 számú számlaszám.

A MÁK 10032000-01012107 számlaszámát a gépjármű tulajdonjog-változással kapcsolatos ügyintézés során használják, ami a forgalmi engedély és a gépjármű törzskönyv kiadására vonatkozó illeték megfizetésére szolgál. A járási hivatal vezetője kifejtette azt is, hogy a pilisvörösvári okmányiroda a tulajdonjog-változással kapcsolatos illeték megfizetésével összefüggésben helyesen járt el. A vagyonszerzési illeték megfizetéséről szóló készpénzátutalási megbízást – bemutatást követően – az ügyfélnek minden esetben visszaadják. A szóban forgó eljárás során e tény az adóhatóság részére a járási hivatal igazolta.

4. *A Magyar Államkincstár elnökének* tájékoztatója utal arra, hogy az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 73. § (12) bekezdése alapján visszatérítést a feladóvevény birtokában kizárólag az adóhatóságtól lehet kérni. Az eljárási illeték megfizetésének és a megfizetés ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 44/2004. (XII. 20.) PM rendelet 7. § (2) bekezdése szerint, ha az ügyfél a készpénz átutalási megbízás útján anélkül fizetett illetéket, hogy közigazgatási hatósági eljárást kezdeményezett volna, az illeték visszatérítését az állami adóhatóságtól kérheti. A kérelemhez csatolni kell a feladóvevényt. [...] Az állami adóhatóság a feladóvevény azonosítószámának, a befizető nevének, a befizetett összegnek és a befizetés időpontjának a közlésével a kérelem benyújtásától számított 8 napon belül megkeresi a MÁK-ot. A MÁK a megkereséstől számított 15 napon belül visszaigazolja, hogy az azonosított feladóvevényen szereplő összeg tényleges megfizetése megtörtént, és azt más szerv megkeresésére még nem igazolta vissza.

A panaszost a MÁK tájékoztatta, hogy *a tévesen utalt összeg visszatérítésére* – a hivatkozott jogszabályok rendelkezéseire tekintettel – *kizárólag a NAV jogosult*. Mivel a panaszos nem rendelkezett a visszatérítés feltételeként meghatározott feladóvevényvel [Itv. 73. § (12) bekezdés], a visszatérítés iránti kérelmét a NAV elutasította. A befizetés megtörténtéről a Magyar Posta Elszámoló Központja által kiállított jóváírási igazolást a NAV nem fogadta el a feladóvevény helyett a befizetés teljesítésének bizonyítására. A MÁK elnöke arról is tájékoztattott, hogy a panaszos által befizetett összeget – az államigazgatási eljárási illetékekhez kapcsolódó rendszer adatai alapján – 2011. február 1-jei értéknappal jóváírták a megadott bizonylatsorszámmal. A NAV nem kereste meg a MÁK-ot a jóváírással kapcsolatos visszaigazolás céljából. A MÁK nem kezel az illetékbevételei számlára befizetőkkel kapcsolatos személyes adatot, csak a fizetés megtörténtét tudja visszaigazolni anélkül, hogy az személyhez köthető lenne. A 10032000-01012107 számú számlaszám „Államigazgatási Eljárási Illeték befizetési számla, központosított bevételi számla”, amely felett nincs bejelentett rendelkező. A Posta Elszámoló Központ által kiállított jóváírási igazolás nem tartalmazza a befizető nevét, ezért – *a MÁK álláspontja szerint* – az csupán azt bizonyítja, hogy a megjelölt bizonylatsorszámú összegre adott átutalási megbízást a Posta Elszámoló Központ feldolgozta és azt – jóváírás céljából – a MÁK által vezetett NAV illetékbevételei számlára továbbította. A befizetést igazoló feladóvevényen szereplő bizonylatsorszám (azonosítószám) és az azon feltüntetett megbízó személyes adatai (név, lakcím) hiányában *nem lehet kétséget kizáróan bizonyítani, hogy a panaszos teljesítette a jóváírási igazolás szerinti bizonylatsorszámú befizetést*.

5. *A NAV elnöke* arról tájékoztattott, hogy a panasz alapján a NAV Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága a szükséges vizsgálatot lefolytatja és annak eredményéről tájékoztatni fog. (A tájékoztatás a 6. pontban olvasható.) A NAV elnöke kifejtette azt is, hogy az adóhatóság nem tart nyilván olyan adatot, amely alapján meghatározható lenne, hogy 2012-ben az állampolgárok hány esetben terjesztettek elő illeték visszatérítési kérelmet téves átutalás miatt. Azt viszont tudni, hogy 2012-ben 4399 olyan eljárás volt folyamatban, amikor az adózó eljárási illetéket fizetett eljárás megindítása nélkül.

Az Art. 40. § (4) bekezdése szerint az illetéket – ha törvény másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság számlájára kell megfizetni és az illetéktörvényben meghatározott módon kell elszámolni.

Az Itv. 100. § a) pontja felhatalmazta az adópolitikáért felelős minisztert arra, hogy az illetékek kiszabásának, elszámolásának és könyvelésének szabályait rendelettel állapítsa meg. Az e felhatalmazás alapján kiadott 40/2006. (XII. 25.) PM rendelet azonban nem tartalmaz az illetékek elszámolására vonatkozó, az Art-hez képest speciális szabályokat. Ezért az Art. általános szabályait kell alkalmazni az illetékek esetében is. Mivel az adók és az illetékek elszámolási módja teljes egészében megegyezik és az Art. általános elszámolási szabályai szerint történik, az Art-ben az elszámolási módok között nincs különbség.

Az eljárási illeték megfizetésének és a megfizetés ellenőrzésének részletes szabályait a 44/2004. (XII. 20.) PM rendelet (Rendelet) tartalmazza. A Rendelet 7. § (2) bekezdése értelmében az adózó az illeték visszatérítését az állami adóhatóságtól kérheti, tehát az eljárás megindulásához szükséges az adózó kérelme. Az adózónak mellékelnie kell a készpénz átutalási megbízás feladóvevényét. Az adóhatóság a feladóvevény azonosítószámának, a befizető nevének, a befizetett összegnek és a befizetés időpontjának közlésével megkeresi a MÁK-ot. Amennyiben a MÁK arról tájékoztatja az adóhatóságot, hogy az azonosított feladóvevényen szereplő összeg tényleges megfizetése megtörtént, akkor a továbbiakban két eset fordulhat elő, amelynek megfelelően az illeték „visszatérítése” is két módon valósulhat meg. A két eset a következő:

Az első eset akkor fordul elő, ha az adózó úgy fizetett tévesen eljárási illetéket, hogy valójában nem kezdeményezett közigazgatási hatósági eljárást. Amennyiben az adózónak nincs hátraléka és egyéb illetékköteles eljárást sem kívánt indítani, a befizetett összeg folyószámlán való jóváírása és az összeg visszatérítése oly módon történik, hogy az adózói kérelemhez csatolni kell az átutalásról szóló banki igazolást. Az adóhatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül, a már említettek szerint keresi meg a MÁK-ot. A MÁK a megkereséstől számított ugyancsak nyolc napon belül igazolja vissza, hogy a kérdéses átutalás megtörtént és azt más szerv megkeresésére nem igazolta vissza. Ezt követően az adóhatóság kiutalja a tévesen megfizetett illetéket, és annak tényéről értesítést küld az adózó részére. A NAV elnöke kiemelte azonban, hogy a MÁK – adózói befizetést alátámasztó – válasza alapján is csak akkor van helye visszautalásnak, ha az adózónak nincs az adóhatóságnál nyilvántartott egyéb tartozása. Ez utóbbi esetben ugyanis az adóhatóság az Art. 151. § (2)-(6) bekezdéseiben foglaltak alapján a tartozás erejéig a kiutalni kért összeget visszatarthatja.

A második eset akkor merül fel, ha az adózó nem a helyes adónemre, tehát tévesen fizette meg az eljárási illetéket, azonban kezdeményezett olyan eljárást, amely miatt illetékfizetési kötelezettsége keletkezett. A vizsgált ügyben a panaszos vagyonszerzési illetékköteles eljárást kezdeményezett, de nem vagyonszerzési illetéket, hanem tévesen, eljárási illetéket fizetett. A panaszos választhat, hogy a jó számlaszámra megfizeti az adott összeget, és az Art. 43. § (6) bekezdése alapján kéri az adóhatóságtól a téves számlára befizetett összeg visszautalását a 17. számú nyomtatványon, vagy – az Art. 43. § (5) bekezdése alapján – a téves befizetése következtében keletkezett túlfizetése átvezetését kéri arra az adónemre, amelyen a megindított ügyével összefüggésben fizetési kötelezettsége keletkezett.

A NAV elnöke rámutatott arra is, hogy ha az adózó feladóvevénnyel nem tudja igazolni az általa történt befizetést, de bemutatja a Magyar Posta által kiállított ezt bizonyító jóváírási igazolást, *azt az adóhatóságnak el kell fogadnia hiteles okiratként tekintettel arra, hogy a befizetett összeget a Magyar Posta tartja nyilván és utalja tovább.* A NAV elnöke egyébként az általa bemutatott lehetséges eljárások országosan egységes gyakorlati megvalósítása érdekében a szükséges intézkedést megtette.

6. A NAV Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága által lefolytatott vizsgálat a következőket állapította meg:

A panaszos 2011. január 31-én vásárolt egy gépkocsit, amely után 28.765 Ft gépjárműszerzési illetéket kellett fizetnie. Ennek a pilisvörösvári okmányirodában kapott készpénzátutalási megbízás útján kívánt eleget tenni.

Az Art. 3. számú melléklet G/4. pontja értelmében az első fokon eljáró közlekedési igazgatási hatóság elektronikus úton továbbítja az állami adóhatóságnak a gépjármű vagyonszerzési illetékének megfizetését igazoló készpénzáttutalási megbízás azonosító számát, a befizetett illeték összegét.

A panaszos adóhatóságnál nyilvántartott illetékbevételi számlájára nem érkezett befizetés. Ezért az adóhatóság írásban felszólította a panaszost, hogy az Itv. 76. § (1) bekezdése szerint igazolja a gépjármű vagyonszerzési illeték befizetését. A panaszos ennek alapján kérte, hogy az eljárási illeték bevételi számlára befizetett 28.765 Ft-ot az adóhatóság az általa megadott, saját bankszámlájára utalja vissza, mivel a pilisvörösvári okmányiroda tévedése folytán rossz helyre – a Magyar Államkincstár számlájára – fizette be a szóban forgó illetéket. A panaszos a folyószámláján fennálló tartozás kiegyenlítésének szándékáról nem nyilatkozott.

Az Itv. 76. § (3) bekezdése értelmében – az okmányirodai közreműködéstől függetlenül – a gépjármű szerzések tekintetében is az állami adóhatóság az elsőfokú illetékhatóság. Ha a fizetendő illetékekkel kapcsolatos vita vagy más körülmény indokolja, az állami adóhatóság határozatban (Itv. 78. §) állapítja meg a vagyonszerzési illetéket.

A konkrét ügyben a panaszos – a téves befizetésre hivatkozva – az összeg kiutalását kérte, de nem igazolta, hogy a megfelelő számlára befizette a szóban forgó illetéket. Ezért az elsőfokú adóhatóság – a 2012. augusztus 16-án kelt fizetési meghagyásával – 28.765 Ft visszterhes vagyónátruházási illeték megfizetésére kötelezte. Ő a tartozását oly módon kívánta rendezni, hogy kiutalás helyett a téves számlaszámra befizetett illetéknek a helyes számlaszámra történő átvezetését kérte. A téves befizetés bizonyítására kérelméhez csatolta a Magyar Posta által kiállított jóváírási igazolást. Az elsőfokú adóhatóság felszólította a panaszost, hogy az eredeti feladóvevényt nyújtsa be. A panaszos ennek nem tudott eleget tenni, de kifejtette, hogy a Posta Elszámoló Központja által kiállított jóváírási igazolás tanúsítja, hogy a 28.765 Ft összegű befizetés megtörtént a 10032000-01012107 számú számlára, és az összeget 2011. február 1-jei feldolgozási nappal továbbították a MÁK-nak.

Az elsőfokú adóhatóság a panaszos illeték visszatérítésére irányuló kérelmét – az Itv. 73. § (12) bekezdésére hivatkozással – 2012. november 12-én elutasította. A panaszos az elutasító határozattal szemben jogorvoslati kérelmet nem terjesztette elő, így az elsőfokú határozat 2012. december 8-án jogerőre emelkedett. Az adóhatóság az ombudsmani megkeresésből értesült arról, hogy a panaszos vitatja az elsőfokú döntést. A NAV Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága – mint felettes adóhatóság – az *elsőfokú döntést felügyeleti jogkörében, hivatalból felülvizsgálta. A felülvizsgálat során megállapította, hogy az elsőfokú határozat jogszabálysértő, ezért elrendelte annak megsemmisítését, és az elsőfokú adóhatóságot új eljárás lefolytatására utasította.* A főigazgató szerint nem tekinthető egyedi esetnek, hogy a vagyonszerzési illetékfizetési kötelezettség teljesítésére az okmányiroda nem a megfelelő készpénzáttutalási megbízási nyomtatványt bocsátja az ügyfél rendelkezésére, hanem – tévesen – a MÁK által vezetett eljárási illetékbevételi számlára történő befizetésre szolgáló nyomtatványt. A téves feladásnak kettős következménye van. Egyrészt a vagyonszerzési illetékfizetési kötelezettség teljesítésének elmaradása, másrészt a MÁK illetékbevételi számlájára kötelezettség nélküli befizetés. A helyzet rendezését a NAV elnöke által leírt két módban jelölte meg a főigazgató is.

A főigazgatói tájékoztató szerint a vizsgált ügyben *az érintett adóhatóság gyakorlatában mindezidáig nem fordult elő, hogy a befizetés igazolását nem a jogszabályban megkövetelt feladóvevényvel kívánták teljesíteni. A főigazgatóság megállapította azt is, hogy az elsőfokú adóhatóság tévesen értelmezte a releváns jogszabályokat.* Az igaz, hogy az Itv. 73. § (12), illetve a Rendelet 7. § (2) bekezdése csak a feladóvevényt nevesíti a befizetés igazolására, de ez nem jelentheti azt, hogy kizárólag a feladóvevény eredeti példánya birtokában élhet az adózó illeték visszatérítési kérelemmel.

A másodfokú adóhatóság a megsemmisítő és új eljárásra utasító határozatában azt is kifejtette, hogy az elsőfokú hatóság – jogszabályi kötelezettsége ellenére – nem tett eleget teljes körűen tényállás tisztázási kötelezettségének, amikor elmulasztotta a MÁK megkeresését. A postai igazolás, valamint a MÁK nyilatkozatának beszerzése és a bizonyítékok együttes értékelése alapján – a feladóvevény hiányában is – azonban megalapozott döntést lehetett volna hozni a kérelem tárgyában.

A főigazgató kiemelte továbbá, hogy a Közép-magyarországi régióban számos vagyonszerzési illetékügy kapcsán tártak fel *visszaéléseket* az okmányirodai ügyintézésrel összefüggésben. Például: a vagyonszerzési illetékfizetés megtörtént, de a befizetés a NAV gépjármű vagyonszerzési illeték beszedési számláján nem jelent meg, a feladóvevényeken szereplő sorszám, illetve a teljesítés dátuma nem volt azonos azzal a bizonylattal, amit az okmányiroda adatközlésében lejelentett, azaz az okmányirodában bemutatott „befizetést” tanúsító bizonylattal. Ezekre tekintettel a Főigazgatóság *86 büntető feljelentést tett ismeretlen tettes ellen* a Btk. 276. §-a szerint minősülő magánokirat-hamisítás vétség elkövetésének gyanúja miatt, de további feljelentések megtételét is kilátásba helyezte.

A főigazgató 2014. március 26-án kelt válaszában tájékoztatót a panaszos ügyében lefolytatott *új elsőfokú eljárás eredményeiről*. Az elsőfokú adóhatóság 2013. március 26-án megkereste a MÁK-ot, tájékozódva, hogy az eljárási illeték bevételszámlán megállapítható-e a panaszos részéről kötelezettség nélküli befizetés, amely jogossá teheti illeték visszatérítési igényét. A MÁK aznapi visszaigazolásából kiderült, hogy a 2011. január 31-én feladott 28.765 Ft-ból 6000 Ft-ot visszatartottak a pilisvörösvári okmányiroda részére.

Az elsőfokú adóhatóság 2013. április 4-én kelt határozatában részben helyt adott a panaszos illeték visszatérítési kérelmének, elrendelte 22.765 Ft visszatérítését. A határozatában kifejtette, hogy az összeget csak abban az esetben lehet kiutalni, ha a panaszosnak nincs lejárt esedékességű köztartozása.

Az Art. 151. § (1) bekezdése szerint az állami adó- és vámhatóság [...] az adózót megillető költségvetési támogatást [...] az általa nyilvántartott adótartozás [...] erejéig visszatarthatja, és ennek erejéig a tartozása megfizetettnek minősül. A visszatartott 6000 Ft a panaszos vagyonszerzési illeték tartozását csökkentette, a fennmaradó 16.765 Ft-ot 2013. június 3-án pedig kiutalták részére. Tekintettel arra, hogy a panaszos tartozása – bár csökkent mértékben – továbbra is fennállt, annak rendezése érdekében az elsőfokú adóhatóság 2013. június 19-én kelt határozatában 16.765 Ft visszafizetésére hívta fel őt, majd a felhívást 2013. június 26-án megismételte. A panaszos telefonon megkereste az adóhatóságot és kifejtette, hogy a 6000 Ft visszatartása nem volt jogos, mivel az eljárás során eleget tett illetékfizetési kötelezettségének. A tényállás tisztázása érdekében az adóhatóság felvette a kapcsolatot a MÁK-kal és a pilisvörösvári okmányirodával.

Az adóhatóság telefonon több alkalommal is kért tájékoztatást a pilisvörösvári okmányirodától arról, hogy a 6000 Ft-ot milyen ügyben, milyen eljárási illetékkötelezettségre alapozva foglalta le, valamint hogy a lefoglalás helyes összegben és jogosan, ténylegesen be nem fizetett illetékkötelezettség miatt történt-e. A telefonos megkeresések nem vezettek eredményre. Ezért – 2013. július 18-án és 2013. szeptember 9-én – írásban is megkereste a Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatalát a teljes körű és részletes felvilágosítás megadása érdekében.

A járási hivatal 2013. december 21-én kelt válaszában kifejtette, hogy a panaszos három csekken fizette meg az egyes illetékeket. (Visszterhes vagyónátruházási illeték 28.765 Ft, fogalmi engedély kiállításra illeték 6000 Ft, törzskönyv kiállításra illeték 6000 Ft.) A forgalmi engedély és a törzskönyv kiállításra illetéket helyes összegben, jó csekken fizette be, a vagyónátruházási illetéket azonban tévesen, a MÁK csekken. A járási hivatal szerint *a panaszos valamennyi illetékfizetési kötelezettségét teljesítette, az összeg lefoglalása azonban nem volt jogos*, mivel a vagyonszerzési illetéket a panaszos befizette, csak nem a megfelelő csekken.

Az adóhatóság 2014. január 13-án ismét megkereste a MÁK-ot, hogy igazolja a panaszos 28.765 Ft befizetés teljes összegére vonatkozó visszaigénylési jogosultságát. A MÁK még az nap, 2014. január 13-i visszaigazolása szerint a panaszos által befizetett 28.765 Ft-ból 6000 Ft továbbra is lefoglalás alatt állt. Emiatt az adóhatóság a 2014. január 15-én kelt levelében újra kérte a járási hivatalt a 6000 Ft foglalás törlésére, mivel ennek hiányában nem lehetett az illetéket visszatéríteni. Ezután az adóhatóság 2014. február 13-án ismét a MÁK-hoz fordult, melynek válasza szerint a 6000 Ft lefoglalása nem történt meg. A MÁK végül 2014. február 26-án arról tájékoztatta az adóhatóságot, hogy *a járási hivatal kérte a 6000 Ft foglalásának törlését*. Az adóhatóság 2014. március 4-én kelt *módosító határozatában* megállapította, hogy az adózó részére visszajáró összeg 28.765 Ft. Összességében megállapítható, hogy a panaszos a MÁK eljárásai illeték számlájára előírás nélkül fizetett be 28.765 Ft-ot. Emiatt a teljes összeg visszajárt volna neki, azonban az adófolyószámán nyilvántartott – jogos – 28.765 Ft illetéktartozása miatt 12.000 Ft-ot visszatartottak. A panaszos adófolyószámán különbségként jelentkező (kiutalt) 16.765 Ft tartozást a panaszosnak rendeznie kellett. Az ügy rendezésének elhúzódása több okra vezethető vissza:

1. Az adóhatóság nem a teljes összegre gyakorolta a visszatartást
2. Azon téves információk, amelyeket az adóhatóság az eljárás során érintett szervektől kapott.

A főigazgató felhívta valamennyi, az irányítása alá tartozó adóigazgatóság vezetőjének figyelmét arra, hogy minden indokolt esetben éljenek az Art. 151. § (2) bekezdésében meghatározott visszatartás lehetőségével.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Tekintettel arra, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Magyar Államkincstár, Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatala, a Magyar Posta Zrt. az Ajbt. szerinti hatóságnak minősülnek, továbbá Pilisvörösvár Város Jegyzője a helyi önkormányzat részeként működik, hatáskörömet az idézett rendelkezés megalapozta.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

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

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”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszett alkotmánybírói 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.*” Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a jogbiztonság kérdésével, így a 21/1993. (IV. 2.) AB határozatban is. A hivatkozott AB határozatban elvi jelentőségű megállapításként hangsúlyozta, „*hogy az Alkotmánybíróság felfogásában a jogbiztonság szorosan a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez kapcsolódik. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól, a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét jelenti.*” (ABH 1993, 172, 180.) *A tisztességes eljáráshoz 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.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell. Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, 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 eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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 14/2004. (V. 7.) AB határozatban a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III. 1. A panaszos a pilisvörösvári okmányirodában kapott készpénzáttutalási megbízás eredeti feladóvevényével nem rendelkezett, ezért a Magyar Posta Zrt.-től jóváírási igazolás kiállítását kérte. A jóváírási igazolás teljes bizonyítóerejű magánokiratnak minősülő bizonylat, amelyen szerepel az eredeti bélyegzőlenyomat és aláírás. Bizonyító erejét tekintve megegyezik a feladóvevénnyel. Nincs közöttük rangsor, különbség. A feladóvevény azt bizonyítja, hogy a szolgáltatási szerződés létrejött a befizető és a Posta között. A feladóvevény csak a befizetés tényét, a jóváírási igazolás a befizetés tényén túl a címzett számlavezető bankja felé történő pénzügyi rendezés megtörténtét és annak adatait is igazolja. A jóváírási igazolás nem elsősorban bizonyíték, hanem a fizetési megbízás befogadását igazolja. *Megállapítható, hogy a feladóvevény és a jóváírási igazolás bizonyító ereje megegyezik, de a jóváírási igazolás többletinformációt tartalmaz a feladóvevényhez képest. A Magyar Posta eljárása nem sértett alapjogot.*

III. 2. Az Itv. 73. § (12) bekezdése alapján illeték visszatérítést – a feladóvevény birtokában – kizárólag az adóhatóságtól lehet kérni. Az eljárási illeték megfizetésének és a megfizetés ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 44/2004. (XII. 20.) PM rendelet 7. § (2) bekezdése szerint, ha az ügyfél a készpénz áttutalási megbízás útján anélkül fizetett illetéket, hogy közigazgatási hatósági eljárást kezdeményezett volna, az illeték visszatérítését az állami adóhatóságtól kérheti. A kérelemhez csatolni kell a feladóvevényt. [...] Az állami adóhatóság a feladóvevény azonosítószámának, a befizető nevének, a befizetett összegnek és a befizetés időpontjának a közlésével – a kérelem benyújtásától számított 8 napon belül – megkeresi a MÁK-ot. A MÁK a megkereséstől számított 15 napon belül visszaigazolja, hogy az azonosított feladóvevényen szereplő összeg tényleges megfizetése megtörtént, és azt más szerv megkeresésére még nem igazolta vissza.

A MÁK szerint a jóváírási igazolás csupán azt a tényt bizonyítja, hogy az adott átutalási megbízást a Posta Elszámoló Központ feldolgozta és a MÁK által vezetett NAV illetékbevételi számlája felé továbbította. A feladóvevényen szereplő bizonylatsorszám és az azon feltüntetett megbízó személyes adatai hiányában nem lehet kétséget kizáróan bizonyítani, hogy a panaszos volt az, aki a jóváírási igazolás szerinti bizonylatsorszámú befizetést teljesítette. *Az idézett jogszabályhelyek előírják a feladóvevény csatolását az illeték visszatérítési kérelemhez. Álláspontom szerint – tekintettel a Magyar Posta tájékoztatására is – a feladóvevény helyett a jóváírási igazolás is elfogadható, mivel mindkét dokumentum bizonyítja a befizetés megtörténtét.*

A készpénzátutalási megbízással, és expressz készpénzátutalási megbízással történő készpénzbefizetés szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódó általános szerződési feltételek (a továbbiakban: ÁSZF) 9.3. pontja rendelkezik az adatszolgáltatásról.

Az ÁSZF 9.3.1. pontja értelmében a készpénzátutalási megbízás igénybevételét bizonyító okirat hiánya esetén felmerülő információs igényeket a Posta adatszolgáltatásként kezeli. Az adatszolgáltatást írásban kell kezdeményezni, egyéb alakiséghez nem kötött, azonban az adatkérésre való jogosultságot igazolni kell. (ÁSZF 9.3.2. pont) Az adatszolgáltatáshoz a kezdeményezőnek meg kell adnia:

- a befizető nevét, címét,
- az összeg nagyságrendjét,
- a lehetséges felvevő postai szolgáltatóhely(ek) nevét,
- azt az időpontot, időszakot, amikor a befizetés történt, valamint
- azt a befizetési számlaszámot, amelyre a befizetést teljesítette.

A MÁK szerint kétséget kizáróan nem bizonyítható, hogy a panaszos teljesítette a jóváírási igazolás szerinti befizetést, azonban meglehetősen csekély a valószínűsége, hogy más személy (befizető) igényelte volna jóváírási igazolás kiállítását a panaszos által hivatkozott feladóvevényről. Álláspontom szerint a valódi befizető (vélelmezhetően a panaszos) rendelkezik mindazon információval (a befizetés helye, ideje, összege stb.), amely a jóváírási igazolás kiállításához szükséges, így szinte kizárható – személyes adatok hiányában is – hogy nem a panaszos teljesítette a befizetést. A válaszadás időpontjában a NAV nem kereste meg a MÁK-ot a jóváírással kapcsolatban. Az illeték visszatérítése technikailag sem lenne megvalósítható, mivel a MÁK nem kezel személyes adatot az illetékbevételi számlára befizetőkről. Csak a fizetés megtörténtét tudná igazolni anélkül, hogy az személyhez köthető befizetésként azonosítható lenne. A visszafizetés kizárólag a jogszabályok alapján, a NAV döntése és rendelkezése alapján másik számláról, a NAV illeték kiadási számláról lenne teljesíthető. *Megállapítottam, hogy a Magyar Államkincstár eljárása nem okozott alapvető joggal összefüggő visszásságot.*

III. 3. A NAV Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága a szükséges vizsgálatot lefolytatta és annak eredményéről tájékoztatott. Az Art. 40. § (4) bekezdése értelmében az illetéket [...] az állami adóhatóság számlájára kell megfizetni és az illetéktörvényben meghatározott módon kell elszámolni. Az adózó kérheti az illeték visszatérítését az állami adóhatóságtól. [Rendelet 7. § (2) bekezdés] A kérelemhez csatolnia kell a készpénzátutalási megbízás feladóvevényét. Az adóhatóság a feladóvevény azonosítószáma, a befizető neve, a befizetett összeg és a befizetés időpontja közlésével megkeresi a MÁK-ot. Amennyiben a MÁK visszaigazolja az adóhatóságnak, hogy a feladóvevényen szereplő összeget ténylegesen befizették, az adóhatóság vagy kiutalja a tévesen megfizetett illetéket és értesíti az adózót, vagy az adózó tartozása erejéig visszatartja a kiutalni kért összeget. Az adóhatóságnak el kell fogadnia a Magyar Posta által kiállított jóváírási igazolást hiteles okiratként tekintettel arra, hogy a befizetett összeget a Magyar Posta tartja nyilván és utalja tovább. *Megállapítom, hogy az adóhatóság alapjoggal összefüggő visszásságot nem okozott.*

III. 4. A visszerhes vagyonátruházási illetéket a NAV készpénzátutalási megbízásán kell teljesíteni, amelyet az adóhatóság küld meg az okmányirodának.

A panaszos az okmányiroda segítségét kérte az illeték visszatérítésével kapcsolatban. Az okmányiroda vezetője intézkedett a tévesen befizetett illeték visszatérítésére.

III. 5. Az elsőfokú adóhatóságnak új eljárásban kellett tisztáznia teljes körűen a tényállást. Az elsőfokú adóhatóság 2013. március 26-án kereste meg a MÁK-ot. A MÁK visszaigazolásából kiderült, hogy 6000 Ft lefoglalás alatt áll a pilisvörösvári okmányiroda részére. Az elsőfokú adóhatóság 2013. április 3-án kelt határozatában részben helyt adott a panaszos illeték visszatérítési kérelmének. A 28.765 Ft-ból (a 6000 Ft visszatartása miatt) 22.765 Ft visszatérítését rendelte el.

A visszatartott 6000 Ft a panaszos vagyonszerzési illeték tartozását csökkentette, a fennmaradó 16.765 Ft-ot 2013. június 3-án utalták át a panaszos számlájára. Tekintettel arra, hogy a panaszos tartozása továbbra is fennállt, az elsőfokú adóhatóság 16.765 Ft visszafizetésére hívta fel a panaszost 2013. június 19-én kelt határozatában. Az elsőfokú adóhatóság 2013. június 26-án kelt határozatában ismét felhívta a panaszos figyelmét a tartozása rendezésére. Az adóhatóság a tényállás tisztázása érdekében felvette a kapcsolatot a MÁK-kal, valamint a pilisvörösvári okmányirodával, tekintettel arra, hogy a panaszos szerint jogtalan volt a 6000 Ft lefoglalása. Az elsőfokú adóhatóság több alkalommal is megkereste a pilisvörösvári okmányirodát, azonban nem sikerült tisztázni, hogy a 6000 Ft-ot milyen eljárási illetékkötelezettség miatt foglalták le. Az eredménytelen telefonos megkeresések után az elsőfokú adóhatóság írásban kért tájékoztatást az okmányirodától. Az okmányiroda 2013. december 21-én kelt válaszában kifejtette, hogy a 6000 Ft lefoglalása nem volt jogos. Az elsőfokú adóhatóság 2014. január 13-án megkereste a MÁK-ot, hogy igazolja a 28.765 Ft befizetés teljes összegére vonatkozó visszaigénylési jogosultságot. A MÁK visszaigazolása szerint a 6000 Ft még mindig lefoglalás alatt állt. Az adóhatóság 2014. január 15-én felhívta a járási hivatalt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a 6000 Ft feloldása iránt, mivel enélkül nem lehet visszatéríteni az összeget.

Az elsőfokú adóhatóság 2014. február 13-án újra kérte a MÁK-tól a panaszos visszaigénylési jogosultságának visszaigazolását. A 6000 Ft lefoglalása ekkor is fennállt. A visszaigazolásból derült ki, hogy a járási hivatal kérte a 6000 Ft foglalásának törlését. Az elsőfokú adóhatóság végül a 2014. március 4-én kelt módosító határozatában rendelkezhetett a panaszosnak visszajáró 28.765 Ft-ról.

Megállapítottam, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatala (korábban Pilisvörösvári Okmányiroda) a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő azzal, hogy a panaszos nem a megfelelő készpénzátutalási megbízáshoz jutott hozzá, továbbá, hogy csak jelentős késéssel tette meg a szükséges intézkedéseket a 6000 Ft lefoglalásának megszüntetésére és megkésve reagált az elsőfokú adóhatóság megkereséseire.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatalának vezetőjét*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket arra, hogy a gépjármű tulajdonjogának átírási ügyintézése során az ügyfelek a megfelelő készpénzátutalási megbízásokat kapják meg; *továbbá fordítson nagyobb figyelmet a megkeresések időben való megválaszolására.*

Budapest, 2014.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8579/2012. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

A tatabányai panaszos Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatával szemben, ügyféli jogai gyakorlásának korlátozásával összefüggésben kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben deklarált jogbiztonság követelményével, illetve a tisztességes és részrehajlásmentes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz fűződő joggal kapcsolatos visszásság gyanúja. Mindezekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat keretében tekintetem át, hogy a fenti jogok biztosítottak voltak-e a panaszos számára a sérelmezett eljárásban. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti megkeresés mellett Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának hivatalos honlapján is tájékoztam a helyi szabályozásról.

Az érintett alapvető jogok és elvek

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

Az alkalmazott jogszabályok

- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény)
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény
- Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/1991. (II.14.) önkormányzati rendelete
- Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 9/2013. (III.22.) önkormányzati rendelete a Közgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzatáról

A megállapított tényállás

A panaszos 2012. június 4-én fordult lakáscsere-kérelemmel az önkormányzathoz, amelyben a saját tulajdonú lakásának tulajdonjogát ajánlotta fel az önkormányzatnak egy önkormányzati lakás bérleti jogáért. A panaszos nem a lakáscserével kapcsolatos önkormányzati döntést kifogásolta, hanem kifejezetten a miatt fordult hivatalomhoz, mert nem tájékozódhatott ügyében, nem kapott tájékoztatást a jogorvosltról, vagy annak hiányáról, leveleire pedig hónapokig nem kapott választ.

A megkeresésemre adott válasz szerint a döntési jogkör a panaszolt ügyében Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/1991. (II.14.) számú rendelet 73/A. § (5) bekezdése alapján az önkormányzat Gazdasági és Lakásügyi Bizottságának hatáskörébe tartozott.

E rendelkezés szerint az egyedi lakásbérletekkel kapcsolatos ügyekben e bizottság dönt, valamint gyakorolja a tulajdonosi jogokat a vegyes tulajdonú társasházaknál az önkormányzati tulajdonban lévő lakásokra, helyiségekre vonatkozóan. A megkeresésemre adott tájékoztatás szerint a képviselő-testület a panaszos ügyében a hatáskör gyakorlásához nem adott utasítást.

A hivatal 2012. július 11. napján kelt levelében arról tájékoztatta a kérelmezőt, hogy az önkormányzati bérlakással kapcsolatos kérelmét előterjesztették a Gazdasági és Lakásügyi Bizottság soron következő ülésére, amely döntéséről levélben tájékoztatják. A bizottság az ügyet a 2012. július 30-i ülésén megtárgyalta. A határozat tartalmazta a döntés számát, a panaszos személyes adatait és kérelme tárgyát, valamint azt, hogy 7 (egyhangú) igen szavazattal a lakáscsere iránti kérelmet elutasítja.

Az elutasító döntésről 2012. augusztus 9-én kelt levélben tájékoztatták a panaszost, aki ezzel összefüggésben azt kifogásolta, hogy sem a levélben, sem a határozatban nem kapott tájékoztatást a fellebbezés lehetőségéről. A bizottsági döntéssel szemben ezért végül fellebbezést terjesztett elő, melyben sérelmezte, hogy a bizottság anélkül hozta meg határozatát, hogy a tényeket megvizsgálta volna, a döntést megalapozó körülményeket feltárta volna. Kifogásolta azt is, hogy helyszíni szemlére sem került sor, senki nem tekintette meg az általa felajánlott lakást, továbbá panasszal élt amiatt is, hogy nem kapott értesítést a bizottság ülésének időpontjáról, így csupán utólag értesülhetett arról, hogy ügyében döntés született.

Mindezek mellett az önkormányzathoz címzett beadványában kifejezetten azt sérelmezte, hogy az értesítés, amit a döntésről kapott nem világos, és egyértelmű, abból nem lehet megállapítani, hogy a bizottság összesen hány tagú, abból mennyi volt jelen az ülésen, és hogy az ülés határozatképes volt-e. A döntéshez nem fűztek indoklást, így kifogásolta, hogy nem tájékozódhatott azt illetően sem, hogy milyen indokok vezették a bizottságot a döntés kialakításához.

A panaszos e fellebbezésében azt is előadta, hogy az eljárással a véleménynyilvánítási, és jogorvoslati jogától megfosztották. Arra való tekintettel pedig, hogy a hivatali értesítés sem tartalmazott a jogorvoslatra és annak határidejére vonatkozó tájékoztatást, a panaszos a 2012. szeptember 20. napján írásban előterjesztett beadványát azzal erősítette meg, hogy a korábbi kérelmében foglaltakat változatlanul fenntartja, és kérte a határozat megváltoztatását.

Tekintettel arra, hogy a fellebbezésként benyújtott levelére választ nem kapott, a panaszos 2012. november 9. napján újabb beadványt nyújtott be az önkormányzathoz. Ebben panaszolta, hogy fellebbezése benyújtása óta közel két hónap telt el anélkül, hogy bármiféle tájékoztatást, felhívást vagy határozatot kapott volna, és semmiféle információval nem rendelkezik arról, hogy kérelme elbírálása hol tart, illetve hogy egyáltalán folyamatban van-e.

Levelében kitért arra is, hogy folyamatosan fenntartja a kapcsolatot a cserére felajánlott lakóháza jelzáloghitelét kezelő pénzüintézettel, addig azonban, amíg a fellebbezéssel kapcsolatos eljárásról nem rendelkezik információval, nem tud a banknak sem választ adni a jelzálogjog cseréje ügyében. E bizonytalan helyzetre tekintettel kért értesítést ügyének állásáról, és kérte a döntés, továbbá az ülés jegyzőkönyvének megküldését a határozat megszületésének körülményeiről, indokairól való tájékozódás céljából. A Gazdasági és Lakásügyi Bizottság határozatával ismét elutasította panaszos kérelmét, aki a bizottság 2012. október 25-i ülésén született döntéséről 2012. november 10. napján kelt levélben kapott tájékoztatást. E levélben közölték vele a bizottsági határozat teljes tartalmát, a jegyzőkönyvet azonban nem csatolták. A fellebbezés alapján újra napirendre tűzött ügyben a bizottság ismét elutasító határozatot hozott, abban továbbra is fenntartotta álláspontját, mely szerint „az önkormányzat, mint az ingatlan tulajdonosa a csere lehetőségével élni nem kíván”. A jogorvoslattal kapcsolatosan ebben arról rendelkeztek, hogy amennyiben a panaszos a kérelmét továbbra is fenntartja, úgy igényét polgári peres eljárás keretében érvényesítheti, erre vonatkozóan beadványát a Tatabányai Városi Bíróságon terjesztheti elő.

A bizottság a bérlakásokkal kapcsolatos ügyeket zárt ülés keretében tárgyalta. A bizottság határozatképességét illetően az önkormányzat honlapja segítségével tisztázható, hogy Gazdasági és Lakásügyi Bizottság 7 tagú. A megkeresésemre megküldött jegyzőkönyv alapján egyértelmű, hogy a 7 tagú bizottság minden tagja jelen volt az ülésen, elutasító döntéseket egyhangúlag hozták.

A polgármester válaszában megjegyezte, hogy „a panaszos ügye nem hatósági ügy, hanem a tulajdonosi jogok gyakorlása, amelyet az önkormányzat bizottsága gyakorol, döntése teljes mértékben diszkrecionális lehet. A panaszosnak ezért nincsen fellebbezési joga, illetve a döntést nem kell indokolnia a bizottságnak”.

A megkeresésemre adott tájékoztatásban kitért arra is, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény – a határozat meghozatalakor hatályban lévő – 12. § (5) bekezdése alapján az ügyfél nem kapott külön meghívást a bizottsági ülésre. A panaszolt eljáráshoz fűzött magyarázat szerint törvény előírhatja, hogy mely esetben kötelező az érintett meghívása, a kifogásolt esetben azonban ez nem volt jogszabályi előírás. Az ülésekre szóló meghívót és a bizottsági ülésekről készült jegyzőkönyveket e tájékoztatás szerint az önkormányzat a hivatalos honlapján (www.tatabanya.hu) teszi közzé.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Möt. – a korábban hatályos Ötv. előírásával megegyező tartalmú – rendelkezése¹ alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok köteles gondoskodni a lakás- és helyiséggazdálkodásról. Az önkormányzatok a lakásgazdálkodás során nem hatósági jogkört gyakorolnak, az ilyen jogviszonyokban a polgári jog szabályai szerint, mint tulajdonosok, a bérlőkkel jogi szempontból egyenlő jogú partnerként vesznek részt.

A lakásbérleti jogviszony tehát olyan magánjogi jellegű jogviszony, amellyel kapcsolatban hatáskörrel nem rendelkezem, az esetleges viták – amelyekben a feleknek nem sikerül megegyezniük – polgári peres úton rendezhetőek. A lakások bérbeadásáról, így az esetleges cseréről is az önkormányzat tulajdonosi jogkörében, az igények és lehetőségek mérlegelésével hoz döntést, amely döntés felülvizsgálatára jogszabályi felhatalmazás hiányában nincs lehetőségem.

Eljárásom kizárólag arra korlátoztam, hogy a panaszost az önkormányzat megfelelően tájékoztatta-e a döntéséről, illetve ezzel összefüggésben felmerült-e alapvető jogainak sérelme. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

¹ Möt. 13. § (1) bekezdés

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

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”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 élel 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.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

1. A *jogbiztonság* az állam köteletségévé 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. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat² rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat

2. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki.

Az Alkotmánybíróság már több határozatban foglalkozott az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat egyes ismérveivel. Az Alkotmánybíróság jogorvoslat szó alatt azt a jogot érti, amelyet az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szabályoz. Az eljárási jogokra épülő jogtudományokban jogorvoslatnak nevezett eszközök az elnevezés formai azonosságán túl tartalmilag nem feltétlenül azonosak az alapvető jogi értelemben vett jogorvoslattal. 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 törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III. 1. A panaszos beadványaival kapcsolatos eljárást megvizsgáltam, és a polgármester megkeresésemre adott válaszlevele alapján a következőket állapítottam meg.

Az Ötv. – válaszlevélben is hivatkozott, a panaszos kérelmének elbírálásakor hatályban lévő – 12. § (5) bekezdése a képviselő-testület működésével kapcsolatos szabályok között azt rögzíti, hogy a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá *meghívása esetén az érintett* és a szakértő vesz részt. Törvény előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása. A zárt ülésre tehát az érintett akkor is meghívható, amennyiben a törvény azt nem írja elő, az Ötv. ugyanis nem zárta ki az érintett meghívását a zárt ülésen tárgyalt ügyének napirendjére. Az, hogy a panaszost az ülésre nem hívják meg, előterjesztői döntés, vagy a kialakult bizottsági gyakorlat következménye, amely a döntés előkészítésének szakaszába dőlt el. Azzal a polgármesteri válasszal összefüggésben, mely szerint az ülésekre szóló meghívó az önkormányzat hivatalos honlapján fellelhető, szükséges volt megvizsgálni az önkormányzat honlapjának³ tartalmát is. A kérelmező az önkormányzati honlapról valóban értesülhet arról, hogy a bizottság mikor tartja ülését. A honlapon közzétett meghívóból azonban az nem állapítható meg, hogy pontosan milyen ügyet, így a kérelmét a bizottság mely ülésén, és mely napirenden belül tárgyalja. Erről az érintett kizárólag közvetlen értesítésből szerezhet tudomást. Mindezek miatt kiüresedett az arra való hivatkozás, hogy a bizottsági meghívókat az önkormányzat honlapján teszik közzé, és az érdekelt ott megtekintheti, mert az a kérelmezett ügyre vonatkozó lényegi, a saját ügy beazonosítására alkalmas információt nem tartalmaz, emiatt az érintett által benyújtott kérelem ügyében történő tájékozódásra alkalmatlan.

³ A Gazdasági és Lakásügyi Bizottság 2012. július 30-i ülésének meghívója jelenleg a http://tatabanya.hu/fooldal/felso_menu/varoshaza/bizottsagok/gazasagi_bizottsag/meghivok?pagenum=9 oldalon érhető el. A napirendi pontokban az Egyedi ügyek között a következő szerepel: „1.) I.) Egyedi lakásügyek, II.) Tatabánya, Mész u. 6. sz. alatti ingatlan bontása, III.) Pályázati adatlap, IV.) Lakáspályázatok elbírálása. Előterjesztő: irodavezető” A bizottság korábbi, 2012. július 3-i ülésének napirendjén a lakásügyek szintén az Egyedi ügyek között szerepeltek a következőképpen: „Egyedi ügyek: 1.) I.) Egyedi lakásügyek, II.) Tulajdonosi nyilatkozat, III.) Lakáspályázatok elbírálása Előterjesztő: irodavezető; 2.) I.) Egyedi lakásügyek; Előterjesztő: irodavezető”

A vizsgálat tehát igazolta a kérelmező fellebbezésben rögzített kifogását: nem kapott értesítést arról, hogy a bizottság mikor, mely napirenden belül tárgyalja az ügyét. Ezzel összefüggésben utólag is legalább arról lett volna szükséges őt tájékoztatni, hogy a bizottság ülésének időpontjáról azért nem kapott értesítést, mert a törvény nem írja elő ügyének tárgyalásakor érintettként történő meghívását, a bizottság pedig nem kívánt élni meghívása – és meghallgatása – lehetőségével.

Ennek az értesítésnek azért van jelentősége, mert az érintett csak így nyílnak lehetősége arra, hogy részt vegyen az ügyét tárgyaló önkormányzati ülésen, és zárt tárgyalás elrendelése előtt kérhesse személyes részvételét. Ilyen esetben a zárt ülést elrendelő képviselőtestület, illetve bizottság dönt arról, hogy érintett minőségében lehetővé teszi-e a számára az ügyében való döntéshozatalnál a részvételt.

Az önkormányzat tehát nem az Ötv.-ben meghatározott eljárási szabályoknak megfelelően folytatta le döntéshozatali eljárását. A következőes alkotmánybírósági gyakorlat rámutat arra, hogy csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. *Mindebből következően megállapítottam, azzal, hogy az önkormányzat nem tájékoztatta a panaszost megfelelően arról, hogy ügyét mikor, és mely döntéshozó szerv napirendjére tűzi, a jogállamisághoz fűződő jog tekintetében idézett elő visszásságot.*

III. 2. A panaszos ügyfél a bizottság első döntését követően kifogásolta a jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatás hiányát. A bizottság második, panaszos „fellebbezésére” született döntésében ugyanakkor szerepel, hogy a döntés elleni jogorvoslat céljából a bírói utat veheti igénybe. A kérelmező bizottsági döntéssel összefüggő, önkormányzathoz beterveztett panaszja ügyében a következőket tárta fel a vizsgálat.

Az Ötv. – a bizottsági eljárás idején hatályban lévő – rendelkezése szerint⁴ a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. A polgármester, valamint a képviselő-testület bizottságának, önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani⁵.

A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatának a felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól lehet kérni a határozat közlésétől számított harminc napon belül. A pert az önkormányzat ellen kell indítani⁶.

A közigazgatási hivatalok kormányhivatallá történő alakításával, és a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervvé történő kijelölésével egyidejűleg⁷ a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény hatályon kívül helyezte az Ötv. 11. § (2) és (3) bekezdését, mivel az párhuzamos volt a Ket. vonatkozó rendelkezésével. Ezzel az önkormányzati hatósági ügyben hozott határozat elleni jogorvoslati eljárás kikerült az Ötv. hatálya alól.

A polgármester megkeresésemre adott válasza szerint azonban a panaszolt ügyben nem önkormányzati hatósági eljárás folyt, ezért arra a Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által jóváhagyott szervezeti és működési szabályzatának rendelkezései vonatkoznak. Az önkormányzati hatáskörök címzettje a képviselő-testület.

A képviselő-testület egyes hatásköreit az önkormányzati törvény felhatalmazása alapján a bizottságaira átruházhatja.

⁴ Ötv. 11. § (1) bekezdés (Hatálytalan 2013. január 1-jétől)

⁵ Ötv. 11. § (2) bekezdés (Hatálytalan 2011. január 1-jétől)

⁶ Ötv. 11. § (3) bekezdés (Hatálytalan 2011. január 1-jétől)

⁷ a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 39. §

Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a Gazdasági és Lakásügyi Bizottságot a lakásügyi feladatok között döntési jogkörrel ruházta fel⁸ az 5-45 MFt forgalmi értékhatár közötti *tulajdonosi jogkörök* gyakorlásában, így az adás-vétel, csere tekintetében is. Ennek alapján a bizottságnak volt hatásköre és döntési jogköre is a panaszos kérelme ügyében való eljárásra.

Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján a jogorvoslathoz való alapvető jog tárgyilag csak a hatósági döntésekre terjed ki. Nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági döntésekre. A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani. Az Alaptörvény szerint a döntés ellen lehet jogorvoslattal élni. Ahhoz, hogy valamely jogorvoslati forma funkcióját alkotmányosan láthassa el, az érintetteknek meghatározott, feltételekhez kötött alanyi joggal kell rendelkezniük arra, hogy az általuk állított jogsérelmet a jogorvoslati fórum érdemben és rájuk kiható hatállyal bírálja el⁹.

A tulajdonosi jogkör gyakorlásával kapcsolatos hatáskör átadásakor Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata a szervezeti és működési szabályzatának megállapításáról szóló helyi önkormányzati rendeletben¹⁰ a Gazdasági és Lakásügyi Bizottság tulajdonosi jogkörben hozott döntése ellen jogorvoslati lehetőséget nem biztosított. Ebből következően a fellebbezés hiánya miatt a jogorvoslattal kapcsolatos alapjogi sérelem nem állapítható meg.

A panaszos kérelme ügyében született első Gazdasági és Lakásügyi Bizottsági határozat jogorvoslatra vonatkozó tájékoztatást nem tartalmazott, erre a határozatot a panaszossal közlő értesítésben sem történt utalás. A kérelmezőt az eljárás e szakaszában nem tájékoztatták arról, hogy nincs lehetősége a rendes jogorvoslatra, de arról sem kapott tájékoztatást, hogy a döntés felülvizsgálatát a bíróságtól kérheti. A panaszos fellebbezésként benyújtott második kérelmét a bizottság mégis elbírálta, és ebben a határozatában már ki is zárta a jogorvoslat lehetőségét, és a határozatban szerepelt a bírósági felülvizsgálat lehetőségére vonatkozó tájékoztatás.

Az ilyen módon lefolytatott eljárás elbizonytalaníthatja a kérelmezőt a döntéshozó döntéshozatali eljárásával szembeni kifogásának előterjesztése tekintetében: azaz, hogy nyújthat-e be fellebbezést az adott döntés ellen, vagy nem, elbírálja-e a döntéshozó a fellebbezést, illetve hogy fellebbezésként bírálja-e azt el. A jogbizonytalanságot eredményező körülmény azonban a jogalkalmazót is sújtja. Annak ellenére, hogy a bizottsági határozat a fellebbezésre nem adott lehetőséget, a kérelmező által az első bizottsági döntés ellen fellebbezés címén benyújtott újabb beadványát a döntéshozó – bár elhúzódó eljárásban, de – ismét naprendjére vette és elbírálta, azaz a döntéshozatali eljárását a fellebbezésként benyújtott beadványra megismételte.

A vizsgált esetben az eljáró szerv a nem hatósági jogkörben hozott első bizottsági döntésében nem adott tájékoztatást arról, hogy a döntés felülvizsgálatát az érintett a bíróságtól kérheti. A következtelen önkormányzati jogalkalmazás miatt a vizsgált eljárásban a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonsággal összefüggésben megállapítható a visszásság bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélye.

III. 3. Az utóbbi megállapítást támasztja alá az is, hogy az eljáró szerv a panaszos első bizottsági döntés után beadott két további beadványa alapján sem járt el a vonatkozó jogszabályok rendelkezése szerint, nem vizsgálta meg, hogy a panaszos első kérelmét követő beadványa mely jogszabály hatálya alá tartozik.

⁸ Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/1991. (II.14.) önkormányzati rendelet 73/A. § (3) bekezdés c) pontja

⁹ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

¹⁰ Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/1991. (II.14.) önkormányzati rendelete

A panaszok kezelése ugyanis az eljárás lefolytatásakor hatályos szabályok szerint a Panasztörvény hatálya alá tartozott. Az európai uniós csatlakozáskor e törvény helyezte hatályon kívül a korábbi szabályozást, és rögzítette a területet érintő legfontosabb szabályokat annak érdekében, hogy a szükségszerű deregulációt követően is legyen jogalapja panaszok és közérdekű bejelentések intézésének. A Panasztörvény 141. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. A törvény meghatározza a panasz fogalmát is, mely e szerint olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá.

Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A törvény ezzel összefüggésben további eljárási szabályokat is megállapít. E szerint, a panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost a panasz beérkezésétől számított tizenöt napon belül – az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. A Panasztörvény rendelkezése szerint a panasz körülményeinek feltárására irányuló vizsgálat eredményéről, a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – az indokok megjelölésével – köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban értesíteni.

A panaszos több esetben is beadvánnyal fordult az önkormányzathoz, amelyben jelezte, hogy korábbi beadványaira semmilyen választ nem kapott. A panaszos bejelentése álláspontom szerint a Panasztörvény hatálya alá tartozó panasznak minősült.

Az a polgármesteri válasz alapján kizárható, hogy a panaszos ügyében hatósági eljárás folyt, tehát a panaszos beadványai nem tartoznak a közigazgatási eljárás hatálya alá. Ennek alapján tehát, amennyiben az önkormányzat álláspontja az, hogy a kérelmezőt a fellebbezés joga nem illeti meg, az eljáró szervnek a Panasztörvény és a panaszos – a bizottság első döntését sérelmező – levele alapján megindított eljárás keretében módja lett volna tisztázni, hogy a kérelmező bizottsági döntéssel összefüggő panasz, illetve annak orvoslása mely szerv hatáskörébe tartozik. Ez az eljárás azonban nem indult meg, a fellebbezéseként benyújtott beadvány alapján a bizottság ismételtent megtárgyalta az ügyet. Mindeközben azonban a panaszos számára önkormányzati válasz nélkül telt el újabb 2 hónap. És miután a panaszos a második beadványára sem kapott 30 napon belül tájékoztatást, ismét panaszt tett. Végül ez utóbbi, 2012. november 9. napján kelt panaszbeadványra kapott 2012. november 10. napján kelt levélben hivatalos tájékoztatást, mely a bizottság 2012. október 25-i ülésén született döntéséről szólt. *A Panasztörvény egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz a panaszok intézésének határidejével kapcsolatban. Panaszbeadványában az érintett kifejezetten az elhúzódó válaszadás miatt élt panasztételi jogával. Mindebből következően a jogállamisághoz való jog tekintetében is visszásságot okozott az eljáró szerv azzal, hogy a jogszabályban rögzített, garanciális jellegű tájékoztatási és válaszadási határidőket nem tartotta be.*

III. 4. A panaszos beadványa nem korlátozódott a bizottság eljárásának kifogásolására. Abban a kérelmező közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat megküldését is kérte. Mivel a rendelkezésére bocsátott bizottsági határozatból számára nem volt egyértelműek a döntéshozatal körülményei, a második beadványában kérte a bizottsági ülésről készült jegyzőkönyv megküldését is. A panasz szerint azonban a kérelmező kérése ellenére nem kapta kézhez a bizottság zárt ülésének jegyzőkönyvét. A helyi önkormányzatokról szóló törvény foglalt, az eljárás lefolytatásakor hatályban lévő rendelkezése értelmében¹¹ „a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt”.

¹¹ Ötv. 12. §. (5) bekezdés

”A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe”¹². A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A külön törvény szerinti azonban a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. E szerint tehát a polgárok a nyílt ülések jegyzőkönyveibe betekinhetnek, a zárt ülés jegyzőkönyvét azonban nem ismerhetik meg, de az ülés résztvevői értelemszerűen megismerhetik a zárt ülésen szereplő előterjesztéseket, illetve az adott napirend előterjesztéseit, valamint annak jegyzőkönyvét is.

E kérdés megítélésénél nem hagyható figyelmen kívül a korábbi adatvédelmi biztos állásfoglalása¹³, mely szerint, ha törvény másként nem rendelkezik, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerinti adatok körében a zárt ülés jegyzőkönyvének a rá vonatkozó részét az érintett akkor is megismerheti, ha a zárt ülésre egyébként nem hívták meg, és azon érintettként nem volt jelen.

Az Ajbt. 36. §-ában foglalt rendelkezés szerint, ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a jogbiztonság követelményének a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell. Ez az önkormányzatokra, illetve az önkormányzati döntés-előkészítő szervekre vetítve azt jelenti, hogy az eljáró szervek a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon fejtik ki tevékenységüket.

Mindezekre figyelemmel vizsgálatom során megállapítottam, hogy Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzat Gazdasági és Lakásügyi Bizottsága, illetve a bizottság döntését előkészítő Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Lakásgazdálkodási Irodája az érintett panaszának kezelésével kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 18. § (1) bekezdése kizárólag hatóság eljárásának vizsgálatára jogosít fel, a panasz önkormányzati bérlakás cseréjére vonatkozó részét illetően – mivel abban a települési önkormányzat tulajdonosi minőségében járt el és hozott döntést – hatásköröm hiányát állapítottam meg.

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján, a jelentésben feltárt visszásságok orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében, felkérem Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy az önkormányzati ülésekre való meghívók kiküldése, illetve a panaszok kezelése során fordítson fokozott figyelmet a vonatkozó jogszabályok betartására.

2. az Ajbt. 36. §-a alapján az alapvető jogok érvényesülése, illetve a feltárt visszásság közvetlen veszélye bekövetkezése lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében felkérem a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét, intézkedjen Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzatának Gazdasági és Lakásügyi Bizottsága panaszban foglalt¹⁴ zárt üléseiről készült jegyzőkönyvei megismerhetőségének biztosítása érdekében.

Budapest, 2014. április

Székely László

¹² Ötv. 17. §. (3) bekezdés

¹³ 1055/K/2009-3.

¹⁴ A panaszos ezzel kapcsolatos, Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Lakásgazdálkodási Irodájának címzett kérelmét a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vezetője rendelkezésére bocsátom.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-8678/2012 ügyben**

Ügyintéző: dr. Horváth-Egri Katalin

Az eljárás megindítása

A panaszos jogi képviselője útján azért fordult az alapvető jogok biztosához Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének határozatával összefüggésben, mert a képviselő-testület a hatvan.eu domain¹ névhasználat engedélyezése iránti kérelmét elutasította, és nem engedélyezte a domain további használatát. A beadványozó szerint a vonatkozó önkormányzati rendelet sérti az Alaptörvény rendelkezéseit.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a felmerült a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Hatvan Város Önkormányzatának polgármesterétől.

Megállapított tényállás

A beadványozó ügyfele internetes portált kívánt működtetni hatvan.eu néven. A beadványozó előadta, hogy a választott név a szabadon és díjmentesen hozzáférhető internetes portál azonosítását szolgálta, és az elsősorban a Hatvan és 60 km-es körzetének kulturális, közéleti eseményeiről, rendezvényeiről való tájékoztató tevékenységére utalt. A beadványozó előadta, hogy a portál elnevezésére és működtetésére a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) előírásainak megfelelően engedélyt kért, a kikötött eljárási díjat megfizette és a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően tulajdonolja a domain nevet. A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) 2011. június 27-én vette nyilvántartásba a hatvan.eu néven működő portált. A hatvan.eu domain név regisztrálására az EURid rendszerben 2010. július 16-án került sor, a regisztráció érvényessége 2014. július 31-ig tart.

Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testülete a regisztrációt követően elfogadott Hatvan város és településrészei nevének használatáról szóló 25/2012. (IV. 27.) rendeletében (a továbbiakban: R1.) a domain névhasználattal összefüggésben utólagosan többletkövetelményeket támasztott, valamint azt önkormányzati jóváhagyáshoz kötötte és „névhasználati utólagos engedély iránti kérelem” benyújtására kötelezte.

Az R1. 2. § (1) bekezdése alapján a rendelet hatálya kiterjed a természetes személyekre, jogi személyekre és a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokra, egyéni vállalkozókra. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése értelmében a névhasználat csak akkor engedélyezhető, ha a kérelmező természetes személy lakó- vagy tartózkodási helye, nem természetes személy székhelye, telephelye, vagy fióktelepe Hatvan közigazgatási területén található. Az R1. 3. § (1) bekezdése szerint a 2. § (1) bekezdésben meghatározott személyek részére elnevezésükhöz, tevékenységük gyakorlásához vagy működésük folytatásához a) Hatvan, b) hatvani, c) Óhatvan, d) óhatvani, e) Újhatvan, f) újhatvani, g) Görbeér h) görbeéri Í) Nagygombos j) nagygombosi k) Kisgombos l) kisgombosi m) Nagytelek, n) nagyteleki megjelölés, illetve név, ezek bármilyen toldalékos formában történő használata, ideértve a

¹ Domain: alfanumerikus karakterekből álló műszaki azonosító, mely az internetre csatlakozó számítógépek azonosítására szolgál. A felső szintű tartománynevek (angol elnevezéssel Top Level Domain, TLD), amelyek – végződésük alapján két nagy csoportba oszthatók: a) általános felső szintű domain (generic TLD, gTLD), ilyen pl.: a .com, .net, .org stb.; b) az országot jelző felső szintű domain (country code TLD, ccTLD), ilyen pl. a magyar .hu végződés. Az internetes címekben a felső szintű domain nevek előtt található az ún. másodsztű domain nevek (Second Level Domain: SLD), melyek az internetcím tulajdonosát azonosítják.

domain név használatát is, annak bármilyen módon történő leírása, a képviselő-testület engedélyéhez kötött.

Az R1. 8. § (1) bekezdése alapján az engedély kiadását meg kell tagadni: a) ha a használat vagy annak módja, célja és körülményei az Önkormányzat, a város lakossága, vagy a Polgármesteri Hivatal jogait, jogos érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, b) ha ugyanazon vagy hasonló tevékenység gyakorlásához már engedélyt kiadott vagy a nevet már valaki jogszerűen használja. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében az engedély kiadása megtagadható egyéb, különösen indokolt esetben.

Az R1. 10. § (1) bekezdése szerint aki a 3. § (1) bekezdés szerinti közigazgatási megjelölést vagy nevet domain névben e rendelet hatályba lépése előtt vette fel és folyamatosan használja, köteles utólagos engedély iránti kérelem benyújtására legkésőbb 2012. év július 31-ig. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés szerinti utólagos engedély iránti kérelmet nem kell benyújtani, amennyiben a domain név az azt használó jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság bírósági nyilvántartásban szereplő elnevezésével azonos. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése értelmében az utólagos engedélyezési eljárásra a névhasználati engedélyezési eljárásra vonatkozó szabályok az irányadók.

A beadványozó 2012. május 15. napján kelt levelében a „Hatvan” névvel kapcsolatos, az R1. megalkotása és hatálybalépése előtt megkezdett internetes online és nyomtatott sajtótermék névhasználatról, igényelt és regisztrált domain név használatról tájékoztatta az önkormányzatot. A közlést tartalmazó levél beérkezését követően 14272-1/2012. számon az Önkormányzat hiánypótlási felhívást bocsátott ki, mivel az nem tartalmazta a hatóság döntésére irányuló kifejezett kérelmet, a névhasználat célját, a módját, a használat időtartamát, és azon nem rötta le a névhasználati kérelmenként 3.000.-Ft. mértékű eljárási díj. A beadványból nem derült ki továbbá, hogy a névhasználati kérelem jogosultja magánszemély, vagy jogi személy.

A hiánypótlási felhívásra adott beadványozó ügyfele megbízásából kiegészítette beadványát és kérte határozatlan időre a hatvan.eu (<http://hatvan.eu>) domain név tekintetében a névhasználatot. A kérelmező a beadványon lerötta az általános tételű eljárási illetéket. Beadványozó ügyfele 2012. május 15-én kelt kérelmével, majd 2012. június 27-én kelt kiegészítő kérelmével eleget tett az R1. követelményének, valamint befizette az eljárási illetéket, feltárta a portál működtetésének indokait, valamint igazolta korábban szerzett engedélyét.

Hatvan Város Önkormányzata 14272-3/2012. számú eljárásában az utólagos engedély iránti kérelmet elutasította 498/2012. (VII. 11.) számú határozatával, mellyel a beadványozó álláspontja szerint a portál működése ellehetetlenült, jogi állapota vitássá vált.

A határozat megállapította, hogy a hiánypótlási felhívásra adott válasz alapján a névhasználat engedélyezése iránti kérelmet a PC-SYSTEM Informatikai Kft. nyújtotta be. A kérelmező által csatolt a Pest Megyei Bíróság mint Cégbíróság Cg. 13-09-150127/2. számú végzéséből, valamint az e-cegjegyzek.hu internetes oldalról 2012. július 5-én ingyenesen letöltött kérelmező cégkivonatából megállapítható, hogy a beadványozó székhelye nem Hatvan közigazgatási területén található, telephellyel pedig nem rendelkezik. Mindezekre tekintettel a határozat értelmében az R1. fent hivatkozott 2. § (3) bekezdése alapján a névhasználat engedélyezése kizárt.

A határozatban foglaltak szerint a fentieken túl a Hatvan név további használata azért sem engedélyezhető, mert annak módja, céljai és körülménye sértené és veszélyeztetné Hatvan Város Önkormányzatának jogos érdekét az alábbiak szerint. Hatvan Város Önkormányzata működteti a hatvan.hu internetes oldalt. Az internetes oldal egyik célja, hogy az Önkormányzat jogszabályi kötelezettség alapján közzé teendő információkat megossza, másrészt hogy bemutassa Hatvan történetét, értékeit, eseményeit, a Polgármesteri Hivatallal,

irodáival, valamint a Képviselő-testület működésével kapcsolatos információkat és a város intézményeit. Az internetes oldal ezen kívül tartalmazza az Önkormányzat és intézményei, szervei által szervezett programokat, fejlesztéseket, napi aktualításokat is.

A határozat értelmében a hatvan.hu, és a hatvan.eu domain nevek között csupán a nevek utolsó része különbözik. Ez a különbözőség azonban nem zárja ki a nevek összetéveszthetőségét. A kérelmező hatvan.eu internetes portál működtetésének célja sok hasonlóságot, sok esetben egyezőséget mutat az Önkormányzat által működtetett hatvan.hu portáléval, népszerűsíti az Önkormányzat által szervezett programokat, beszámol eseményekről, kulturális rendezvényekről, és emellett véleményeket közöl, amelyek azonban nem azonosak az Önkormányzat hivatalos közleményeivel, álláspontjával. A hatvan.eu domain név alkalmas lehet arra, hogy Hatvan Város Önkormányzata hivatalos weboldalának a látszatát keltse, és a város hivatalos honlapját, a hatvan.hu honlapot megnézni kívánók számára ezen oknál fogva megtévesztő lehet.

Végül a határozat tájékoztatást tartalmazott azzal kapcsolatban, hogy Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 26/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelet 17. § 4. pontja alapján kirívóan közösségellenes magatartást követ el, aki a rendelet hatályba lépése előtt felvett és folyamatosan használt nevet engedély megadása nélkül 2012. év augusztus 1. napjától is használ. A rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében a rendeletben meghatározott tiltott, kirívóan közösségellenes magatartás elkövetőjével szemben ezer forinttól százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság, illetve amennyiben a rendelet úgy rendelkezik ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság szabható ki.

Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének határozatával, valamint az R1.tel összefüggésben, valamint figyelemmel az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére, mely értelmében feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott esetben *helyi* társadalmi viszonyok rendezésére önkormányzati rendeletet alkot, tájékoztatást kértem a polgármestertől az alábbi kérdésekben:

- mely közérdekű kötelezettségének tesz eleget az önkormányzat a domain használat engedélyezése körében;
- milyen jogi felhatalmazás alapján köti az önkormányzat utólagos engedélyezéshez az Európai Unióban bejegyzett.eu felső szintű domain használatát;
- álláspontja szerint mely felső szintű domain nevekre, azok bejegyzésére terjed ki az engedélyezési, engedély-visszavonási, valamint szankcionálási hatásköre Hatvan város és településrészei nevének használatáról szóló Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének 25/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelete alapján;
- az R1. 9. § mely államok, intézmények, szervezetek által kiadott domain használati engedély visszavonására vonatkozik;
- tekintettel az R1. 2. § és 3. §-ára, álláspontja szerint akkor is engedélyezéshez kötött-e domain név használata, ha az természetes személy nevét tartalmazza (pl. Hatvani) vagy az számot tartalmaz (pl. 60 – „bármilyen módon történő leírás”).

Végül a beadványozó által csatolt hatósági határozatban hivatkozott, a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 26/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelet hatályos változatának megküldésére kértem az önkormányzat polgármesterét. Megkeresésemre a polgármester a következőkről tájékoztatott: Hatvan és településrészei nevének sérelem nélküli, jogszerű használata a város lakosságának, és az Önkormányzatnak is alapvető érdeke. A rendelet célja, hogy szabályozza Hatvan város és településrészei nevének jogszerű felvételét. A névhasználat nem csupán domain névhasználatot takar.

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott felhatalmazás alapján eredeti jogalkotói hatáskörében alkotta a jogszabályt a képviselő-testület. A képviselő-testület Hatvan város és településrészei nevének használatát engedélyezi.

Az Önkormányzat válaszában arról tájékoztatott, hogy a domain bejegyzési eljárásban a képviselő-testület hozzájárulását nem kéri. Az R1. nem tesz különbséget a felső szintű domain nevek között, valamennyi domain névre kiterjed az engedélyezési, engedély visszavonási, valamint szankcionálási hatáskör. Az R1. nem az államok, intézmények, szervezetek által kiadott domain használati engedély visszavonására vonatkozik, hanem a képviselő-testület által kiadott engedély visszavonására.

Az Önkormányzat álláspontja alapján a természetes személy neve (névhasználata) jogszabályon alapul, így az nem engedélyköteles, valamint a város nevének bármilyen módon történő leírása a számmal történő leírást nem foglalja magában, melyek a rendelete céljával sem állnának összhangban.

Érintett alapvető jog

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”].

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének Hatvan város és településrészei nevének használatáról szóló 25/2012. (IV. 27.) számú rendelete (a továbbiakban: R1.)
- Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 13/2013. (III. 29.) sz. rendelete (R2.)
- Az Európai Parlament és a Tanács .eu felső szintű domain bevezetéséről szóló 733/2002/EK rendelete (2002. április 22.)
- A Bizottság 874/2004/EK rendelete (2004. április 28.) a .eu felső szintű domain bevezetésére és funkcióira vonatkozó általános szabályok, valamint a bejegyzésre irányadó elvek megállapításáról
- Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.)
- A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.)
- A jogalkotásról 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében emellett a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat, amely során egyes természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára van lehetőség.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóság. A helyi és kerületi önkormányzatok rendeleteiben az eljárás lefolytatására hatáskörrel felruházott *jegyző* – illetve a 2013. január 1-jét megelőző időszakban a *polgármester* – az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az érintett szervek vizsgálatára így a hatásköröm kiterjed.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga 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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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.”*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Ha összevetjük a jogállamiság elvét tekintve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy nem hozott olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését indokolná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

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. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság ezen alapvető követelményével ellentétes jogalkotás a jogállamiság elvének a sérelmét eredményezi [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, 31/2005. (VII. 14.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrások hierarchia érvényesülése. A jogforrások hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy valamely jogszabály akkor is a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközönék minősülhet, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [lásd. 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, 29/2001. (VI. 29.) AB határozat, 8/2005. (III. 31.) AB határozat]. A folyamatban lévő (le nem zárt) jogviszonyok esetében akkor állapítható meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése, ha a támadott rendelkezést a hatálybalépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák, vagyis a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését változtatja meg (403/B/2006. AB határozat). „A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet” [40/1997. (VII.1.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

1. A .eu felső szintű domain szabályozásáról

Az internet domain nevekkel kapcsolatos szabályozása koregulatív szabályozási modellben történik, melynek lényege, hogy az állam közhatalmi-hatósági jogosítványai gyakorlásának egy részéről lemond, e körben az információs társadalommal összefüggő kérdéseket az Európai Unió helyezi normatív keretbe, ugyanakkor a működés konkrét feltételrendszerének, szervezésének kialakítását szakmai és civil társszabályozókra bízta.

Az Európai Unió 733/2002/EK rendeletében² megerősíti, hogy az internet igazgatása általában a be nem avatkozás, az önigazgatás és az önszabályozás elvén alapul. A lehetséges mértékben és a közösségi jog sérelme nélkül, ezeket az elveket kell alkalmazni a .eu országkód szerinti felső szintű domainre (ccTLD) is. A .eu felső szintű domain bevezetésekor figyelembe vehető az ebben a tekintetben legjobb gyakorlat és a bevezetést adott esetben megkönnyíthetik az önkéntes iránymutatások vagy magatartási kódexek.³

A 733/2002/EK rendelet célja az, hogy a .eu felső szintű domain bevezetésének feltételeit megállapítsa, rendelkezzen nyilvántartó kijelöléséről és létrehozza azt az általános keretet, amelyben a nyilvántartó működni fog. A nyilvántartó a .eu felső szintű domain szervezésével, kezelésével és igazgatásával megbízott szervezet, amelynek feladatkörébe tartozik a megfelelő adatbázisok vezetése és az azokkal összefüggő, nyilvános lekérdezési szolgáltatások nyújtása, regisztrátorok akkreditálása, az akkreditált regisztrátorok által kért domain nevek bejegyzése, a felső szintű domain névszerverek üzemeltetése és a felső szintű domain zónafájlok terjesztése.

A lekérdezhető „Who is” adatbázishoz való hozzáférés adatot szolgáltat a domain név birtokosáról.

A 2003/375/EK bizottsági határozat a European Registry for Internet Domains (EURid)⁴ elnevezésű nonprofit szervezetet jelölte ki nyilvántartónak. A nyilvántartó szervezi, kezeli és igazgatja a .eu felső szintű domaint; akkreditált .eu regisztrátor útján bejegyzik a .eu felső szintű domainen azt a domain nevet, amelyet olyan vállalkozás kér, amelynek a létesítő okirata szerinti székhelye, a központi ügyvezetésének helye, vagy a gazdasági tevékenységének székhelye a Közösségen belül található, vagy a Közösségben székhellyel rendelkező szervezet kér, az alkalmazandó nemzeti jog sérelme nélkül, vagy a Közösségben lakóhellyel rendelkező természetes személy kér. A nyilvántartó a felmerült költségekhez közvetlenül kapcsolódó díjakat szed illetve állapít meg, végrehajtja a költségmegtérülésen alapuló, a viták peren kívüli rendezésére vonatkozó politikát, valamint a nevekkel kapcsolatos jogok, köztük a szellemi tulajdonjogok tekintetében a domain név birtokosok között felmerülő jogviták és a nyilvántartó egyedi döntéseivel kapcsolatos jogviták gyors rendezésére irányuló eljárást alkalmaz. A nyilvántartó biztosítja a domain nevek adatbázisainak integritását.

A nyilvántartó a rendeletben foglalt általános keretnek megfelelően szabályokat határoz meg a következők tekintetében: a) a viták peren kívüli rendezésének politikája; b) a domain nevek spekulatív és visszaélészerű bejegyzésére vonatkozó politika, beleértve a domain nevek szakaszos bejegyzésének lehetőségét, valamint az olyan meghatározott időtartamot („sunrise period”) is annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti és/vagy közösségi jog által elismert vagy a nemzeti és/vagy közösségi jog alapján keletkezett korábbi jogok jogosultjai és az állami szervezetek megfelelő ideiglenes lehetőséget kapjanak nevük bejegyeztetésére; c) a domain nevek esetleges visszavonására vonatkozó szabályok, beleértve a gazdátlan javak kérdését, d) nyelvi kérdések és földrajzi fogalmak; e) a szellemi tulajdonjogok és egyéb jogok kezelése. A rendelet lehetőséget biztosított arra a tagállamok számára, hogy a rendelet hatálybalépésétől számított három hónapon belül a Bizottság és a többi tagállam részére taxatív jegyzéket küldjenek azokról az általánosan elismert nevekről, amelyek politikai vagy területi struktúrájukat befolyásoló földrajzi és/vagy geopolitikai fogalmakra vonatkoznak, és amelyek: a) nem jegyezhetők be, vagy b) az általános szabályok szerint csak második szintű domainen jegyezhetők be.

² Az Európai Parlament és a Tanács .eu felső szintű domain bevezetéséről szóló 733/2002/EK rendelete (2002. április 22.)

³ 733/2002/EK rendelet (9) bekezdés

⁴ <http://www.eurid.eu/hu>

A Bizottság 874/2004/EK rendelete⁵ kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó rendelkezéseket határoz meg a .eu felső szintű domain bevezetésére és funkcióira vonatkozó általános szabályok, valamint a bejegyzésre irányadó elvek megállapításáról.

A 733/2002/EK rendelet értelmében a tagállamok kérhetik, hogy hivatalos nevüket, illetve közismert elnevezésüket a .eu felső szintű domainen közvetlenül kizárólag saját nemzeti kormányuk jegyeztethesse be. Azon országok számára, amelyek 2004 májusát követően csatlakoztak az Európai Unióhoz, lehetővé tették, hogy hivatalos nevüket, illetve közismert elnevezésüket későbbi bejegyzés céljából zárolhassák. A 733/2002/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összhangban több tagállam küldött a Bizottság és a többi tagállam részére taxatív jegyzéket azokról az általánosan elismert nevekről, amelyek politikai vagy területi struktúráját befolyásoló földrajzi és/vagy geopolitikai fogalmakra vonatkoznak. Ezekben a jegyzékekben olyan nevek szerepelnek, amelyek vagy nem jegyezhetők be, vagy az általános szabályok szerint csak második szintű domainen jegyezhetők be. Az e jegyzékekben szereplő nevek nem vonatkozik az „érkezési sorrendben történő kiszolgálás” elve. Általában azonban az „érkezési sorrendben történő kiszolgálás” elvén kell alapulnia azon jogviták eldöntésének, amelyek a szakaszos bejegyzés során a korábbi jogok jogosultjai között merülnek fel.

A szakaszos bejegyzés lezárulását követően a domain nevek kiosztásánál az „érkezési sorrendben történő kiszolgálás” elvét kell alkalmazni. A közösségi vagy a nemzeti jog által elismert korábbi jogok védelme érdekében vezették be a szakaszos bejegyzésre irányuló eljárást. A szakaszos bejegyzést két szakaszban végezték annak érdekében, hogy a korábbi jogok jogosultjainak megfelelő lehetőségük legyen azoknak a neveknek a bejegyeztetésére, amelyek tekintetében korábbi jogokkal rendelkeznek. Az igénylők által bemutatott bizonyítékok alapján a hitelesítőknél kellett elbírálniuk az adott névvel kapcsolatban támasztott igény tárgyát képező jogot. Az érintett nevet ezt követően érkezési sorrendben kell kiosztani abban az esetben, ha valamely domain névre két vagy több olyan igénylő van, aki, illetve amely korábbi jog jogosultja.

A .eu domain nevek 2006. április 7-én váltak szabadon regisztrálhatóvá az Európai Unió összes vállalata, szervezete és lakosa számára. A .eu ún. sunrise időszaka 2005. december 7-től 2006. április 6-ig tartott. Ebben az időszakban azok regisztrálhattak csak .eu domain nevet, akik bebizonyították, előjoguk, védjegyük van az adott névre.

A bejegyzett domain nevet a megfelelő peren kívüli vagy bírósági peres eljárás keretében vissza kell vonni, amennyiben a név azonos egy olyan névvel vagy megtévesztően hasonlít egy olyan névhez, amelyre a nemzeti és/vagy a közösségi jog által elismert vagy a nemzeti és/vagy a közösségi jog alapján keletkezett – például a szakaszos eljárásban bejegyzett nevek esetében – jog vonatkozik, és amennyiben a domain név birtokosa a nevet anélkül jegyeztette be, hogy a névhez joga vagy jogos érdeke fűződne; vagy a név bejegyeztetése rosszhiszeműen történt vagy felhasználása rosszhiszeműen történik.⁶

Az uniós rendelkezések keretein belül a .eu domain név regisztrációjának általános feltételeit⁷, valamint a Regisztrációs irányelveket⁸ részleteiben az EURid dokumentumok határozzák meg, illetve tartalmazzák. Ezek alapján röviden bármely Európai Unió székkel rendelkező vállalat, szervezet, vagy magánszemély regisztrálhat .eu domain nevet akkreditált .eu regisztrátornál.

⁵A Bizottság 874/2004/EK rendelete (2004. április 28.) a .eu felső szintű domain bevezetésére és funkcióira vonatkozó általános szabályok, valamint a bejegyzésre irányadó elvek megállapításáról

⁶Részletesen: 874/2004/EK rendelet 21. cikkében

⁷http://www.eurid.eu/files/docs/trm_con_HU.pdf

⁸http://www.eurid.eu/files/docs/reg_pol_HU.pdf

A .eu domain nevek érkezési sorrendben regisztrálhatók, ezért megtörténhet, hogy a kívánt név már nem elérhető, mert már valaki más regisztrálta, vagy a név zárolt vagy fenntartott az EU tagállamai, tagjelölt államok, az Európai Gazdasági Térség tagjai vagy EU-s intézmények által.

Egy .eu domain név regisztrációját megtámadni, mind a jogos érdek, mind a rosszhiszeműség fennállásáról alternatív vitarendezési eljárás (Alternative Dispute Resolution, ADR)⁹ keretén belül van lehetőség. Az ADR vitákat a prágai székhelyű Cseh Választott Bíróság (Czech Arbitration Court, CAC) szervezi. Az ügyek levezetése on-line történik. A döntéseket vitafórum tagok hozzák, nem pedig bírók.

2. A vonatkozó magyar szabályozási háttérrel

Az Ekertv. értelmében – a Magyarország területéről nyújtott, valamint a Magyarország területére irányuló információs társadalommal összefüggő szolgáltatásra – az állam – az információs társadalommal kapcsolatos tevékenységet ellátó szervezetek függetlenségének tiszteletben tartásával – ösztönzi az önszabályozást. Így különösen magatartási kódexek kidolgozását,¹⁰ a magatartási kódexek elektronikus úton, magyar nyelven és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás részes államaiban lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező igénybe vevők és más érdekelttek számára a részes államok hivatalos nyelvein is történő hozzáférhetővé tételét, valamint az elektronikus úton történő alternatív vitarendezési eljárások működését.¹¹ E törvény értelmében információs társadalommal összefüggő szolgáltatás: elektronikus úton, távollevők részére, rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatás, amelyhez a szolgáltatás igénybe vevője egyedileg fér hozzá.

Ezzel összefüggésben az előzetes engedélyezést kizáró elv jelenik meg a törvényben. E szerint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás nyújtásának megkezdéséhez, illetve folytatásához előzetes engedély vagy bármely ezzel azonos joghatású hatósági határozat nem szükséges. Ez a rendelkezés nem érinti az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás útján végzett tevékenységre külön jogszabályban, nem az elektronikus úton történő szolgáltatásnyújtásra tekintettel előírt minősítési, képesítési, engedélyezési vagy bejelentési kötelezettséget; valamint az elektronikus hírközlésről szóló törvényben, illetve a törvény felhatalmazása alapján megalkotott jogszabályban előírt engedélyezési, illetve bejelentési kötelezettséget.¹² Tehát sem a szolgáltatás megkezdéséhez, sem pedig a szolgáltatás körébe eső bármely tevékenység végzéséhez nem szükséges engedély vagy ezzel azonos joghatású hatósági határozat. Más kérdés a külön törvény alapján esetleg fennálló bejelentési kötelezettség, mely a honlap tartalmára, valamint a szerkesztői felelősségre tekintettel akár az Smtv. értelmében a sajtótermék fogalma alatt is értelmezhető, valamint figyelembe vehető.¹³ Az Smtv. 5. § (1) bekezdése értelmében törvény a sajtótermékek közzétételének feltételül szabhatja a hatósági nyilvántartásba vételt. A nyilvántartásba vétel feltételei nem korlátozhatják a sajtó szabadságát.

⁹ http://eu.adr.eu/html/hu/adr/adr_rules/eu%20adr%20rules.pdf

¹⁰ Összhangban az Európai Parlament és a Tanács belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000. június 8-i 2000/31/EK Irányelvének 16. cikkével

¹¹ Ekertv. 15/A. §

¹² Ekertv. 3. §

¹³ Az Smtv. 1. § 6. pontja alapján *sajtótermék*: a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánosságához való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a sajtótermék tekintetében. Gazdasági szolgáltatás az önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett szolgáltatás.

E jelentés a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság hatáskörébe tartozó elhatárolási kérdéseket értelemszerűen nem érinti.

1997 óta Magyarországon a .hu felső szintű domain delegálása, regisztrálása is lehetséges, és mint információs társadalommal összefüggő szolgáltatás az Ekertv. alapján szintén az önszabályozás területe alá tartozik. Ezzel összefüggésben fontos felhívni a figyelmet arra az eltérésre, ami a .hu felső szintű domain szabályait illeti a .eu domain szabályaihoz képest.

A Magyarországi Internet Szolgáltatók Tanácsa mint a nemzeti közdomain (.hu) nyilvántartója abból a célból, hogy a .hu alatti felső szintű domainek delegálásának, regisztrálásának és fenntartásának egységes rendjét biztosítsa, a domain használoknak és másoknak jogait megóvja, az Ekertv. 15./A§-ában foglalt önszabályozás lehetőségeivel élve alkotta meg a Domainregisztrációs Szabályzatot, mely az európai szabályoknak megfelelően rendezi a domain regisztrálásának, illetve delegálásának menetét.¹⁴ A Domainregisztrációs Szabályzat 2.2.4 pont a) bekezdése értelmében közvetlenül a .hu közdomain alá történő delegálás esetén kizárólag a helyi önkormányzat jogosult az önkormányzattal rendelkező település nevével megegyező domain nevet választani. Ez a szabály azonban, következően az ország joghatóságához kötött jogalkotási hatáskörre, kizárólag a nemzeti felső szintű domainre vonatkozik. A vitarendezés módja ebben az esetben sem az önkormányzati rendelet, hanem alternatív vitarendezési útra, illetve bírósági hatáskörbe tartozik.

Az online világban azonban *sokkal szélesebb körben áll rendelkezésre a domain név regisztrációja*. A 733/2002/EK rendelet, valamint a 874/2004/EK rendelet is teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, .eu domain regisztrálható az Európai Unió bármely szegletében, arra az uniós keretszabályok és az EURid regisztrációs szabályai vonatkoznak.

A .eu domain név regisztrációja kapcsán a helyi önkormányzat számára a következő lehetőségek álltak rendelkezésre: a sunrise időszak alatt regisztrálhatott volna, mint korábbi jogosultsággal rendelkező. Az EURid adatbázisában fellelhető információ szerint erre nem került sor, a beadványozó ügyfele így az érkezési sorrendben jogot szerzett a hatvan.eu név delegálására. A helyi önkormányzat a feltételezett érdeksérelem miatt – mely a névhasználathoz kapcsolódik, és ha bizonyítható a rosszhiszeműség vagy visszaélészerűség – *a csehországi székhelyű választott bíróság, mint ADR fórum előtt támadhatta volna a domain regisztrációt*. Más tapasztalatok szerint azonban az elkészttség miatt valószínűsíthető, hogy a helyi önkormányzat kudarcot vallott volna az ADR előtt.

Az alternatív vitarendezés egyik felet sem zárja el az elől, hogy igényét bírósági úton érvényesítse. Példaként említhető az az eset, amikor Budapest főváros a .eu domain alá történő regisztráció megnyíltakor lemaradt a budapest.eu tartománynévről. A szakaszos bejegyzés első napján, 2005. december 7-én, egy holland cég, a Traffic Web Holding B.V. igénye érkezett meg elsőként az EURid-nak a rendszerébe. Budapest panasza azonban elkésztett. A budapest.eu vonatkozásában a nyilvántartó EURid – a többi hasonló városnévhez hasonlóan – azt állapította meg, hogy a Traffic Web Holding B.V. igénye teljesíthető. Az irányadó rendelkezések a nyilvántartó döntésétől számítva negyven napot biztosítottak arra, hogy amennyiben bárki, aki sérelmesnek véli az EURid döntését, megtámadhassa ezt a cseh vitarendező fórum előtt. A cseh választottbíróság honlapján hozzáférhető információk alapján a budapest.eu vonatkozásában 2006. április 7-én született döntés, ami azt jelentette, hogy a panasz benyújtásának határideje 2006. május 16-án járt le.

A főváros a panaszát 2006. június 14-én nyújtotta be, ezért a vitarendező fórum – arra hivatkozással, hogy az nem felel meg a formai követelményeknek – a panaszt visszavontnak tekintette.¹⁵

¹⁴ <http://www.domain.hu/>

¹⁵ Lásd: http://eu.adr.eu/adr/decisions/decision.php?dispute_id=3170

Az előzőekben ismertetett eset közismert volt, sajtóban is tájékoztattak róla, így az önkormányzatnak megfelelő körültekintéssel tudnia lehetett a vitarendezés útjáról. Az önkormányzat nem az alternatív vitarendezést vagy a bírósági út kellemetlenségeit választotta, hanem az egyszerűbbnek tetsző helyi szintű szabályozást. Ez véleményem szerint azt eredményezte, hogy az önkormányzat a helyi szintű jogalkotással lényegében megkerülte a vitarendezés útját.

Álláspontom szerint továbbá – tekintettel a nemzeti jogunk uniós joghoz viszonyított szubszidiáris jellegére – nem áll összhangban az uniós jogi szabályokkal, hogy a helyi önkormányzat konkrét felhatalmazás nélkül korlátozó következményekkel járó engedélyezést vezethet be. *Figyelembe véve a 733/2002/EK rendelet, valamint a 874/2004/EK rendelet személyi és területi hatályát, illetve alkalmazhatóságát, álláspontom szerint a helyi önkormányzat a .eu felső szintű domainre vonatkozó helyi rendeleti szintű szabályaival komoly kollíziót hozott létre az uniós joggal szemben.* Így a jogalkalmazás szempontjából is súlyosan bizonytalan jogi helyzet alakult ki, melyben a jogalanyok számára nem követhető egyértelműen, hogy az önszabályozás kereteinek vagy a helyi önkormányzat rendeletének feleljen meg. *Az előzőekre figyelemmel a jogállamiság követelménye sérelme megállapítható.*

3. A panaszüggyel kapcsolatos konkrét megállapítások

Beadványozó a hatvan.eu domain nevet az EURid rendszerben 2010. július 16-án regisztrálta akkreditált regisztrátoron keresztül a fenti szabályoknak megfelelően. A domain név delegálására az érkezési sorrendnek megfelelően került sor. A Whois adatbázisban, valamint az EURid rendszerében a Hatvan név zárolására, fenntartására, karanténba kerülésére vonatkozóan nem állt rendelkezésre olyan információ, mely akadályozta volna a regisztrálást. Két évvel később, 2012 áprilisában fogadta el az Önkormányzat képviselő-testülete az R1.-et, mely rendelkezései több szempontból felvetik az alaptörvény-ellenesség veszélyét.

Az Önkormányzat nem élt a vonatkozó alternatív vitarendezés eszközével, nem fordult bírósághoz, hanem helyi szinten, rendeletben szabályozta, illetve tette engedélyezéstől függővé nemcsak a .hu, hanem minden olyan felső szintű domain használatát, ideértve a .eu felső szintű domaint, mely tartalmazza többek közt a hatvan szót.

Az R1.-gyel összefüggő megállapítások

3.1. Az R1. beadványozó által sérelmesnek talált szakasza a következő:

„10. § (1) Aki a 3. § (1) bekezdés szerinti közigazgatási megjelölést vagy nevet domain névben e rendelet hatályba lépése előtt vette fel és folyamatosan használja, köteles utólagos engedély iránti kérelem benyújtására legkésőbb 2012. év július 31-ig.

(2) Az (1) bekezdés szerinti utólagos engedély iránti kérelmet nem kell benyújtani, amennyiben a domain név az azt használó jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság bírósági nyilvántartásban szereplő elnevezésével azonos.

(3) Az utólagos engedélyezési eljárásra a névhasználati engedélyezési eljárásra vonatkozó szabályok az irányadók.

(4) E rendelet hatályba lépése előtt felvett közigazgatási megjelölés vagy név használatát a képviselő-testület a jövőre nézve megtilthatja, ha

a) a használat vagy annak módja, célja és körülményei az Önkormányzat, a város lakossága vagy a Polgármesteri Hivatal jogait, jogos érdekeit sérti vagy veszélyezteteti,

b) ha a használó mások névhasználatához fűződő jogait sérti.”

Az R1. 2-3. §-a alapján a névhasználat csak akkor engedélyezhető, ha a kérelmező természetes személy lakó- vagy tartózkodási helye, nem természetes személy székhelye, telephelye, vagy fióktelepe Hatvan közigazgatási területén található.

Az előzőekben meghatározott személyek részére elnevezésükhöz, tevékenységük gyakorlásához vagy működésük folytatásához a a) *Hatvan*, b) *hatvani*, c) *Óhatvan*, d) *óhatvani*, e) *Újhatvan*, f) *újhatvani*, g) *Görbeér* h) *görbeéri* i) *Nagygombos* j) *nagygombosi* k) *Kisgombos* l) *kisgombosi* m) *Nagytelek*, n) *nagyteleki* megjelölés, illetve név, ezek bármilyen toldalékos formában történő használata, ideértve a domain név használatát is, annak bármilyen módon történő leírása, a képviselő-testület engedélyéhez kötött.¹⁶

Az R1. tehát engedélyhez köti, ideértve az utólagos engedélyt is, a városnév domain névben történő használatát. Egyszersmind a panaszos a 733/2002/EK rendelet, valamint a 874/2004/EK rendelet rendelkezéseit figyelembe véve szerzett jogot a domain használatára.

3.2. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzat tehát mind eredeti jogalkotási jogkörben, mind törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat rendeletet. A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogosultságának tartalmi korlátját jelentik egyrészt az Alaptörvény rendelkezései, másrészt a felhatalmazást adó törvény tételes szabályai, harmadrészt pedig a Jat. önkormányzati rendelet megalkotására vonatkozó szakaszai. A Jat. 6. § (1) bekezdéséből következően az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Ennek negatív oldala, hogy eleve törvénytörő az önkormányzati rendelet, ha a területén kívüli hatállyal állapít meg jogokat és kötelezettségeket vagy határoz meg tiltott magatartásokat.

A *névviselés szabályozása* olyan terület, amelyet a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése érdekében rendeletben szabályozhat. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 47/1995. (VI. 30.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalt állást. *„Különösebb bizonyítás nélkül megállapítható, hogy egyes városnak, településnek fűződhet jogi érdeke nevének használatához. Nem érdektelen, hogy a helység nevét milyen célra, milyen tevékenység mellett stb. kívánják használni. Ebből következik, hogy a város nevének használatához, ha a település önkormányzata úgy döntött, hozzájárulása szükséges. A hozzájárulás megadásának módjáról, a hozzájárulás hiányának következményeiről szóló helyi önkormányzati rendelet olyan kérdéseket szabályoz, amelyekre nézve törvény nem tartalmaz rendelkezést. Azt a kérdést ugyanis nem szabályozza, hogy a jogosultnak miként kell gyakorolnia hozzájárulását, illetőleg, hogy az, aki a város nevét alkalmazni kívánja, mi módon kérheti a jogosult hozzájárulását.”* Az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutatott rá: az önkormányzat rendelete nem alkotmányellenes pusztán amiatt, mert a releváns törvény nem adott kifejezett felhatalmazást a helyi önkormányzat számára a rendeletalkotáshoz.¹⁷ A hivatkozott döntés magában foglalja azt is, hogy a rendeletnek a hozzájárulás gyakorlásának módját, eljárási feltételeit kell tartalmaznia.

Az önkormányzatnak önmagában véve tehát jogában áll névhasználatról rendelkezni. Az önkormányzat mint jogi személy jogosult fellépni az elnevezését használóval szemben, ha az jogát, jogos érdekét sérti. Ez következik a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:43. § f) pontjából is. A névviseléshez való jog megsértésével szembeni fellépés azonban a magánjog és nem a közjog területére tartozik.

A vizsgált ügy kapcsán el kell határolni az önkormányzatot mint névhasználati joggal felruházott jogi személyt és az önkormányzatot mint rendelet kibocsátására feljogosított közhatalmi szervet. Erre hívja fel a figyelmet az Internet Szolgáltatók Tanácsa Tanácsadó Testülete a 3/2000. (V. 10.) elvi állásfoglalása is: „A nem gazdálkodó illetve a jogszabállyal létrehozott szervezetek tehát a domain nevek regisztrációja során tisztán polgári jogi viszonyba lépnek be, rájuk a polgári jog szabályai az irányadóak.

¹⁶ Megjegyzendő, hogy a felsorolt megjelölések java szabadon regisztrálható az EURid rendszerében, a helyi önkormányzat fenntartásairól, igényéről tehát semmilyen jelzés nem elérhető a rendszerben.

¹⁷ Vö. 47/1995. (VI. 30.) AB határozat.

A nem gazdálkodó, illetve jogszabály által alapított szervezetek még ha állami, közhatalmi vagy közigazgatási jogosítvánnyal is rendelkeznek, a domain nevek delegálása és regisztrálása során polgári jogviszony alanyaivá válnak, ebben az eljárásban a polgári jogviszony keretében egyenrangú félként vesznek részt, őket az eljárásban közhatalmi jogosítvány nem illeti meg. Mivel a delegálási, regisztrációs eljárás során ezek a szervezetek nem rendelkeznek különleges jogosítványokkal rájuk a domain nevek delegálása és regisztrációja során vonatkoznak mindazok a jogszabályok és a Regisztrációs Szabályzatba foglalt szerződési feltételek, amelyek minden más domain név igénylőre is irányadóak.” Ez a megállapítás összecseng a fentiekben kifejtett álláspontommal, miszerint az önkormányzat a domain névhasználattal kapcsolatban magánjogi jogalany, és e tekintetben különleges státust rendeletben sem teremthet magának. Amennyiben az önkormányzat fel kíván lépni az elnevezését használó személyekkel szemben, akkor e fellépésének jogalapja nem az R1., hanem a Ptk. és más törvényi szintű rendelkezések lesznek.

Az R1. – a hivatkozott alkotmánybíróági döntés fényében – közjogi értelemben nem az elnevezéssel kapcsolatos tilalmakat kell, hogy megállapítsa (mivel ezek a Ptk.-ból következnek), hanem a névhasználattal kapcsolatos önkormányzati hozzájárulást, eljárási kérdéseket kell rögzítenie normatív módon.

Azzal, hogy az R1.-ben az önkormányzat a magánjog területére tartozó kérdést közhatalmi úton szabályoz, tartalmilag a Ptk. eszközrendszerét vonja el. Erre pedig az önkormányzatnak az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében nincs lehetősége.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az R1. 10. §-a ellentétes a Ptk. és az Ekertv. rendelkezéseivel.

3.3. Az R1. a hatályba lépése (2012. május 15.) előtt felvett és folyamatosan használt domain nevekkal kapcsolatban rendeli el az utólagos hatósági engedélyezést. Figyelembe véve a Jat. 15. § (1) bekezdését, mely értelmében a jogszabályi rendelkezést a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra kell alkalmazni, az utólagos engedélyezési eljárás beépítése és alkalmazása kapcsán a jogalkotó által generált kollízió azon hatása is azonosítható, mely a kötelezettekre terhes visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának a sérelmével járt. Így az R1. utólagos engedélyezésre vonatkozó eleme a Jat. hivatkozott garanciális rendelkezésével is ellentétes.

Az R1. a jogbiztonság követelményének további sérelmét okozhatja az, hogy azáltal, hogy az R1. a korábban keletkezett jogviszony kapcsán, jóhiszeműen és jogszerűen megszerzett domain név használatára utólagos engedélyezési kötelezettséget határoz meg, amelynek következményeként hatósági eljárás során utólag a domain néven fennálló jogot korlátozza vagy akár a névhasználatot meg is tiltja. *Ezáltal sérül a jogbiztonság követelménye a visszaható hatályú jogalkotás miatt.*

Az R2.-vel összefüggő megállapítások

4. A Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a *helyi közösség tagjai* a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a 8. § (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. A Mötv. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. A törvény indokolása alapján az önkormányzati törvény e szabályai arra adnak felhatalmazást és lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.

Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testülete megalkotta az R2.-t, melynek 14. § 4. pontja megállapítja, hogy mely magatartások tekintendők a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásoknak hivatkozva az R1.-re. Ennek értelmében – az R1. alapján – „a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el, aki a rendelet hatályba lépése előtt a közigazgatási megjelölést vagy nevet domain névben felvette és folyamatosan használja 2012. augusztus 1. napjától önkormányzati engedély megadása nélkül”. Megjegyzendő, hogy nem derül ki világosan a jogszabály idézett szövegéből, hogy melyik rendelet hatályba lépéséről van szó. A közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendeletben meghatározott közösségi együttélés szabályait megsértővel szemben ezer forinttól százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság, vagy helyszíni bírság kiszabására van lehetőség.¹⁸

Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában a helyi önkormányzat szankcionálási jogköréről mint korlátozott hatáskör kapcsán kifejtette, hogy a vitatott felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során azt kell vizsgálni, hogy vannak-e a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszüntetik a helyi önkormányzatok szankció statuuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához.

A Möt. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzatok olyan közigazgatási jogi szankciók megállapítására kaptak felhatalmazást, amelyek alkalmazása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozik. A Ket. szabályai határozzák meg az önkormányzatok által statuuált szankciókat alkalmazó önkormányzati hatóságok eljárásának szabályait, és az eljárás rendjének szabályozásán túl tartalmazznak anyagi jogi keretszabályokat is a szankciók konkrét ügyben való alkalmazására nézve. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Ket. mód.) 2012. február 1-jétől hatályos 46. §-a egy új, „[a] közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjai” címet viselő VI/A. fejezettel egészítette ki a Ket.-et. Amint az a Ket. mód. indokolásából kitűnik, e szabályok megalkotásával a törvényhozó szándéka az volt, hogy a Ket. kiegészítő, szubszidiárius szabályokat állapítson meg az ágazati, közigazgatási anyagi jogi bírságok (pl.: építésügyi bírság, fogyasztóvédelmi bírság, környezetvédelmi bírságok stb.) alkalmazására azokban az esetekben, ha az ágazati jogszabályok úgy állapítanak meg mérlegelési jogkört a hatóság számára, hogy nem határozzák meg a mérlegelési szempontokat, illetőleg nem rendelkeznek a bírságolás lehetőségének elévüléséről. A Ket. mód. ezzel sajátos módon anyagi jogi szabályokat iktatott be az eljárási kódex szabályrendszerébe.

A Möt. vitatott rendelkezései arra hatalmazzák fel a helyi önkormányzatokat, hogy megtiltsanak – e szabályozás hiányában – jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba a tilalmak megszegőivel szemben. Azaz, a helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. A „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. [...]

¹⁸ Közöségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelet 2. § (1) bekezdése

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét az Alaptörvény 32. cikke szabályozza. A 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a 32. cikk (2) bekezdése alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.”¹⁹A Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében²⁰ rögzített kereteken belül az önkormányzat csak világosan értelmezhető törvényi felhatalmazás alapján helyezhet kilátásba szankciót. Ez tehát származékos jogalkotói hatáskör, mely meghatározott (elsősorban ágazati) tárgykörben történő jogalkotásra jogosítja az önkormányzatot. Az Alkotmánybíróság fent idézett álláspontjából az következik, hogy az önkormányzat a szankció elrendelésének szabályozásakor nem léphet túl ezen a tárgykörön, nem élhet vissza jogalkotói hatáskörével, amikor a helyi közösség tagjai számára határoz meg normákat.

A 3. pontban kifejtettek alapján a névhasználattal szembeni fellépés a domain nevek esetében is a magánjog területére tartozik. Amennyiben tehát az önkormányzat fellép az elnevezését jogtalanul használó személlyel szemben, az dogmatikai értelemben egy magánjogi „jogvita” az önkormányzat és a domain név használója között. *A jogállamiság elvével ellentétes, és a Mötv. szerinti felhatalmazással való visszaélést valósít meg, ha az önkormányzat a jogvitában való pozíciójának erősítése érdekében rendeletben „közösségellenesnek” minősíti a másik fél magatartását. Erre tekintettel álláspontom szerint az R2. 14. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és a Mötv. 143. § (4) bekezdés d) pontjával.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt visszasságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Hatvan Város Önkormányzatának Polgármesterét, hogy tekintse át a Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének Hatvan város és településrészei nevének használatáról szóló 25/2012. (IV. 27.) számú rendeletének, valamint a Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokról szóló 13/2013. (III. 29.) számú rendeletének domain név használatával összefüggő rendelkezéseit, és módosítsa a rendeleteket.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

¹⁹ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

²⁰ 8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-366/2013 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina
dr. Bene Beáta
dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindulása

A 2007-ben indított Gyermekjogi projekt keretében 2013-ban a gyermekek egészséges környezethez való jogának vizsgálata állt a középpontban, melyhez kapcsolódóan feltártam az élelmiszerek környezet egészségügyi kérdéseit, az élelmiszerlánc hatósági felügyeletének működését, valamint a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel történő ellátásának garanciális elemeit, különös tekintettel a gyermekekre, mint kiemelten védendő fogyasztói csoportra.

Az élelmiszer-biztonság elvileg olyan rendszer kiépítését és működtetését jelenti az egész élelmiszerláncban, amely kizárja, hogy a fogyasztó egészségére veszélyt jelentő élelmiszer kerüljön az asztalra, az esetleges hibákat gyorsan jelzi és javítja. Megvalósításában fontos szerepe van a jó szabályozásnak, a helyes gyártási gyakorlat alkalmazásának az élelmiszertermelőknél és forgalmazóknál, a hatékony ellenőrzésnek, az oktatásnak és a felvilágosításnak. A rendszer működtetése tehát sokszereplős, szinte az egész társadalom együttműködését igényli, ugyanakkor a veszély éppen ebben rejlik, hiszen csak akkor hatékony, ha minden ponton jól működik.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése lehetővé teszi a biztos számára, hogy hivatalból indított vizsgálattal a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásságot kivizsgálja, ezért ennek alapján fel kívánom tární a jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonsághoz való jog* (Alaptörvény B) cikk), a *gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga* (Alaptörvény XVI. cikk), valamint az *egészséghez, illetve az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XX., XXI. cikk), érvényesülését.

A vizsgálat során tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől, a vidékfejlesztési minisztertől, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatójától, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal elnökétől, az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet főigazgató főorvosától, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat országos tisztifőorvosától, valamint a Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetsége ügyvezető elnökétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*”]
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) (2) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő*”]

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról
3. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
4. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.)
5. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
6. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgyt.)
7. A fogyasztóvédelmi hatóság élelmiszerek vonatkozásában a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.)
8. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet
9. A Nemzeti alaptanterv (NAT) kiadásáról szóló 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelet
10. Az élelmiszer-előállítás és forgalomba hozatal egyes élelmiszer-higiéniai feltételeiről és az élelmiszerek hatósági ellenőrzéséről szóló 68/2007. (VII. 26.) FVM-EüM-SZMM együttes rendelet
11. Az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalának és az értékesítés helyén történő élelmiszer-előállításnak élelmiszer-higiéniai feltételeiről szóló 64/2007. (VII. 23.) FVM-EüM együttes rendelet
12. Az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II. 26.) FVM-ESZCSM-GKM együttes rendelet
13. Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendelet (EüM rendelet)
14. A vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről szóló 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet
15. A Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet

A megállapított tényállás

1.a. *A nemzetgazdasági miniszter (a továbbiakban: miniszter) a fogyasztóvédelmi hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) hatáskörének elhatárolása, valamint a közöttük kialakított együttműködési gyakorlat kérdéseivel kapcsolatban tájékoztatót, hogy az élelmiszer-biztonság hazai helyzetének kapcsán kizárólag a fogyasztóvédelmet érintő kérdésekben tud felvilágosítást adni, tekintve, hogy az egyes miniszterek valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető államtitkár feladat-és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 73. § w) pontja a nemzetgazdasági minisztert jelöli meg a Kormány fogyasztóvédelemért felelős tagjaként.*

b. *A miniszter tájékoztatása szerint a fogyasztóvédelmi hatóság az élelmiszerek vonatkozásában a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) 10. § (1) bekezdése alapján a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmának megsértése miatt jogosult eljárni, továbbá az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 10. § (2)-(4) bekezdéseiben foglaltak megtartásának ellenőrzése tekintetében rendelkezik hatáskörrel. Ezek alapján a fogyasztóvédelmi hatóság – az élelmiszerlánc biztonsági szempontú felügyeletről leválasztottan – a fogyasztók vagyoni érdekeinek védelmére koncentrálna, abban az esetben jogosult fellépni, ha akár a termék címkéjén, akár annak reklámjában a fogyasztókat megtévesztő vagy arra alkalmas valótlan információk feltüntetésére kerül sor. Így például az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer, továbbá az élelmiszerek megjelenítése (formája, alakja, csomagolása, bemutatásának módja, kellékei) nem lehet a végső fogyasztó részére megtévesztő.*

c. Az Éltv. 25. § (3) bekezdése szerint a 10. § (2)-(4) bekezdéseiben foglalt rendelkezések megsértése esetén az eljárás lefolytatására az Fttv.-ben meghatározott hatóság, jelen esetben a GVH vagy a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult. *A 25. § (4) bekezdése alapján az élelmiszer-jelölési előírások megsértésének észlelése esetén az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, illetve a fogyasztóvédelmi hatóság egymást haladéktalanul értesíti az eljárás megindításáról az eljárás tárgyát képező tényállás ismertetésével, melynek során az ügy érdemi azonosíthatóságához szükséges adatokat a másik fél rendelkezésére bocsátja.*

A fent hivatkozott (4) bekezdés szerinti értesítési kötelezettséggel kapcsolatban a gyakorlatban a fogyasztóvédelmi hatóság nem észlelt problémát, így például hatásköri vitára nem került sor, ilyen irányú megkeresés nem érkezett a fogyasztóvédelmi hatósághoz. Ugyanakkor miután a fogyasztóvédelmi hatóság hatásköre – a fentebb ismertetettek szerint – az élelmiszer-biztonságot érintő kérdésekre nem terjed ki, arra vonatkozóan a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezik ismeretekkel, hogy az élelmiszer-biztonság tekintetében vannak-e ellenőrizetlen területek.

d. A GVH és a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörének elhatárolásával kapcsolatban a miniszter kiemelte, hogy az Fttv. 11. § (2) bekezdése felsorolja azokat a körülményeket, melyek fennállása esetén a gazdasági verseny érdemi érintettsége minden egyéb körülményre tekintet nélkül fennáll, azaz amikor a GVH jár el. Ezen túlmenően az (1) bekezdés felsorolja azon szempontokat, melyek a gazdasági verseny érdemi érintettségének megállapításakor irányadóak. *A hatásköri viták elkerülését segíti továbbá a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság és a GVH között létrejött együttműködési megállapodás, valamint az a gyakorlat, hogy a hatóságok kapcsolattartói rövid úton érintkeznek egymással. Ez gyors és hatékony módja a hatásköri viták elkerülésének.* Az egyeztetéseket elősegíti az Fttv. 20.§ (2) bekezdésben foglalt rendelkezés, amelynek értelmében a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörének vizsgálata keretében, a hatóság felhívására a vállalkozás köteles nyilatkozni arról, hogy az adott kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben milyen kommunikációs eszközök kerültek alkalmazásra.

e. A miniszter tájékoztatása szerint a fogyasztóvédelmi hatóság által az Fttv. szerint lefolytatott eljárásnak minden esetben részét képezi annak vizsgálata, hogy a kereskedelmi gyakorlat – a fentebb hivatkozott jogszabályi szempontok alapján – a gazdasági versenyt érdemben érintette-e, így az eljárás során feltárja, hogy a GVH eljárását megalapozó körülmények milyen mértékben állnak fent. Amennyiben a gazdasági verseny érdemi érintettsége kerül megállapításra, úgy az ügyet további intézkedés céljából átteszik a hatáskörrel rendelkező GVH-hoz.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH) a témavizsgálatokat megelőzően a területi felügyelőségek részére minden esetben összeállít egy ún. ellenőrzési útmutatót, amely — többek között — tartalmazza a fogyasztóvédelmi felügyelőségek vizsgálatakor alkalmazandó eljárásjogi kérdéseket is, különös tekintettel a hatásköri kérdésekre. Az élelmiszerek forgalmazásának ellenőrzésére irányuló témavizsgálatokat lezáró összefoglaló jelentések (melyek megtalálhatóak az NFH honlapján) minden esetben pontosan számot adnak az élelmiszerlánc- felügyeleti szerv, illetve a GVH felé áttett ügyekről.

Kiemelendő továbbá, hogy a vonatkozó jogszabályok hatályba lépése óta az élelmiszereket érintő, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perekben nem született olyan bírósági döntés, melyben a fogyasztóvédelmi hatóság, az élelmiszerlánc felügyeleti szerv vagy a GVH jogsértően állapította volna meg hatáskörét.

2. a. A vidékfejlesztési miniszter tájékoztatása szerint a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet élelmiszerek tápértékeléséről szóló 1-1-90/496 számú előírása értelmében csak akkor kell feltüntetni a tápértékeket egy élelmiszer csomagolásán, ha a termékkel kapcsolatban valamilyen tápanyag-összetételre vagy egészségre vonatkozó állítást tettek, vagy különleges táplálkozási célú élelmiszerként (például

csecsemőtápszerek, diabetikus élelmiszerek) hozták forgalomba. A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló 1169/2011/EU rendelet (a továbbiakban: 1169/2011/EU rendelet) 2014. december 13-ától kötelező lesz valamennyi európai uniós tagállamban, így Magyarországon is, a tápértékekkel kapcsolatos információk megjelenítését azonban csak 2016. december 13-ától vezeti be kötelező jelleggel valamennyi élelmiszer csomagolásán. Tehát 2014 és 2016 között még nem kötelező a tápértékjelölés, ugyanakkor az élelmiszer-vállalkozások, amelyek termékeiken már fel szeretnék tüntetni ezeket az információkat, kizárólag az új uniós rendeletben meghatározott szabályok szerint tehetik. Az élelmiszer-vállalkozások 2014 és 2016 között így fel tudják használni a már legyártott régi csomagolóanyagokat, amelyeken még egyáltalán nem, vagy csak a régi szabályok szerint szerepelnek a tápérték adatok. A két éves átmeneti időszakban a tagállamok nem alkothatnak a tápértékjelölésre vonatkozó jogszabályt, mivel annak részletszabályai már szerepelnek az új uniós rendeletben. Továbbá minden új jelölési szabály bevezetésekor megfelelő átmeneti időt (legalább egy évet) kell biztosítani a vállalkozások számára, ezért a miniszter véleménye szerint nem lenne megfelelő megoldás a hatályos magyar előírások megváltoztatása.

A vidékfejlesztési miniszter szerint az átmeneti időszakban segítséget kell nyújtani az élelmiszer-vállalkozásoknak abban, hogy a jövőben megfelelően értelmezzék és alkalmazzák a tápértékjelöléssel kapcsolatos előírásokat, valamint a fogyasztókat felkészítsék a tápértékjelölések helyes értelmezésére. Az Európai Bizottság 2012 decemberében adta ki az élelmiszerek jelölésén feltüntetett tápérték tűrőhatárának megállapításáról szóló útmutatót, amely iránymutatást ad mind az élelmiszer-vállalkozások, mind az ellenőrző hatóságok számára a tápértékek meghatározásához, jelöléséhez és ellenőrzéséhez. *Összefoglalva tehát 2016. december 12-ig tartó átmeneti időszakban nemzeti jogszabály nem alkotható a kötelező a tápértékek feltüntetése érdekében, viszont előtérbe kell helyezni a fogyasztók és élelmiszer-vállalkozások segítését és folyamatos tájékoztatását.*

b. Az élelmiszer-adalékanyag felhasználása során három alapvető feltételt kell teljesíteni: az adalékanyag nem veszélyeztetheti az emberi egészséget, használatának technológiailag indokoltnak kell lennie és alkalmazása nem vezetheti felre a fogyasztót. Az első feltétel azáltal teljesül, hogy minden adalékanyag toxikológiai, kémiai és egyéb vizsgálaton megy keresztül, ezáltal kerül meghatározásra az elfogadható napi beviteli mennyiség (ADI érték) és az anyag specifikációja (tisztasági követelményei). Az ADI érték határozza meg azt az adalékanyag mennyiséget – figyelembe véve testtömegeket, amelyet életünk során minden nap elfogyaszthatunk egészségkárosodás nélkül. Az egyes élelmiszerekben maximálisan felhasználható adalékanyag-mennyiség az ADI érték és az adott adalékanyagot tartalmazó összes élelmiszer átlagos fogyasztási mennyisége összegének figyelembevételével kerül meghatározásra.

A vidékfejlesztési miniszter véleménye szerint nem orvosolja a problémát az a megoldás, hogy az élelmiszer-vállalkozók a kötelező információk mellett feltüntetik az adott adalékanyag mennyiségét is, hiszen önmagában ezt az információt a fogyasztó nem tudja értelmezni. Megoldást jelenthet ugyanakkor az élelmiszerek biztonságával és minőségével kapcsolatos ismeretek fogyasztónak történő átadása, amelyet már kisgyermek korban el kell kezdeni, hogy a megszerzett ismeretek birtokában tudatos fogyasztókká tudjanak válni. Ennek elősegítése érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium 2012-ben a Nemzeti élelmiszerlánc-biztonsági Hivatallal és a Corvinus Egyetem Élelmiszertudományi Karával közösen kidolgozta azt az élelmiszerlánc-csalással kapcsolatos információkat tartalmazó szakmai tervezetet, amely az Emberi Erőforrások Minisztériumának támogatásával a Nemzeti Alaptanterv részévé vált. Az ismeretek a jelenlegi tantárgyak (környezetismeret, természetismeret, kémia, biológia, fizika, technika – életvitel) keretein belül kaptak helyet, és átölelik az egész általános iskolai képzést az alsótól a felső tagozatos osztályokig.

A jövőben a diákok nagyobb ismeretre fognak szert tenni az élelmiszerláncsal kapcsolatban, megismerhetik az ételalapanyagokat, a konyhakultúrát, a hungarikumokat és az élelmiszer-eredetű megbetegedéseket.

c. A tudatosságnövelés részeként ösztönözni kell a fogyasztókat a helyben megtermelt, magas minőségű és adalékanyagoktól mentes élelmiszerek megvásárlására. A Vidékfejlesztési Minisztérium szem előtt tartva a fogyasztói érdekeket, már több mint három éve elindította az úgynevezett emelt szintű élelmiszerkönyvi irányelvek kidolgozását. Napjainkra ugyanis egyre népszerűbbek lettek a jobb minőségre, a termék különlegességére utaló állítások az élelmiszerekkel kapcsolatban. Ilyen állítás lehet például a „különleges”, „kiváló”, „extra”, „prémium”, stb. jelzők használata. Nagyon fontos, hogy ezek mögött a jelzők mögött valódi tartalom is álljon, vagyis a termék valóban különleges és magasabb minőségű legyen a hozzá hasonló többi termékhez képest. Az emelt szintű élelmiszerkönyvi irányelvek egyre több élelmiszercsoportra vonatkozóan meghatározzák azokat a minőségi elvárásokat, amelyeket az ilyen megjelölés esetén teljesíteni kell. A szabályozások kialakításánál alapvető szempont, hogy csak olyan élelmiszerek lehessenek magasabb minőségi jelzővel ellátva, amelyekben az átlagosnál sokkal kedvezőbb arányban kerülnek felhasználásra a meghatározó, értékesebb anyagok, csökkentett adalékanyag tartalommal rendelkeznek, vagy egyáltalán nem tartalmazznak adalékanyagot. Fontos szempont az is, hogy lehetőleg kíméletes feldolgozási technológiával készüljenek. Ilyen, a különleges minőség feltételeit meghatározó szabályozás készült eddig többek között a mézekre, lekvárookra, szörpökre, egyes tejtermékekre, édességekre, sütőipari termékekre, sörökre és a kézműves termékekre is.

d. A Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozó területeken a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, valamint a megyei kormányhivatalok élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságai ellenőrzik, hogy az élelmiszereken található jelölések megfelelnek-e az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet, az 1169/2011/EU rendelet, valamint a Magyar Élelmiszerkönyv előírásainak.

A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság együttműködési megállapodást kötött az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek, valamint a csecsemők és kisgyermekek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszerek, bébiételek hatékony és összehangolt hatósági ellenőrzése és felügyelet megvalósulására.

A mezőgazdasági és a népegészségügyi szakigazgatási szervek, valamint a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek az együttműködési megállapodásban részletezett feladatmegosztás alapján végzik a hatósági ellenőrzéseiket. Az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszereket, valamint a csecsemők és kisgyermekek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszereket, bébiételeket előállító üzemekben a NÉBIH szakmai irányítása alatt működő mezőgazdasági szakigazgatási szervek és az OTH irányítása alatt működő népegészségügyi szakigazgatási szervek az együttműködési megállapodás mellékletében foglalt területek ellenőrzése céljából közös hatósági ellenőrzéseket végeznek. Az együttműködési megállapodás szerint az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek, valamint a csecsemők és kisgyermekek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszerek, bébiételek kereskedelmi ellenőrzése területén a mezőgazdasági szakigazgatási szervek, a népegészségügyi szakigazgatási szervek és a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek összehangolt, előre egyeztetett éves terv alapján végzik az összetételi ellenőrzésre irányuló laboratóriumi vizsgálatokat.

Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az élelmiszerek jelölésének ellenőrzését az éves Minőségellenőrzési Monitoring Terv keretein belül, valamint kiemelt célellenőrzések és közérdekű bejelentések alapján végzi. Gyakori jelölési hibaként jelenik meg az olvashatóság problémája. A kötelező információknak jól láthatónak és tisztán olvashatónak kell lenniük, azonban a 19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM rendelet nem ír elő konkrét, mérhető paramétert. Az új uniós rendelet viszont már meghatározza az olvashatóság fogalmát és a minimális betűméret nagyságát is. A minőségmegőrzési és fogyaszthatósági idő dátumának rossz sorrendben való feltüntetése, valamint a vonatkozó jelölési előírások részletes ismeretének hiánya miatt összetételi jelölési hibák is többször előfordultak. Szintén hibaként jelentkezik, hogy egyes esetekben az általános jelölési követelmények mellett nem veszik figyelembe a Magyar Élelmiszerkönyv jelölésre vonatkozó előírásait.

A fogyasztók megtévesztésével együtt járó élelmiszerjelölési hibák és megtévesztő reklámok tekintetében a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult eljárni. Az élelmiszerjelölési előírások megsértésének észlelésekor a két hatóság haladéktalanul értesíti egymást, így a hatásköri átfedések csökkenthetők és nem marad ellenőrizetlen egyetlen terület sem. 2013-ban összesen 14.479 db élelmiszer tételnél történt jelölésre vonatkozó hatósági ellenőrzés, és ebből 873 tételnél (6%-os kifogásolási arány) állapított meg a hatóság jelölési hibát. A kisebb súlyú hibáktól a súlyosabb jelölési hibákig változatos a kifogás jellege. *Súlyos jelölési hibának számít például, ha a terméken egy allergén anyag nincs feltüntetve, amivel egyidejűleg megvalósul az élelmiszerbiztonsági előírások megsértése is.*

3. a. *A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) elnöke az élelmiszeripari adalékanyagok előállítására, felhasználására, határértékeire, illetve azok mennyiségének vizsgálatára vonatkozóan jelezte, hogy az Európai Unióban 2008. óta egységesen szabályozottak az élelmiszerenzimékkal (1332/2008/EK), az élelmiszeradalékanyagokkal (1333/2008/EK), az élelmiszerekben és azok felületén használható aromákkal (1334/2008/EK) kapcsolatos előírások, illetve egységes ezen anyagok engedélyezési eljárása (1331/2008/EK). Az egységes szerkezetű rendeletek, amelyek minden tagállamra kötelezőek, feloldották az esetlegesen eltérő nemzeti szintű szabályozást, ami az európai piac egységességét és eredményes működését szándékozta megerősíteni. A rendeletek mellékleteiben az engedélyezett „élelmiszerjavító anyagok” közösségi listája található. Az EU területén csak ezen anyagokat lehet használni illetve forgalomba hozni, a mellékletben meghatározottak körülmények között. Az ún. "pozitív listára" az uniós irányelvekben és a tagállamokban engedélyezett anyagok csak úgy kerülhetnek fel, ha átesnek a legújabb tudományos információkon alapuló újraértékelési eljáráson, ezzel biztosítva az emberi egészség védelmét és a magas szintű fogyasztóvédelmet. A gyakorlatban ez a folyamat azt jelenti, hogy az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (European Food Safety Authority – EFSA) elvégzi minden egyes anyag élelmiszerbiztonsági kockázatértékelését. A folyamat naprakésszé tételéhez az Európai Bizottság 2010-ben felkérte az EFSA-t az összes korábban engedélyezett élelmiszer-adalékanyag biztonságosságának újraértékelésére 2020-ig. Az EFSA tudományos tanácsa alapján az Európai Bizottság és tagállamok együtt úgy is dönthetnek, hogy a fogyasztók védelme érdekében megváltoztatják adott adalékanyag felhasználását vagy szükség esetén törlik az EU-ban engedélyezett adalékanyagok listájáról.*

Az újraértékelt élelmiszer-adalékanyagok közül három színezék esetében (E 104, E 110, E 124) az EFSA csökkentette az elfogadható napi bevitelt (acceptable daily intake, ADI), mivel az új adatok ismeretében a színezékek humán expozícióját az eredetileg becsülnél magasabbra valószínűsítette. Ennek eredményeképpen az Európai Bizottság 2012 elején megfontolta a színezékek élelmiszerekben alkalmazható maximális felhasználási szintjeinek csökkentését.

A munka másik jelentős hozadéka a Red 2G (E 128) színezék piacról történő 2007 évi kivonása. Az akkoriban elérhetővé vált új tudományos bizonyíték szerint az adalékanyag használata biztonsági aggályokat vetett fel: karcinogén volta miatt a színezék a humán sejtek örökítő anyagára is káros hatást gyakorolhat. Az uniós döntéshozók egyetértettek az EFSA szakértőivel abban, hogy az adalékanyag nem tekinthető biztonságosnak, és ezért az EU-ban történő felhasználását felfüggesztették.

b. *A fogyasztók informálásával és tudatosításának segítségével összefüggésben az elnök kifejtette, hogy 2013 októberében több mint egy éves előkészítő munka után elfogadták a középtávú, tíz évre szóló nemzeti ételmszerlánc-biztonsági stratégiát. Ennek újdonsága a korábbihoz képest az ételmszerlánc biztonság holisztikus, komplex szemléletű megközelítése az ételmszerláncon belüli kapcsolati hálózat részletezése, valamint az ételmszerlánc-biztonság megteremtésének kardinális kérdéseként kezeli a tudáscentrumok létrehozását és a tudásmenedzsmentet. A tudásmenedzsment elemei közül az információ megosztást a NÉBIH belső és külső oktatásokkal, képzésekkel és ismeretterjesztéssel éri el. A Hivatal munkatársai rendszeresen vesznek részt felsőoktatási képzésekben előadóként és a gyakorlati idő letöltésére hallgatókat fogadnak, preventív kommunikációval hívják fel az érintettek figyelmét a lehetséges ételmszerlánc-biztonsági veszélyekre. Honlapjukon rendszeresen tesznek közzé ismeretterjesztő cikkeket, letölthető, színes kiadványokat, a jelen vannak közösségi oldalon, ahol az érdekeltségi körbe tartozó legfontosabb hírekről, eseményekről tájékozódhatnak a látogatók, emellett pedig kérdőívekkel, tesztekkel is bővítik ismereteiket. Felvilágosító kampányt indítottak „Ételt csak okosan! Ételmszerbiztonságról mindenkinek!” címmel, amelynek célja a fogyasztók minél szélesebb körű tájékoztatása a tudatos vásárlástól kezdve a megfelelő konyhatechnikai módszereken át a biztonságos ételkészítésig. A kampány részeként ingyenes, tudatformáló – a nagyobb ételmszerláncoknál elérhető – magazint jelentetnek meg havi rendszerességgel¹. A fogyasztók megszólítására, tájékoztatására több csatorna is a rendelkezésre áll, egyik elsődleges kommunikációs csatorna a lakossági tájékoztató anyagok, amelyek a NÉBIH honlapján elérhetőek². A Hivatal továbbá a szakmai kiállításokon, vásárokon is jelen van, a kommunikációs tevékenységét közlemények kiadásával erősíti.*

Az elnök kiemelkedően fontosnak tartja már egészen fiatal korban megismertetni a gyerekeket az ételmszerbiztonság fogalmával és az egészségmegőrzés kiemelkedő szerepével. A gyermekkorban elsajátított ismeretek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a diákok felnőttkorukban megfontolt döntéseket hozzanak, jó minőségű, biztonságos ételmszereket vásároljanak és készítsenek, tudatos vásárlókká váljanak. Ezért 2012-ben a NÉBIH által indított ételmszerbiztonsági vetélkedőn a biztonságos ételkészítés öt arany szabályával ismertették meg a diákokat. A diákok későbbi, felnőttkori tudatosságát segíti az is, hogy az ételmszerbiztonság immáron a Nemzeti alaptanterv részét képezi és a gyerekek több tantárgy keretein belül is találkozhatnak a kérdéssel, melynek a kerettantervbe való integrálásába a Hivatal is aktívan részt vett.

A fogyasztók széleskörű tájékoztatása mellett az ételmszerlánc többi szereplőjére is kiemelt figyelmet fordítanak: képzéseket tartanak a hatósági tevékenységet végző munkatársak, illetve az ételmszerláncban érintett vállalkozások részére.³

¹ Lásd.: *KONYHASZIGET – ahol biztonságban kiköthetünk*” A kampány honlapja a www.eteltcsakokosan.hu igyekszik felölelni a témához szükséges hasznos információkat, de fogyasztói kérdések feltevésére is lehetőséget ad. A kampány kommunikációját a továbbiakban sajtóhirdetések, rendezvények, valamint különböző korosztályoknak szóló gyermekprogramok egészítik ki

² *Ételmszerbiztonsági Jótanácsok, Ételmszerbiztonsági Szemelvények* c. hírlevél

³ A vállalkozások a NÉBIH honlapján is hasznos információkat találhatnak, számos, a témában megtartott előadás anyagát, illetve ez év szeptemberében nyomtatásban is megjelent a „Vendéglátás jó higiéniai gyakorlata útmutató” című ingyenes kiadvány.

c. *Az élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó nemzetközi vészjelző rendszerekben betöltött nemzetközi kapcsolattartó funkciója* kapcsán az elnök hivatkozott az EU tagállamokban működő, élelmiszerekre és a takarmányokra vonatkozó gyorsvészjelző rendszerre, amelynek (Rapid Alert for Food and Feed, továbbiakban RASFF) létrehozásáról a 178/2002/EK rendelet 50. cikkelye, annak végrehajtási intézkedéseiről a 16/2011/EU végrehajtási rendelet rendelkezik. Ezt egészíti ki a RASFF általános ügyrendi szabályozás EU-s tervezete.

Az Éltv. 32. § g) pontja szerint az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv végzi az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó gyorsriasztási rendszerének hazai működtetését, valamint a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendeletének 9. § (2) d) pontja szerint a NÉBIH a kijelölt kapcsolattartó pont az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó gyors vészjelző rendszerének hálózatában. A Hivatalon belül a nemzeti kapcsolattartó pont az Élelmiszerbiztonsági Kockázatértékelési Igazgatóság. A Hivatal RASFF részlegének munkatársai folyamatos készenléti szolgálatot látnak el. A RASFF postafiókba e-mailen vagy közvetlenül az iRASFF felületre évente közel 9000 információ (értesítés, utánkövetés, hír, napi, heti és havi összefoglaló) érkezik. Az EU Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága (DG SANCO) RASFF központjából érkező bejelentéseket a Hivatal – előzetesen egyeztetett illetékességi köröknek megfelelően – továbbítja az élelmiszer- és takarmányellenőrzésben illetékes hatóságok részére, azaz NEBIH Növény-, Talaj- és Agrárkörnyezet-védelmi Igazgatóság, Élelmiszer- és Takarmánybiztonsági Igazgatóság, Országos Tisztifőorvosi Hivatal, Köztársasági őrrezred/Terrorelhárítási Központ Központi Laboratórium részére.

A Hivatal munkatársai naponta összesítést készítenek a RASFF eseményekről, melyet a Vidékfejlesztési Minisztériumnak és az illetékes hatóságoknak megküldenek. 2012-ben összesen 3.516 eredeti bejelentést továbbított a brüsszeli RASFF központ a tagállamoknak, melyek között 547 riasztás, 521 információs jelentés nyomon követésre, 705 figyelemfelhívó információs jelentés és 1.743 határ-visszautasítás szerepelt, a bejelentéseken túlmenően 19 hír érkezett. Az eredeti információkhoz 5.281 utánkövető bejelentés érkezett. Magyarországon 2012-ben 102 magyar vonatkozású esetben intézkedett⁴ a RASFF-rendszer, melynek 87%-a élelmiszerekre, 7%-a élelmiszerral érintkező anyagokra és 6%-a takarmányokra vonatkozott. A magyar vonatkozásúvá vált esetek közül 25 esetben származott a kifogásolt termék Magyarországról. Magyarországon 2012-ben 10 új RASFF bejelentést kezdeményezett.

Az INFOSAN⁵ 177 nemzeti élelmiszerbiztonsági hatóság világméretű rendszere, a WHO működteti a FAO-val együttműködésben. Célja többek között, hogy megelőzze a szennyezett élelmiszerek és élelmiszer eredetű betegségek nemzetközi terjedését és erősítse az élelmiszer-biztonsági rendszereket, gyors információval segítse a tagországokat élelmiszer-biztonsági események/krízisek idején, tájékoztatást adjon fontos globális szintű élelmiszer-biztonsági kérdésekben, segítse a partnerséget és az együttműködést az országok hatóságai között. Az INFOSAN titkárság által megjelentetett tájékoztató kiadvány (INFOSAN Information Notes) fontos információkat ad az újonnan jelentkező veszélyek esetén vagy helyi élelmiszer-biztonsági ügyekben. A titkárság feladata a szervezetben belüli élelmiszer-biztonsági irányelvek, kérdőívek, felmérések, hírlevelek és tájékoztatók megosztása és további terjesztése az INFOSAN tagjai által valamint a nemzeti élelmiszer-ellenőrzési rendszerek erősítése. Magyarország közvetlenül az INFOSAN felé nem tett 2012-ben bejelentést. Információkat rendszeresen küld a nemzetközi hálózat felénk nemzetközi érintettségű eseményekről, melyeket a Hivatal az érintett hatóságoknak továbbít.

⁴ Magyar vonatkozású minden olyan ügy, mely Magyarországról származó, vagy ide szállított termékekkel kapcsolatos. Magyarországról származó terméknek tekintik a rendszer azokat a nem magyar előállítású, harmadik országból importált termékeket is, melyek magyar vállalkozáson keresztül kerültek az EU piacára.

⁵ International Food Safety Authorities Network, Nemzetközi Élelmiszerbiztonsági Hatósági Hálózat

d. *A Hivatal feladatainak ellátásához rendelkezésre álló emberi és tárgyi erőforrásokat* az elnök a NÉBIH komplex feladatrendszerének bemutatásával ismertette, miszerint a Hivatal a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelettel létrehozott, az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter irányítása alatt működő, az egész országra kiterjedő illetékességgel rendelkező, központi hivatal. Engedélyezett létszáma: 1123 fő. Az elnök ismertette továbbá a hivatal feladatkörét.⁶

Hivatal feladatkörének komplexitása okán az elnök álláspontja szerint nehéz megítélni, hogy a jelenleg rendelkezésre álló erőforrásokkal mennyire hatékonyan lehet végrehajtani a meghatározott feladatokat. Kihangsúlyozta, hogy a hatékony létszámgazdálkodáson túl nagy hangsúlyt kell fektetni a tudásmenedzsment fentiekén túl már említett másik két elemének, az információgyűjtésnek (kockázatelemzés) és az információ felhasználásnak (kockázatkezelés) minél magasabb színvonalú és rendszerszemléletű kialakítására.

e. *A NÉBIH a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) eljárásaival kapcsolatosan jelezte, hogy az NFH és a NÉBIH hatáskörei eltérőek.* A termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól szóló 4/2009 (I. 30.) NFGM-SZMM együttes rendelet szerint kiterjed a fogyasztónak megvételre kínált termék eladási árának, egységárának, valamint a szolgáltatás díj feltüntetésének ellenőrzésére. Élelmiszerek esetében az élelmiszer biztonságával, minőségével kapcsolatban a jelölés ellenőrzése az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság – a NÉBIH, valamint a megyei kormányhivatalok élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságainak a feladata.

f. *A nagy gazdasági kárral járó élelmiszerlánc-események kivizsgálásának eljárására, az alkalmazható intézkedések hatékonyságára, a szankciók visszatartó erejére vonatkozó kérdés kapcsán az elnök az Éltv-re utalt.* A veszély elhárításához szükséges mértékben és ideig az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a törvény végrehajtására kiadott jogszabályban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott esetekben intézkedéseket hozhat, figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont személyt, bírságot szabhat ki, intézkedhet a termék forgalomból történő kivonásáról és megsemmisítéséről vagy korlátozhatja, megtilthatja valamely tevékenység végzését.

⁶ A NÉBIH alapfeladatai keretében ellátja:

- az elsődleges termeléssel, a növénytermesztéssel, az állattenyésztéssel, a genetikai erőforrások megőrzésével, a növényfajták állami elismerésével, a növényi szaporítóanyagok minősítésével, a vadgazdálkodással és a halászzattal, az erdőgazdálkodással és az erdővagyon védelmével kapcsolatos feladatokat,
- a felsoroltakhoz kapcsolódó szolgáltatásokkal, az agrárkörnyezet-védelemmel, a talajvédelemmel, a növényegészségüggyel, a növényi károsító diagnosztikával, a növényvédelemmel, a növényvédő szerek és terméknövelő anyagok engedélyezésével, a növényi termékellenőrzéssel, a zöldség- gyümölcs, dísznövény-ellenőrzéssel, az ökológiai gazdálkodással, a borgazdálkodással, a borellenőrzéssel, a borminősítéssel kapcsolatos feladatokat,
- az állategészségüggyel, az állatgyógyászati termékekkel, az EU állatgyógyászati termékekre vonatkozó gyorsriasztási rendszerrel, az állatvédelemmel, a takarmánybiztonsággal, a takarmányhigiénéjével, a takarmányminőséggel, az élelmiszerlánc-biztonsággal, az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó gyorsriasztási rendszerrel (RASFF), az élelmiszer-higiénéjével, -biztonsággal és -minőséggel, az élelmiszerekkel érintkezésbe kerülő anyagokkal, a fertőtlenítőszerrel, a gépminősítéssel, a gombatoxikológiával, az élelmiszer eredetű megbetegedésekkel, az új élelmiszerekkel, az élelmiszeripari-vállalkozások ivóvízellátásával, az állam és nem állam által működtetett laboratóriumokkal, a vágóállatok vágás utáni minősítésével, a mezőgazdasági célú vízgazdálkodással, a mezőgazdasági termékforgalommal kapcsolatos feladatokat,
- továbbá az agrárpiacon rendtartás működésének szervezésével és ellenőrzésével, a megújuló energia közlekedési célú felhasználásának előmozdításával és a közlekedésben felhasznált energia üvegházhatású gázkibocsátásának csökkentésével kapcsolatos, hatáskörébe tartozó hatósági és mezőgazdasági szakigazgatási, valamint földművelésügyi igazgatási és hatósági feladatokat, illetve ezen feladatok végrehajtásához szükséges szakmai informatikai szakrendszerek országos szinten történő kialakítását, egységesített fejlesztését, üzemeltetését, ehhez kapcsolódó adatvagyon kezelését, megőrzését,
- ezen felül az élelmiszerlánc felügyeleti díj bevallásának, befizetésének, ellenőrzésének, felhasználásnak szakmai és gazdasági felügyeleti feladatait,
- valamint ellátja a miniszter által meghatározott, alaptevékenységéhez tartozó kutatási, fejlesztési, laboratóriumi, vizsgálati, tanácsadói, szakértői tervezési és egyéb feladatokat és közreműködik a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségek végrehajtásában, valamint kijelölés alapján ellátja az ország képviselőjét egyes európai uniós és nemzetközi szervezetekben.

Az élelmiszer-ellenőrzési bírság és a takarmány-ellenőrzési bírság legkisebb összege tizenötezer forint, legmagasabb összege ötmilliárd forintig is terjedhet, ha az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés áll fent. Amennyiben az eljárás alá vont személy a tevékenységét engedély vagy nyilvántartásba vétel nélkül végezte, az élelmiszer-ellenőrzési bírság, illetve a takarmány-ellenőrzési bírság legkisebb összege tizenötezer forint, legmagasabb összege pedig százmillió forint, illetve az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén kétmilliárd forint lehet. Az utóbbi évtizedekben megszorodó, élelmiszerbiztonsággal összefüggő események következtében az élelmiszerbiztonságra vonatkozó jogi szabályozás megújult. A régi típusú reaktív, végtermék ellenőrzésen, szemlén és mintavételezésen alapuló hatósági élelmiszerellenőrzést új típusú, proaktív élelmiszerellenőrzés váltotta fel, mely az egész folyamat ellenőrzésére és kontrolljára helyezi a hangsúlyt. Fontos újdonság az, hogy az élelmiszerlánc-biztonság garantálása a gyártó, a hatóság és a fogyasztó közös felelőssége (bár jogi értelemben továbbra is a vállalkozóé az elsődleges felelősség). Ugyanakkor továbbra is kötelező feladata a hatóságnak az érvényes előírások kikényszerítése és a hiányosságok szankcionálása, amelyek azonban nem mindig arányosak az elkövetett hiányosság élelmiszerbiztonsági kockázatával, nem minden esetben biztosítják a kellő eredményességet és visszatartó erőt.

A fentiekre tekintettel a NÉBIH-en belül 2012. szeptember 14-én, 7 fővel új kiemelt ügyekkel⁷ foglalkozó csoport kezdte meg működését, annak érdekében, hogy a hatóság hatáskörébe tartozó ügyekben, különösen, ha az adott esemény stratégiai fontosságú, akár nemzetgazdasági érdekből, akár azért, mert nemzetközi érintettséggel jár, továbbá nagy élelmiszerbiztonsági kockázatot jelent, országos illetékességgel első fokon, hatékonyan, gyorsan és szakszerűen járjon el. 2012-ben a csoport 6 operatív tagja az ország teljes területén összesen 54 db ellenőrzést végzett. Közel 513 tonna élelmiszer (tőkehús, baromfi termék, hal, zöldség-gyümölcs, tészta), illetve növényvédő szer forgalmazását tiltotta meg, vagy elrendelte a megsemmisítését. Az intézkedésekkel további 223 tonna élelmiszer, növényvédő szer forgalmazását ideiglenesen korlátozta, illetve feltételekhez kötötte.

A NÉBIH kiváló együttműködést alakított ki a Nemzeti Adó- és Vámhivatal több részlegével. Az együttműködés szorosabbá fűzése érdekében személyes kerekasztal megbeszélés folyt, ahol az együttműködés részleteinek kidolgozásán túl országos továbbképzés tartásáról született döntés a közös eredmények elősegítése érdekében.

Székesfehérváron az állati eredetű élelmiszerek, zöldség és gyümölcs forgalmazásakor előírt jelölésekről, valamint az élő gerinces állatok közösségen belüli, közvetlenül gazdasági tevékenységgel összefüggő szállításakor szükséges követelményekről tartott képzésünkön közel 100 fő vett részt, döntően az ellenőrzéseket végző és koordináló középvezetők.

Az ellenőrzések biztosítását az ORFK koordinálásával a Készenléti Rendőrség adta több alkalommal. Az első betárolási helyekre vonatkozó rendelet előírásainak betartására közös ellenőrzési stratégia kidolgozását kezdte meg a NÉBIH, az import élelmiszerekkel való visszaélések megakadályozására.

⁷ A sertéságazat helyzetét javító stratégiai intézkedések keretén belül a sertéságazatban és a húságazatban lévő anomáliák feltárására, ellenőrzéseinek tapasztalatai alapján az ágazat kifelhárítására javaslatokat dolgozott ki, melyhez sertésvágóhidakat és a kistermelői sertés vágások ellenőrzését végezték országosan.

A kávéhamisítás felderítéséhez számos nyomon követési ellenőrzést végzett az ország területén. A zöldség és gyümölcs kereskedelemben a termékek jelölésének és nyomon követhetőségét ellenőrizték számos alkalommal, az import szállítmányok magyar terméként történő eladásának megakadályozására a nagybani piacokon.

A munkatársak ellenőrizték, hogy a száraztészta termékekben tartósítószer tartalmú tojás készítményeket használnak-e, megsértve ezzel az élelmiszerkönyv erre vonatkozó előírásait. Az élelmiszerlánc felügyeleti díj hatálya alá történő regisztráció és annak megfizetésének ellenőrzésére a NÉBIH munkatársai kiemelt figyelmet fordítottak, minden alkalommal felhívták a figyelmet a jogszabály betartására.

Az eredmények alapján a NÉBIH 2013-ban hatályba lépett új Szervezeti és Működési Szabályzatában önálló szervezeti egységként – Kiemelt Ügyek Igazgatósága – folytatja munkáját és létszámbővítésére is lehetőség nyílt.

g. *A NÉBIH élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos ellenőrzéseivel, illetve megelőző intézkedéseivel összefüggésben az elnök* ismertette, hogy az integrált többéves nemzeti ellenőrzési terv megvalósítását célzó, ellenőrzési időszakra lebontott élelmiszerlánc-felügyeleti tervet a 22/2012. (H. 29.) Korm. rendelet alapján a NÉBIH szakmai irányító tevékenysége keretében készíti el és a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei hajtják végre. Az élelmiszerlánc-felügyeleti terv egységes szerkezetben és alapelvek mentén szabályozza a NÉBIH által koordinált valamennyi, az élelmiszerláncot érintő ellenőrzési tevékenységet. Az ellenőrzési időszak minden év április 1-től a következő év március 31-ig tart. A naptári évtől eltérő tervezési év oka egyrészt, hogy több tervet is a korábbi naptári év adatai, eredményei alapján március 31-ig kell véglegesíteni és az Európai Unió Bizottságának benyújtani, másrészt a terv kiadását megelőző időszakban válik véglegessé az intézmény költségvetése, mely alapvetően meghatározza az ellenőrzésre fordítható erőforrásokat. A terv két fő tevékenységet foglal magában: a termékellenőrzést és a tevékenységellenőrzést. Az élelmiszerlánc termékek ellenőrzése egy mintavétellel, és legtöbbször laboratóriumi vizsgálatokkal járó ellenőrzés. Ezen mintavételek és vizsgálatok célja kettős. A minták egy része az élelmiszerlánc aktuális állapotának felmérését célozza, és információt szolgáltat a kockázat alapú rendszerek tervezéséhez. A mintavételek másik része kockázat alapon zajlik, és célja a nem megfelelő termékek, (illetve állatok, növények) megtalálása és kiszűrése az élelmiszerláncból.

A tevékenységek ellenőrzése ezzel szemben nem a végtermékre, hanem a folyamatra összpontosít. Az ilyen ellenőrzések során a hatóság az élelmiszerlánc szereplőit, az általuk végzett tevékenységeket, a különböző tevékenységek végzéséhez szükséges feltételeket vizsgálja. A tevékenységek, folyamatok (üzemek, létesítmények) ellenőrzése, az ellenőrzésre történő kiválasztása szintén kockázat alapon zajlik, melynek lényege, hogy az élelmiszerláncot érintő veszélyeket hatásuk, gyakoriságuk, valamint egyéb szempontok alapján elemezik, a kockázatkezelési tevékenységeket hangsúlyosan a magas kockázatú csoportokra összpontosítják. A kockázat alapú prioritásképzés jogosságát és költséghatékonyságát az is adja, hogy az egyes szakterületek, felügyeleti tevékenységek közti súlyozáshoz szolgálnak szakmai támpontul, így lehetővé válik az erőforrások szakmai, kockázat alapú elosztása. Az ellenőrzések tervezésénél figyelembe veszik a korábban említett kockázat alapú tervezési alapelveket annak érdekében, hogy az ellenőrzéseket a lehető legnagyobb hatékonysággal lehessen megszervezni és azzal a lehető legmagasabb szintű élelmiszerlánc-biztonsági szint elérése lehetővé váljon.

A termékek mintavételének kockázat alapú tervezésénél a NÉBIH figyelembe veszi a termékben potenciálisan előforduló veszélyeket (mikroorganizmusok, szennyezőanyagok, egyéb kémiai ágensek, stb.), ezek lehetséges egészségkárosító hatását (humán-, állat- és növény-egészségügyi szempontból is), az előfordulás valószínűségét, az érintett kör (emberek, állatok, növények) kitettségét, fogyasztási szokásait, valamint az egyéb kockázatokat (gazdasági, politikai és szociális kockázatokat, a lakosság kockázat észlelését).

4. *A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (továbbiakban NFH) elnöke kifejtette, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság élelmiszerek vonatkozásában a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) 10. § (1) bekezdése alapján a tisztességtelen (megtévesztő vagy agresszív) kereskedelmi gyakorlatok tilalmának megsértése miatt jogosult eljárni. A fogyasztóvédelmi hatóság az élelmiszerek jelölésével, illetve reklámozásával kapcsolatban az Éltv. 10. § (2)-(4) bekezdéseiben foglaltak megtartásának ellenőrzése tekintetében rendelkezik hatáskörrel.*

Az Éltv. 10. § (2) bekezdése értelmében az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer, valamint az élelmiszerek megjelenítése (formája vagy alakja, csomagolása, bemutatásának módja, kellékei) nem tévesztheti meg a fogyasztót az élelmiszer tulajdonságai – így különösen az élelmiszer természete, azonossága, jellemzői, összetétele, mennyisége, eltarthatósága, származási helye vagy eredete, illetve előállítási vagy termelési módja – tekintetében, továbbá nem tévesztheti meg a fogyasztót azáltal, hogy az élelmiszernek olyan hatást vagy tulajdonságot tulajdonít, amelyekkel valójában az nem rendelkezik, illetve annak állításával vagy olyan benyomás keltésével, hogy az élelmiszer különleges tulajdonságokkal rendelkezik, ha ugyanezekkel a tulajdonságokkal minden más hasonló élelmiszer is rendelkezik.

Az Éltv. 10. § (3) bekezdése szerint az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer – ha jogszabály vagy közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus eltérően nem rendelkezik – nem tulajdoníthat az élelmiszernek betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó tulajdonságokat, illetve nem keltheti ezen tulajdonságok meglétének benyomását.

Az idézett jogszabályhely alapján az élelmiszertermékeket nem lehet betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó jellemzővel felruházni, így tilos ilyen jellegű állítás kommunikációs eszközben történő feltüntetése is. Az Éltv. 10. § (4) bekezdése értelmében a 10. § (2) és (3) bekezdéseiben megfogalmazott rendelkezéseket az élelmiszerekre vonatkozó reklámra is alkalmazni kell. Az Éltv. 25. § (3) bekezdése szerint a 10. § (2)-(4) bekezdésében foglalt rendelkezések megsértése esetén az eljárás lefolytatására a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult.

A fogyasztóvédelmi hatóság az ellenőrzéseknél összesen 127 db terméket mintavételezett. Valamennyi említett vizsgálatnál elsődleges vizsgálati szempont volt az élelmiszerek laboratóriumi vizsgálatokkal alátámasztott ellenőrzése annak érdekében, hogy a termékek összetétele megegyezik-e a jelölésben feltüntetettel, illetve a vonatkozó jogszabályban meghatározott mértékben tartalmazzák-e a vizsgált összetevőt. A mintaként levett élelmiszerek laboratóriumi vizsgálatát – azok összetétele tekintetében – az NFH Élelmiszer és Vegyipari Laboratóriuma végezte el. A bevizsgált termékek közül 10 termékkel kapcsolatban állapították meg a felügyelők, hogy a csomagoláson elhelyezett jelölés alkalmas a fogyasztók megtévesztésére. Az említett esetekben a területi felügyelőségek eljárást indítottak azokkal a vállalkozásokkal szemben, amelyek a megtévesztő jelöléseket elhelyezték a termékeken.

Összességében a területi felügyelőségekhez 2012-ben számos fogyasztói beadvány (kérelem, közérdekű bejelentés, tájékoztatás, kérés) érkezett élelmiszerek miatt. Tekintettel azonban arra, hogy a beadványok tárgya többnyire az élelmiszer forgalmazás olyan területét érintette (pl. lejárt minőség-megőrzésű élelmiszer, amelyre a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezik hatáskörrel, így az említett 55 ügyet a hatóság – további intézkedés céljából – áttette a hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerv felé.

A fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét érintő ügyben a fogyasztók 29 alkalommal keresték fel a területi felügyelőségek valamelyikét. A vizsgálatot lefolytató felügyelőségek 12 beadvány kivizsgálásakor nem tártak fel jogsértést, 17 esetben azonban megállapítást nyert, hogy a termék jelölése, illetve a terméket népszerűsítő reklám során alkalmazott kereskedelmi gyakorlat alkalmas a fogyasztók megtévesztésére.

A feltárt jogsértések a legtöbb esetben abból adódtak, hogy a termékek jelölésén feltüntetett információk (pl. összetétel, gyártó, származási hely) nem feleltek meg a valóságnak. A fogyasztóvédelmi hatóság a Nemzetgazdasági Minisztérium által jóváhagyott éves Ellenőrzési és Vizsgálati Programban meghatározott témavizsgálatok alapján, valamint fogyasztói bejelentések kapcsán végez ellenőrzéseket.

Évente 3-4 témavizsgálat keretében ellenőrzi a hatóság az élelmiszerek jelölésével kapcsolatos megtévesztő kereskedelmi gyakorlatokat, szűrőpróbaszerűen, előre nem bejelentett módon végzik és többnyire laboratóriumi vizsgálattal egybekötötték és néhány hónap időtartamúak. Az NFH *Ellenőrzési és Vizsgálati Programja* 2012-ben az alábbi – élelmiszereken esetlegesen előforduló megtévesztő jelölések ellenőrzésével kapcsolatos – vizsgálatokat tartalmazta. Az ellenőrzések tapasztalatait összegző jelentések elérhetőek teljes tartalmukban az NFH honlapján.⁸

a. Az élelmiszerekkel kapcsolatos megtévesztő kereskedelmi gyakorlatok feltárásakor a területi felügyelőségek munkatársai 135 kereskedelmi egységben ellenőrizték az élelmiszerek jelölését. A termékeken elhelyezett jelölések 67 db élelmiszernél bizonyultak megtévesztőnek. A jogsértések jellemzően az élelmiszerek származási helyének, nettó tömegének, továbbá a megnevezés illetve a képi, grafikai megjelenésben merültek fel.

b. Megkülönböztetett minőségi jelöléssel ellátott, különleges minőségű lekvárok és gyümölcszörpök laboratóriumi vizsgálattal egybekötött ellenőrzésekor 22 db mintavételezett termékből 3 terméknél indult eljárás a gyártóval szemben az élelmiszerkönyvi irányelvben foglaltak alapján az élelmiszerek megnevezésében a minőségi jelzők jogszerűtlen alkalmazása miatt.

c. „Mentes” jelöléssel ellátott élelmiszerek laboratóriumi vizsgálattal egybekötött ellenőrzésénél a mintavételezett 30 db élelmiszerből 3 db terméknél bizonyult megtévesztőnek a jelölés. A jogsértő tájékoztatások 2 db „laktózmentes”-nek nevezett terméknél a laktóz tartalomra vonatkoztak, míg 1 db „tartósítószer nem tartalmaz” jelöléssel ellátott élelmiszer tekintetében a tartósítószer tartalmát érintették.

d. Tejtermékek vizsgálatokor 53 (tej, túró, joghurt) mintát vettek. A vizsgálatoknál a címkén feltüntetett zsírtartalom egy túrónál tért el a laboratórium által mért értéktől.

e. Párizsik összehasonlító vizsgálatokor az NFH laboratóriuma 22 szójamentes párizsi összehasonlító vizsgálatát végezte el, amelyek közül összesen 6 termék nem felelt meg az élelmiszerkönyvi előírásoknak. A megengedett fehérje- és víztartalmi értéket egy-egy termék lépte túl, míg a zsírtartalomra vonatkozó maximális értéket egy termék haladta meg. Három termékben annak ellenére előfordult szójafehérje, hogy azt a csomagoláson nem jelölték.

5. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) megbízott országos tisztifőorvosa az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet (a továbbiakban: OÉTI) által elkészített szakmai véleményével egyetértve fejtette ki álláspontját. Az ÁNTSZ és az OÉTI számára táplálkozás-élettani szempontból az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 4. § (5) bek. b), c), d) pontjai határoznak meg feladatokat. Ezek alapján a különleges táplálkozási célú élelmiszerek⁹, étrend-kiegészítők¹⁰, vitaminokkal, ásványi anyagokkal és bizonyos egyéb anyagokkal dúsított élelmiszerek¹¹, élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokkal ellátott élelmiszerek¹², a táplálkozás-élettani jelentőségű élelmiszerek tekintetében a vonatkozó külön jogszabályok, illetve 90/496/EGK tanácsi irányelv kötelező tápanyag összetételi jelölést ír elő, melyek ellenőrzése – több más hatóságon kívül – a fővárosi és megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek és a járási népegészségügyi intézetek hatásköre. Célja a fogyasztók egészségvédelme érdekében történő tájékoztatás. A lakosság egészségesebb étellel történő ellátása érdekében az ÁNTSZ és az OÉTI szakmai javaslatot tett jogszabály módosításra, valamint új rendelet megalkotására.

⁸ http://www.nfh.hu/magyar/informaciok/2010/EVP_2012.html

⁹ 36/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről

¹⁰ 37/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet az étrend-kiegészítőkről

¹¹ 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. december 20.) a vitaminok, ásványi anyagok és bizonyos egyéb anyagok élelmiszerekhez történő hozzáadásáról (Módosította: 108/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 1170/2009/EK bizottsági rendelet, 1161/2011/EU bizottsági rendelet)

¹² 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól

Az étrend-kiegészítőkről szóló 37/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet kiegészítése szükséges az étrend-kiegészítőkben nem alkalmazható gyógynövényeket, növényi részeket tartalmazó táblázattal, a maximálisan felhasználható vitamin- és ásványi anyag mennyiségekkel, valamint az OÉTI munkáját segítő tudományos tanácsadó testülettel kapcsolatos módosításokkal, valamint a notifikációs rendszer szigorításával és a termékek megerősített ellenőrzésével. A módosítással elérni kívánt cél a bejelentési kötelezettség szigorítása a piacra kerülés előtt, az egészségre potenciálisan káros termékek kiszűrése, negatívlistás gyógynövények rendelet általi szabályozása, az étrend-kiegészítők hatékonyabb hatósági ellenőrzésének megerősítése. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 50. § (3) bekezdés alapján a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre — az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. Az OÉTI országos iskolai és óvodai közétkeztetésre vonatkozó országos felmérései alapján bizonyítást nyert, hogy a közétkeztetés ma Magyarországon táplálkozási kockázatot hordoz, továbbá nem oldja meg az orvos által diétára szoruló gyermekek ellátását sem. A táplálkozás egészségügyi előírások jelenleg a közétkeztetők számára ajánlásként szerepelnek, melyeket, mint az elmúlt évtizedek azt igazolták, a közétkeztetők nem tekintenek kötelező érvényűnek. Ezért e területen is a vonatkozó jogszabályok módosítását javasolta a szervezet. A jelenlegi jogi szabályozás¹³ szerint az általános fogyasztásra szánt élelmiszereken a tápanyag összetétel feltüntetése nem kötelező. A mostani előírást 2014. december 13. napján felváltó 1169/201 I/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet¹⁴ alapján a tápérték jelölés 2016. december 13. napjától lesz kötelező.

6. Az OÉTI főigazgató főorvosa leszögezte, hogy a táplálkozás-egészségügy az egészség megtartását és a táplálkozással összefüggő megbetegedések primer és szekunder prevencióját szolgáló kritériumrendszerek összessége. A táplálkozás-egészségügy olyan komplex, interdiszciplináris tudományterület, mely az orvostudomány, az élettan, az epidemiológia és az egészségfejlesztés eszközrendszerét és ismeretanyagát alkalmazza. Kiemelt jelentőségét az adja, hogy a vezető halálokok között vezető szív- és érrendszeri betegségek, valamint ezek hajlamosító tényezői, mint az elhízás, cukorbetegség, magas vérnyomás, és a daganatos megbetegedések, jelentős mértékben függenek a táplálkozástól. A két megbetegedésben számos táplálkozási kockázati tényező közös, mint például az alacsony zöldség- és gyümölcs-fogyasztás, a túlzott só bevitel, az elégtelen rostbevitel, sőt az elhízás növeli egyes daganatos megbetegedések kockázatát. A táplálkozás-egészségügy alapvető feladata az adott populációra jellemző kockázati tényezők felismerése, az ezek kiküszöbölésére alkalmas stratégiák kidolgozása, a beavatkozások hatékonyságának monitorozása. Az előzőekkel összefüggésben a táplálkozás-egészségügyi tevékenységi körbe tartozik a különleges táplálkozási célú élelmiszerek, az étrend-kiegészítők, a vitaminokkal, ásványi anyagokkal és bizonyos egyéb anyagokkal dúsított élelmiszerek, az élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokkal ellátott élelmiszerek csoportja, az adott élelmiszercsoportba tartozás szerinti tápanyag(ok), illetve táplálkozási vagy élettani hatással rendelkező anyagok vonatkozásában.

¹³ 90/496/EGK tanácsi irányelv (1990. szeptember 24.) az élelmiszerek tápértékjelöléséről (Módosította: 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 2003/120/EK bizottsági irányelv, 2008/100/EK bizottsági irányelv, 1137/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet). Előírásait a magyar jogba a „152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól, 1. melléklet, A Magyar Élelmiszerkönyv 1-1-90/496 számú előírása Az élelmiszerek tápértékének jelöléséről” ültette át.

¹⁴ 1169/201 I/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (2011. október 25.) a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről.

a. *Tápanyag-összetételre és adalékanyagokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések* kapcsán utalt arra, hogy a jelenlegi jogi szabályozás¹⁵ szerint az általános fogyasztásra szánt élelmiszereken a tápértékjelölés feltüntetése nem kötelező. A hatályos előírást 2014. december 13-ától felváltó 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet¹⁶ alapján a tápérték jelölés 2016. december 13-ától lesz kötelező. *Az általános közfogyasztásra szánt élelmiszerek tápérték jelölésének ellenőrzésére vonatkozó szabályok jelenleg nem kellően átláthatók. A 2008. évi XLVI. törvény 25. §-a az élelmiszerek jelölésének (címkézés) ellenőrzésére a fogyasztóvédelmi hatóságot és élelmiszerlánc-biztonsági hatóságot nevesíti. Ugyanakkor e törvény 76. § (6) bekezdése az egészségügyért felelős minisztert hatalmazza fel első helyi felelősséggel a tápértékjelölésre vonatkozó részletes szabályok kidolgozására.*

Az OÉTI feladatkörébe tartozó, alább felsorolt élelmiszercsoportoknál a tápanyagokkal és bizonyos egyéb anyagokkal kapcsolatos tájékoztatással összefüggésben a főigazgató jelezte, hogy a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről szóló 36/2004. (IV. 26.) ESZCSM keretrendelettel szabályozott különleges táplálkozási célú élelmiszerek (anyatej helyettesítő és kiegészítő tápszerek, bébiételek, testtömeg csökkentés céljára szolgáló élelmiszerek, speciális gyógyászati célra szánt tápszerek, gluténmentes élelmiszerek, diabetikus élelmiszerek, sportolóknak szánt élelmiszerek, egyéb különleges táplálkozási célú élelmiszerek) esetén jelenleg is kötelező a tápértékjelölés és meg kell adni a határértékhez kötött tápanyagok és egyéb élettanilag aktív anyagok mennyiségét is.

Az étrend kiegészítőkről szóló 37/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet szerinti étrend-kiegészítőknél pedig a fogyasztót tájékoztatni kell a termék napi adagjában lévő tápanyagok/hatóanyagok mennyiségéről, de a klasszikus értelemben vett tápértékjelölés nem kötelező. A vitaminok, ásványi anyagok és bizonyos egyéb anyagok élelmiszerekhez történő hozzáadásáról szóló 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti élelmiszerek esetén szintén kötelező a tápértékjelölés a jelenleg még érvényben lévő 90/496/EGK tanácsi irányelv, illetve az azt átültető Magyar Élelmiszerkönyvi (MÉ) előírás (MÉ 1-1-90/496), vagy a már fentebb idézett új 1169/2011/EU szerint.

Az élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról szóló 1924/2006/EK rendelet szerinti állításokkal ellátott élelmiszereknél szintén kötelező a tápértékjelölés a jelenleg még érvényben lévő 90/496/EGK tanácsi irányelv, illetve az azt átültető Magyar Élelmiszerkönyv (MÉ) előírás (MÉ 1-1-90/496), vagy a már fent idézett 1169/2011/EU szerint. A Consumers International és a Tudatos Vásárlók Egyesülete friss, nemzetközi felméréséből kiderült, hogy a magyarok mindössze 33%-a tudja eldönteni, hogy zsír-, cukor- vagy sótartalom alapján melyik termék egészségesebb, messze lemaradva Kanada vagy Nagy-Britannia mögött.

b. *Táplálkozás-egészségügyi kockázatbecslés kapcsán felhívta a figyelmet arra, hogy a táplálkozás és az egészségi állapot közötti összefüggés tudományosan bizonyított. Az élettani szükségletnek nem megfelelő energiát és tápanyagokat tartalmazó étrend betegségek kialakulásához vezet. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által elfogadott jelentés is hangsúlyozza az egészségtelen élelmiszerek által okozott betegségek jelentőségét, és hogy a magas zsír-, cukor- és sótartalmú (HFSS) feldolgozott élelmiszerek a táplálkozásfüggő betegségek jelentős kockázati tényezői.*

¹⁵ 90/496/EGK tanácsi irányelv (1990. szeptember 24.) az élelmiszerek tápértékjelöléséről (Módosította: 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 2003/120/EK bizottsági irányelv, 2008/100/EK bizottsági irányelv, 1137/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, előírásait a magyar jogba a 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól, 1. melléklet, A Magyar Élelmiszerkönyv 1-1-90/496 számú előírása „Az élelmiszerek tápértékének jelöléséről” ültette át.

¹⁶ 2 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (2011. október 25.) a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az OÉTI ezeknek a táplálkozási kockázati tényezőknek, a lakosság tápláltsági állapotának, valamint a közétkeztetés illetve az oktatási intézményekben lévő büfék és automaták árukínálatára vonatkozó felméréseket végez. Kiemelten kezeli a gyermekek egészséges táplálkozásának kérdését, mely meghatározó jelentőséggel bír a későbbiekben, az egészségtelen táplálkozás következtében kialakuló betegségekre. E felmérések irányították rá a figyelmet többek között arra, hogy a gyermekélelmezésben, a közétkeztetők általi biztosított ételek nem felelnek meg a korszerű táplálkozási ajánlásoknak, egészségügyi kockázatot hordoznak. A felnőtt lakosság tápanyagbeviteléről, 2009-ben az OÉTI által végzett *Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat* eredményei adnak részletes képet, mely eredményeket tudományos szakfolyóiratban¹⁷ publikált a hivatal. Fő megállapításai közül kiemelte a főigazgató, hogy a felnőtt lakosság közel kétharmada túlsúlyos vagy elhízott. Az energia bevitelben az ajánlottnál nagyobb arányban vannak jelen a zsírok, azokon belül is a telített zsírok, ezzel szemben a szénhidrátok energia-aránya túl kevés. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a lakosság só bevitelének uniós összehasonlításban is kiemelkedően magas, átlagosan 14,5 g/nap volt, ami az ajánlott érték háromszorosa, ugyanakkor a káliumbevitellel elmarad az ajánlástól. E táplálkozási kockázati tényezők jelentősen hozzájárulhatnak a kb. 2,6 millió felnőttet érintő szív- és érrendszerei betegségek, azon belül a magas vérnyomás kialakulásához. A makro elemek közül a felnőttek kalciumbevitelének szintén nem éri el az ajánlott értéket, a 65 év felettiek kiemelten veszélyeztetettek ebből a szempontból.

Nemzetközi kutatási eredmények sora igazolta, hogy az ipari feldolgozás a növényi olajok részleges hidrogénezésével keletkezett transz-zsírsavak (TFA) rendkívül ártalmasak az egészségre, jelentősen növelik a szív- és érrendszerei betegségek kialakulásának kockázatát. Az OÉTI 2008-tól folyamatosan végez laboratóriumi méréseket az élelmiszerek TFA tartalmának meghatározására, és megállapítást nyert, hogy a közel 800 különböző élelmiszer 20%-a az ajánlottnál több TFA-t tartalmazott.

E mérések és a 2009-es lakossági felmérés (OTÁP 2009) adatai alapján a magyar lakosság becsült lehetséges TFA bevitelének 6 mg és 6 g között változhat. A becsült maximális TFA bevitel nagyobb, mint a WHO által ajánlott napi beviteli érték (< 2 g/nap), és esetenként jelentősen nagyobb, mint 5 g/nap, ami már felveti a szív- és érrendszerei betegségek kockázatának jelentős növekedését. Mint azt több nemzetközi példa is mutatja, az élelmiszerek TFA tartalmának csökkentése leghatékonyabban rendeleti szabályozással oldható meg,¹⁸ ezért az OÉTI előkészítette „Az élelmiszerekben lévő transz-zsírsavak megengedhető legnagyobb mennyiségéről, a transz-zsírsav tartalmú élelmiszerek forgalmazásának feltételeiről és hatósági ellenőrzéséről, valamint a lakosság transz-zsírsav bevitelének nyomon követésére vonatkozó szabályokról” szülő EMMI rendelettervezetet. Ugyancsak az Intézet által végzett felmérések illetve kockázatbecslés eredményei járultak hozzá jelentősen a népegészségügyi termékadó (NETA) bevezetésének szakmai megalapozásához, mely a bizonyítottan egészségkockázatot hordozó tápanyag-összetevőt (só, cukor, koffein) tartalmazó élelmiszerek áremelkedésén keresztül hivatott ezen élelmiszerek fogyasztását csökkenteni.

¹⁷ Martos É., Kovács V. A., Bakács M., Kaposvári Cs., Lugasi A.: Országos Táplálkozás- és Tápláltsági Állapot Vizsgálat-OTÁP2009I. A magyar lakosság tápláltsági állapota. Orv Hetil, 153(26): 1023-1030,2012 " Sarkadi Nagy E., Bakács M., Illés É., Zentai A., Lugasi A., Martos É.: Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat - OTÁP2009II. A magyar lakosság energia- és makrotápanyag bevitelének. Orv Hetil, 153(27): 1057-1067, 2012 – Lugasi A., Bakács M., Zentai A., Kovács V. A., Martos É.: Országos Táplálkozás- és Tápláltsági Állapot Vizsgálat- OTÁP2009. IH. A magyar lakosság vitaminbevitelének. Orv Hetil. 153(28); 1106-1117,2012 –Martos É., Bakács M., Sarkadi-Nagy E., Ráczkevy T., Zentai A., Baldauf Zs., Üllés É., Lugasi A.: Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat - OTÁP2009IV. A magyar lakosság makroelem-bevitelének. Orv Hetil, 153(29): 1134-1141,2012 – Lugasi A., Sarkadi Nagy E., Zentai A., Bakács M., Üllés É., Baldauf Zs., Martos É.: Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat - OTÁP2009 V. A magyar lakosság mikroelem-bevitelének. Orv Hetil, 153(30): 1177-1184,2012

¹⁸ Downs S.M., Thow A.M., Leeder S.R.: The effectiveness of policies for reducing dietary trans fat: a systematic review of the evidence. Bull World Health organ, 91:262-269,2013

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a magyar lakosság táplálkozásában jelen vannak azok a kockázati tényezők, melyek a gyermekek egészséges fejlődését veszélyeztetik és a betegségek korai megjelenését vetítik előre meghatározva ezzel a felnőtt korban, egészségben várható élettartamukat.

c. *A főigazgató a tájékoztatás, szemléletformálás, oktatás, továbbképzés szerepét hangsúlyozta.* Az Intézet a legutóbbi években számos felsőoktatási intézmény munkájába kapcsolódott be.¹⁹ Az OÉTI évente 4-6 alkalommal szervez egészségügyi szakemberek számára kreditpontos továbbképzéseket, melyre az ország minden területéről érkeznek szakemberek.²⁰ A közétkeztetés egészségessé tételére vonatkozó rendelettervezettel összefüggésben az intézet munkatársai a közétkeztető cégek számára rendszeresen tartottak és tartanak előadásokat. Magyarország 2008-ban csatlakozott az Európai Bizottság só csökkentő keretprogramjához, az OÉTI kidolgozta a STOP SÓ Nemzeti Só csökkentő Programot. Ennek egyike elemeként többszintű lakossági felvilágosító kampány indult el 2010-ben a sóbevitel és a magas vérnyomás összefüggéséről, az ajánlott só bevitel mennyiségére és a tudatos vásárlásra koncentrálna.

Az előzetes felmérések szerint csak a felnőtt lakosság fele van tisztában a túlzott só bevitel és a magas vérnyomás összefüggésével. A lakosság fele azt gondolta, hogy a só bevitel fő forrása az otthoni sózás, és csak 30%-a jelölte meg a feldolgozott élelmiszereket. Így a kampánnyal arra kívánta az Intézet felhívni a lakosság figyelmét, hogy a túlzott só bevitel magas vérnyomást, szívinfarktust és agyvérzést okoz, másrészt arra, hogy mit tehet a lakosság a só bevitel csökkentése érdekében. Hangsúlyt helyezett a tudatos vásárlásra is, a napi só bevitel ajánlott mennyiségére, valamint a só és nátriumtartalom összefüggésére.

Az Intézet „Táplálkozási Ajánlások gyermekek részére” kiadványokat jelentetett meg, A „Dióhéj – A táplálkozás iskolája szülőknek és gyermekeknek” című, ismeretterjesztő kiadvány gyermekeknek és felnőtteknek szóló táplálkozási ajánlásokat tartalmaz, először 2010-ben jelent meg. Az eltelt időszakban több mint 10000 példányt juttatott el az intézet által szervezett programokban résztvevő iskolák diákjaihoz és szakemberekhez.

„A főzés hatalma” – főzőiskola létrehozását az OÉTI-ben elsősorban az indokolta, hogy felmérések eredményei rávilágítottak arra, miszerint a lakosság alpanyaggal és konyhatechnológiával kapcsolatos ismeretei igen hiányosak. Noha egyre több főzőiskola hozzáférhető a lakosság számára, azonban az Intézet által összeállított tematika meglehetősen speciális a hiteles elméleti és gyakorlati képzés összekapcsolásával. Az egészséges táplálkozással kapcsolatos tudnivalók további népszerűsítési lehetősége a média megjelenések, melyre kiemelt figyelmet fordítanak. Például az elmúlt évben a TV, rádió, elektronikus és nyomtatott sajtónyilatkozatok száma 122 volt, azaz minden harmadik nap lehetett találkozni egészséges táplálkozásra vonatkozó információval. 2013-ban a különböző nyilatkozatok fő témái a közétkeztetés, a só fogyasztás, az élelmiszerek transz-zsír-sav tartalma, a NETA, a diétás étkezés, az étrend-kiegészítők, a Happy-hét program voltak.

¹⁹ Budapesti Corvinus Egyetem Kihelyezett Preventív Táplálkozástudományi Tanszék: részvétel az egyetem graduális és posztgraduális képzésében, PhD oktatási tevékenységében – Preventív Táplálkozástudomány tantárgy oktatása a Budapesti Corvinus Egyetem és Semmelweis Egyetem Egészségtudományi Kar által közösen akkreditált Táplálkozástudományi MSc képzésben – Szent István: Egyetem, Mezőgazdaság- és Környezettudományi Kar, Állattenyésztés- tudományi Doktori Iskola – 9 A népegészségügyi termékadó hatásvizsgálata, OEFI, Budapest, 2013. április http://www.oell.hu/NETA_hatnsvizsealat.pdf5/9ad 811/2013, OÉTI – Budapesti Gazdasági Főiskola, Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar (KVDC Kar) CHM Angol szak Táplálkozástan - angol nyelvű oktatás

²⁰ 2012-13-ban az alábbi területekről tartottunk továbbképzéseket: Glutén-érzékenyeknek szánt élelmiszerek szabályozása, az ellenőrzés főbb szempontjai, laboratóriumi vizsgálatok. Budapest, 2012. február 19. – Kosmetikai termékek országos ellenőrzésének főbb szempontjai, a baba-mama készítmények tartósítószer-tartalmának laboratóriumi vizsgálata. Budapest, 2012. április 19. – Az Országos Táplálkozás és Tápláltsági Állapot Vizsgálat OTAP 2009 eredményeinek bemutatása. Budapest, 2012. április 26. Egészséges táplálkozás, egészséges öregedés. Budapest, 2012. október – A népegészségügyi termékadó hatásai. Budapest, 2013.04.18.

Az OÉTI honlapja 2009 óta közvetít naprakész információkat az élelmezés- és táplálkozástudomány területéről, az OÉTI tevékenységéről. A weboldalra látogatók többek között innen tájékozódhatnak az forgalomba hozott és a forgalomba hozataltól eltiltott étrend-kiegészítőkről, az új élelmiszerek és új élelmiszer-összetevők engedélyezésével kapcsolatos eljárásrendről, a különleges táplálkozási célú élelmiszerekre és a kozmetikumokra, dúsított élelmiszerekre vonatkozó előírásokról, az élelmiszerekkel kapcsolatos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról.

De megtalálhatók a honlapon a hazai kereskedelemben kapható élelmiszerek transz-zsír-sav tartalmának laboratóriumi vizsgálati eredményei, a közétkeztetéssel, az iskolai prevenció programokkal kapcsolatos legfrissebb információk valamint az OÉTI által végzett felmérések eredményeit összefoglaló kiadványok is.

2007-ben valósult meg a WHO és az Egészségügyi Minisztérium közötti együttműködés keretében valósult meg a HAPPY program, a vízfogyasztás népszerűsítését célzó pilot vizsgálat²¹.

A Startolj reggelivel! iskolareggeli modellprogram alapja, az a bizonyított tény, hogy a reggeli elhagyása és az elhízás között összefüggés van, ezért a programmal az egészséges reggelizési szokások kialakítását, az ismeretek növelését és hosszútávon a gyermekkori elhízás csökkentését tűzte ki célul az Intézet.²²

Az egységes élelmiszer-biztonsági szervezet létrehozásáról szóló 2243/2006. (XII. 23.) Korm. határozat, majd az egységes élelmiszer-biztonsági szervezet alakítással összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 138/2007. (VI. 18.) Korm. rendelet alapján az OÉTI élelmiszer-biztonsági feladatai – melybe az élelmiszerek vegyi szennyezettségével kapcsolatos teendők is tartoznak – a személyi és tárgyi feltételekkel együtt 2007-ben a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalhoz (jelenleg a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal) kerültek. Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendeletben az OÉTI részére előírt engedélyezési kötelezettség eltörlésének szükségességére a figyelmet már többször felhívta az Intézet. Az OÉTI-hez 2007 óta vonatkozó engedély kérelem nem érkezett

7. A Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetségének (továbbiakban: FEOSZ) elnöke válaszában jelezte, hogy a hazai élelmiszerbiztonság helyzete kapcsán a Szövetség azon tapasztalatairól tud tájékoztatást adni amelyeket – fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület lévén – a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 45. § (1) bekezdésében a fogyasztóvédelmi civil szervezetek számára meghatároztak.

²¹ Az Intézet által kidolgozott HAPPY (Hungárián Aqua Promoting Program in Young) Program 2007, HAPPY-hét 2010-2013 program célja a gyermekek folyadékfogyasztási szokásainak javítása a vízfogyasztás növelésével, valamint a gyermekkori elhízás kialakulásában szerepet játszó cukrozott üdítőitalok bevitelének csökkentésével, célzott oktatás és az egészséges választék biztosításával együtt. A két hónapos intervenció során ingyenes vízben, valamint az OÉTI dietetikusi által tartott oktatásban részesültek a gyermekek. A program kiterjesztésére, egyhetes programként (HAPPY-hét) 2010-től került sor, mely azóta évente került megrendezésre országos szinten. 2010-ben 77 intézmény több mint 24 000 tanulója, 2013-ban már 135 intézmény több mint 41 000 tanulója és óvodások csatlakoztak a programhoz. A program hatására a gyerekek körében csökkent a cukrozott, szénsavas üdítőitalok, szörpök fogyasztása, ezzel szemben a vízfogyasztás nagymértékben nőtt. A program hatékonyságát növeli, hogy a szülők, pedagógusok bevonásával történik, az oktatás és az egészséges választék együtt biztosított, fenntartható, hiszen az OÉTI által kidolgozott 18 programelem a weboldalról letölthető. Az iskolák számára az egyetlen nehézséget a víz biztosítása jelenti. Ennek egyik lehetséges megoldása ivókutak felszerelése, együttműködés helyi cégekkel, alternatív megoldás az iskolabüfében és automatákban a cukros üdítők forgalmazásának globális tiltása, illetve azon programelemek támogatása, amelyek gyermekek számára vonzóvá teszik a csapvizet (pl. vízbár)

²² A NEFMI támogatásával 2010 őszén végrehajtott program keretében plakátot, szórólapot, és egységes oktatási anyagot dolgoztak ki és 6 héten keresztül ingyenesen reggelit biztosítottak a programban résztvevő intervenció osztályokban tanuló 1200 gyermeknek és tanáraiknak. Az OÉTI szakemberei által összeállított egységes reggelik elkészítésében és kiszállításában 4 nagy közétkeztető cég és egy élelmiszer kereskedelmi lánc volt a segítségükre. A program hatására a gyerekek 40%-ának kedvezően változott reggelizési szokása, a gyermekek többségének javult a közérzete és a koncentráció képessége a reggeli órákban, bővült az egészséges reggelivel kapcsolatos tudásuk is. A pedagógusok visszajelzései alapján a programnak kiváló közösségformáló és esélyegyenlőség teremtő hatása is volt.

A Szövetséghez fogyasztói érdekvédelemre és tájékoztatásra irányuló tevékenységével összefüggésben beérkező fogyasztói megkereséseknek csupán rendkívül kis szegmense kapcsolatos az élelmiszerekkel, amelyek jellemzően két csoportba sorolhatóak: vagy élelmiszerbiztonsági problémát vetnek fel, jelezve az adott termékről, hogy az rossz minőségű, romlott, emellett az élelmiszerek címkézését, csomagolását kifogásolják, mivel azt a fogyasztó megfélemlítőnek gondolja például a származási hely vonatkozásában. A Szövetséghez beérkező élelmiszerekkel kapcsolatos fogyasztói megkeresések alacsony számának oka, hogy a fogyasztók a tájékoztatásra irányuló kampányok eredményeként már nem a Szövetségnél, hanem a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerveknél, így például a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalnál (NÉBIH) teszik meg panaszukat. E kezdeményezésekben a Szövetség is részt vett, így például elhelyezték a szervezet honlapján a NÉBIH ingyenes zöld számát, amelyen a fogyasztók anonim bejelentéseket tudnak megtenni, ha az élelmiszer-biztonsági szabályok megsértését tapasztalják. Az élelmiszerlánc-felügyeleti rendszer jelenlegi helyzetének értékelésekor hangsúlyozta nincs jelentősége, hogy a vonatkozó hatáskörök és ellenőrzési jogkörök mely felelős hatóságnál vannak. A mérvadó az, hogy az adott hatóság a fogyasztók egészsége és biztonsága érdekében milyen eredményességgel tudja ellátni feladatát. A médiában egyre gyakrabban találkozni olyan hírekkel, amelyek súlyos élelmiszer-biztonsági hiányosságokról számolnak be. A feltárt jogsértések és az azok miatt alkalmazott hatósági intézkedések száma folyamatosan nő, ami egyben a rendszer hatékonyságát is mutatja. *Összességében a hazai élelmiszerbiztonság helyzetét megfelelőnek tartja azzal, hogy a hatósági ellenőrzések számát tovább kell növelni, emellett külön hangsúlyt szükséges fektetni a fogyasztók tájékoztatására, az élelmiszerbiztonsággal és egészséges táplálkozással kapcsolatos tudatosság javítására.* Az elnök álláspontja szerint a fogyasztóknak – hiába mutatnak javuló tendenciát – még mindig hiányosak az ismereteik. Kiemelt prioritásként kezelik az egészséges táplálkozás és az élelmiszerbiztonság témakörét, és ösztönözik a tudatos fogyasztói magatartás elterjedését. Különösen fontos ez utóbbi a gyermekek esetében, akik koruk folytán speciálisan sérülékeny fogyasztói rétegnek minősülnek.

A fogyasztók iskolai rendszeren kívüli oktatásával összefüggésben ismertette, hogy a szervezet a fogyasztói tájékoztatási tevékenysége részeként 2011-ben „Fogyasztók Hónapja” címmel hirdetett kampányt Magyarország valamennyi általános- és középiskolája részére. A gyermekeknek naponta hasznos, közérthető tartalmú és figyelemfelhívó képeket tartalmazó tájékoztatót küldtek az egészséges táplálkozás és az élelmiszerbiztonság témakörében, így a fiatalok a kampány végére összegyűjthették „Az egészség és táplálkozás 12 pontját”, ezt követően pedig maguk mutathatták meg külön pályázattal, hogy mit tesznek egészséges életért.

A kezdeményezéskor rendkívül pozitív fogadtatást és nagy érdeklődést tapasztaltunk a gyermekek részéről, akik színvonalas rajzos- és fotós pályamunkákat készítettek az általuk egészségesnek vagy épp egészségtelennek tartott élelmiszerekről. A Szövetség egyéb kampányaival is javította a fogyasztói tudatosságot, mikor az ország valamennyi általános- és középiskolája részére meghirdetett „Országos Fogyasztóvédelmi Sulikupa” c. vetélkedőjében is kitért az élelmiszerbiztonság témakörére annak feladataiban, valamint a témában tájékoztató anyagot állított össze és küldött meg a versenyző csapatoknak. A 2013 márciusában közel száz gyermek részére rendezték meg a zánkai *Országos Fogyasztóvédelmi Sulitábort*, ahol a résztvevő fiatalok és kísérőtanáraik részére előadást tartottak az alapvető higiéniai követelményekről és az egyéb alapvető élelmiszer-biztonsági tudnivalókról. Emellett a szövetség rendszeresen szerepeltet internetes honlapján az általunk szerkesztésre kerülő „Fogyasztók Lapja” online fogyasztóvédelmi magazinon az élelmiszerbiztonsággal és az egészséges táplálkozással kapcsolatos híreket, tájékoztatókat, és egyéb összehasonlító teszteket. A NÉBIH-hel együttműködési megállapodást írtak alá, közös cél, hogy a fogyasztók minél szélesebb köre megismerje az élelmiszerlánc-felügyelet rendszerét, az élelmiszerlánc-biztonsággal kapcsolatos előírásokat, így segítve a tudatos vásárlói magatartás kialakítását az élelmiszerek vásárlásakor.

Az iskolai oktatás is rendkívül fontos az egészséges táplálkozással és élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos fogyasztói tudatosság elterjesztésében. A Szövetség ennek kapcsán pozitívnak tartja, hogy mind a jelenleg hatályban lévő, a Nemzeti alaptanterv (a továbbiakban: NAT) kiadásáról szóló 130/1995. (X. 26.) Korm. rendeletben, valamint a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendeletben meghatározásra került az egészséges táplálkozással kapcsolatos alapvető ismeretek oktatásának kötelezettsége a gyermekek számára.

Ennek kapcsán az elnök hangsúlyozta, hogy nem elég mindezen ismeretek jogszabályban rögzítése akkor, ha a vonatkozó oktatás a gyakorlatban mégsem valósul meg és a NAT-ban foglalt követelmények nem kerülnek érvényesítésre az iskolarendszerű oktatásban. A Szövetség csupán a fogyasztóvédelmi ismeretek iskolarendszeren belüli vonatkozó – és a NAT-ban meghatározásra került – oktatási kötelezettsége érvényesüléséről és annak helyzetéről tud számot adni.

Megjegyzi azonban, hogy a diákok számára a szövetség által megtartott tanórák alkalmával derült ki, hogy az egyes oktatási intézmények egyáltalán nem vagy csupán elvétve építették be és tették tananyaguk részévé az alapvető fogyasztói ismeretek oktatását. Amennyiben az élelmiszerbiztonsággal és egészséges táplálkozással kapcsolatos oktatási anyagok kapcsán ugyanez a helyzet, úgy az a fiatal fogyasztók, azaz a gyermekek jogainak súlyos sérelmét jelenti.

E helyzet feltérképezésére és az esetleges problémák feltárására elengedhetetlen különböző felméréseket és kutatásokat elvégezni az oktatási intézményekben, az adatok értékelése után pedig meghatározni a vizsgálat eredményeképpen szükségesnek mutató konkrét intézkedéseket, valamint azokat végrehajtani.

A fogyasztók tudatosságának javítására irányuló tájékoztatási tevékenység tehát feltétlenül több szereplő aktív szerepvállalását kívánja meg. A Szövetség tapasztalatai azt mutatják, hogy a hatósági tájékoztatások mennyisége és minősége megfelelő, azonban a média nem minden esetben tulajdonít annak megfelelő hírértéket, nagyban hozzájárulhat a fogyasztói tudatosság javításához.

Jogszabályi környezet, a fogyasztók biztonságos, minőségi élelmiszerekkel való ellátásának garanciáival összefüggésben kifejtette, hogy a fogyasztók széles körét veszélyeztető, nagy gazdasági kárral járó élelmiszerlánc-események kivizsgálása egymásból fakadnak. Amennyiben a hatósági szankciók megfelelő preventív hatással bírnak a jogsértést elkövető élelmiszer-vállalkozásokra, úgy az egyben fontos garanciája is annak, hogy a fogyasztók részére csak az egészségre ártalmatlan, biztonságos élelmiszerek kerülnek forgalmazásra.

Ugyanakkor az, hogy a kompetens hatóság által foganatosítható szankciók kellően szigorúak-e, nagyban függ a mindenkori jogi normáktól.

Az élelmiszerjog az Európai Unióban rendkívül komplex és széleskörűen szabályozott, hiszen az Unió a téma kiemelt fontossága és a problémák megfelelő szinten való kezelése miatt nem hagyta meg a tagállamok részére, hogy nemzeti szintű rendelkezéseket fogadjanak el, és az uniós jogalkotáskor valamennyi tagországban közvetlenül alkalmazandó, és azokra nézve kötelező rendeletet hozott.²³

Ide tartozik többek közt az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete az élelmiszer-higiéniáról, továbbá az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete. Rendkívül fontos emellett a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete (a továbbiakban: Rendelet).

A 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete (a továbbiakban: Rendelet) kiemelkedő jelentőségű, mivel általa a címéből adódóan is több, jelenleg csupán irányelvi szintű uniós jogforrás kerül majd hatályon kívül helyezésre és immár kötelező, rendeleti szintű szabályozás fogja rendezni többek közt az élelmiszerek címkézésére vonatkozó előírásokat, amelyek a fogyasztók tájékoztatása szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak. A Szövetség elnöke is felhívta a figyelmem, hogy a Rendeletet azonban csak 2014. december 13-tól kell alkalmazni, annak 55. cikke szerint a tagállamokban, az élelmiszerek címkézésére vonatkozó új rendelkezések többségét pedig csupán 2016. december 13-tól.

A hazai élelmiszerjogra vonatkozó jogszabályokat nem harmonizálták teljes mértékben, az uniós jogi szabályozás pedig meglehetősen szerteágazó, mivel jelenleg még hatályban vannak olyan uniós irányelvek is, amelyek vonatkozásában Magyarországnak meg kell felelnie azért, hogy tagállami szinten, a lehetséges felhatalmazások keretein belül megmaradva alkot jogszabályokat.²⁴ Az elnök megjegyezte, hogy a tagállamok – így hazánk is – csak akkor térhet el az uniós jog alkalmazásától, amennyiben arra az uniós jog kifejezett felhatalmazást ad, ennek hiányában viszont ezeket kötelező végrehajtani, illetve az európai uniós jognak való megfelelés céljából kiadott tagállami jogszabályok sem lehetnek a rendeletekkel ellentétesek. Mindezekből kifolyólag a hazai szabályozás felülvizsgálatára szolgáló javaslatok megtételére csak korlátozott feltételekkel van lehetőség az előbb említett kötelezettségekből fakadóan. Az élelmiszerjog hazai szabályozásának hátterét képezik többek közt a már említett európai uniós jogszabályok (rendeletek és irányelvek), ennek köszönhetően a magyar jogszabályi környezet is szerteágazó és rendkívül széles területet fed le.²⁵

A FEOSZ elnökének álláspontja, hogy a komplex jogszabályi környezet és az annak részét képező jogi normák tartalma lehetővé teszik azt, egyben garanciáját képezik annak, hogy a hazai élelmiszerbiztonság területén a „*Termőföldtől az asztalig*” elv valóban érvényesüljön és a fogyasztók asztalára csak biztonságos, egészségükre veszélyt nem jelentő élelmiszerek kerüljenek. További garanciának tartja, hogy a jogszabályokban meghatározták az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjének az élelmiszer-előállítás minden fázisát érintő kötelezettségét, e körbe említhetők a termőföld védelmére szolgáló előírások, a növényvédő szerek és terméknövelő anyagok forgalomba hozatalára vonatkozó rendelkezések, a növények, gyümölcsök és zöldségek termesztésével, forgalomba hozatalával, tárolásával kapcsolatos szabályok, az állatok tartásának feltételei, és az élelmiszerekkel rendeltetésszerűen érintkezésbe kerülő anyagok és eszközök kapcsán érvényesülő rendelkezések.

Ugyancsak megfelelőnek tartja az elnök a fogyasztók széles körét veszélyeztető élelmiszerlánc-események esetén a hatóságok részére a magyar jogszabályokban rögzítésre került eszközrendszer.

²⁴ E jogszabályok hazánkban már kihirdetésre kerültek és többek közt az élelmiszerek címkézésére, kiserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 2000. március 20-i 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek, továbbá az élelmiszerek tápértékjelöléséről szóló, 1990. szeptember 24-i 90/496/EGK tanácsi irányelvnek, az élelmiszerek címkézéséről szóló 79/112/EGK irányelv 7. cikkének rendelkezéseitől való eltérésről szóló, 1999. március 8-i 1999/10/EK bizottsági irányelvnek, illetve a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben előírtaktól eltérő adatok bizonyos élelmiszerek címkézésén való kötelező feltüntetéséről szóló, 2008. január 30-i 2008/5/EK bizottsági irányelvnek való megfelelést szolgálják.

²⁵ A teljesség igénye nélkül említhető e körben az *Éltv.*, az élelmiszer-előállítás és forgalomba hozatal egyes élelmiszer-higiéniai feltételeiről és az élelmiszerek hatósági ellenőrzéséről szóló 68/2007. (VII.26.) FVM-EüM-SZMM együttes rendelet, valamint az állati eredetű élelmiszerek forgalomba hozatalának és az értékesítés helyén történő élelmiszer-előállításnak élelmiszer-higiéniai feltételeiről szóló 64/2007. (VII.23.) FVM-EüM együttes rendelet. Ugyanígy fontos előírások kerültek meghatározásra továbbá az *élelmiszerek jelöléséről* szóló 19/2004. (II.26.) FVM-ESZCSM-GKM együttes rendeletben, a *vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről* szóló 62/2011. (VI.30.) VM rendeletben, illetve a *Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól* szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendeletben.

Felhívta a figyelmet az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletének 17. cikkére, miszerint a vonatkozó intézkedéseknek és büntető rendelkezéseknek hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. A rendelkezésre álló hatósági eszközöket az Éltv. 57. §-ában tizenkilenc féle intézkedés biztosítja. Véleménye szerint az Éltv. 59. §-a alapján akár ötmilliárd forintos, az emberek széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető cselekmény tanúsításakor kiszabható bírságösszeg újfent preventív hatással bír az élelmiszer-vállalkozásokra, hogy tartózkodjanak a súlyosan fogyasztóellenes magatartásoktól. A szövetség tapasztalata az, hogy az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős NÉBIH következetesen alkalmazza e rendelkezéseket és nem riad vissza a nagyobb bírságok kiszabásától sem, ez pedig újabb garanciáját jelenti annak, hogy a fogyasztók csak megfelelő biztonságú élelmiszerekhez juthassanak hozzá.

A FEOSZ elnöke összefoglalva megfogalmazta javaslatait, miszerint a fogyasztók érdeke azt kívánja, hogy minél hamarabb kerüljön sor az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendeletének a magyar jogba történő teljes körű átültetésére annak a fogyasztók megfelelő tájékoztatását szolgáló pozitív előírásai miatt. Tény, hogy a rendeleti uniós jogforrási forma miatt hazánkban nem kötelezettsége a rendelkezések átvétele annak kötelezően és közvetlenül alkalmazandó volta miatt, mégis a jogbiztonság és a vállalkozások jogkövető magatartása előmozdítása érdekében indokolt, hogy az új uniós előírásokat a magyar jogszabályok is tartalmazzák. A rendelet szabályai ugyanis csak 2014. december 13-tól (a címkézésre vonatkozó rendelkezések pedig 2016. december 13-tól lépnek életbe) alkalmazandóak közvetlenül valamennyi tagállamban, viszont már így is látható, hogy az Éltv.-ben meghatározásra került előírásokban visszaköszönnek a Rendelet normái azonban az Európai Unió jogának való megfelelés folyamata még csak részlegesen valósult meg.

A fentiek miatt lényeges, hogy a magyar fogyasztók vonatkozásában is érvényesítésre kerüljenek mihamarabb azok a rendeleti szabályok, amelyek még nem találhatók meg a magyar jogban. Ennek megfelelően a *Szövetség különösen az alábbiakban felsorolt hiányosságokat javasolja orvosolni a hatályban lévő hazai normák kapcsán:*

– A Rendelet 14. cikkében kifejezetten az előrecsomagolt élelmiszerek távértékesítéskor meghatározták a vállalkozást terhelő, szerződéskötést megelőző szigorú tájékoztatási kötelezettséget. Hazánkban ugyanakkor a távollevők között kötött szerződésekről szóló 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés a) pontja értelmében a távértékesítési szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak nem kötelessége az élelmiszerek, valamint egyéb mindennapi fogyasztásra szolgáló termékek rendszeres házhozszállítására vonatkozó szerződéseknél hasonló tájékoztatást nyújtani.

Különösen indokolt ezért az uniós rendelkezés átvétele akkor, amikor Magyarországon egyre több olyan weboldalt fejlesztettek ki, amely a fogyasztók számára élelmiszereket kínál eladásra az otthonukba történő közvetlen kiszállítással.

– Az egészséges táplálkozással kapcsolatos fogyasztói tudatosságot nagymértékben elősegíti a tápértékjelölés, azonban a jelenleg hatályban lévő, a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet 1. melléklete értelmében, hazánkban csak akkor szükséges a tápértéket feltüntetni az adott élelmiszer kapcsán, amennyiben jelölésén, megjelenítésén vagy reklámjában tápanyag-összetételére vonatkozóan állítás szerepel. Ezzel ellentétben a Rendelet 9. cikk (1) bekezdése és 30. cikk (2) bekezdése szerint kötelező tápértékjelölés érvényesül az élelmiszerek energiatartalmának, zsír- és telítettségtartalmának, szénhidrát-tartalmának, cukortartalmának, fehérjetartalmának és só-tartalmának feltüntetésekor.

– A jelenleg érvényben lévő magyar jogszabályok nem határozták meg a kötelezően alkalmazandó minimális betűméretet az ételismiszerknél, míg a Rendelet 13. cikkében ugyanez a fogyasztók megfelelő tájékoztatása érdekében megtalálható.

– Habár a hatályos jogban is már szerepel a fogyasztók számára esetlegesen veszélyt jelentő allergén összetevők kötelező feltüntetése, mégis a rendelet egyértelműbb szabályozási módszert alkalmaz és az allergén anyagok szerepeltetésének kötelezettségét már az ételismiszerek főbb kötelezően megadásra szoruló adatai körénél (például: név, összetevők felsorolása, nettó mennyiség) meghatározza. Indokolt ennek átvétele is a magyar szabályozásban.

– Végül az ételismiszerekkel kapcsolatos tudatos fogyasztói döntéshozatalban kulcsszerepe van a származási helyre és eredetre vonatkozó információk feltüntetésének. Noha a rendelet nem hordoz e téren számottevő változást és annak 26. cikke értelmében továbbra is csak akkor kötelező feltüntetni a származási országot és az eredet helyét az ételismiszereken, amennyiben annak elmulasztása félrevezethetné a fogyasztókat az ételismiszere valódi származási országa vagy eredetének helye tekintetében, mégis előrelépést hoz a magyar jogszabályokhoz képest. Rögzítették benne ugyanis azt, hogy különösen akkor minősül félrevezetőnek az említett információk hiánya, amennyiben a tájékoztatás helyes megadásakor az egyértelműen arra utalna, hogy különbözik az ételismiszere származási országa vagy eredetének helye attól, mint amelyre az eredeti információk következtetni engednének. A magyar szabályozásból azonban jelenleg hiányzik a félrevezetés esetének külön nevesítése.

A fogyasztók ételismiszerebiztonsággal és egészséges táplálkozással kapcsolatos tudatosságának javítására szolgáló további javaslatként fogalmazta meg az iskolai oktatás rendszerén kívül eső tájékoztató kampányok nagyobb számban történő lebonyolítását, valamint azok szerepének erősítését a fogyasztók oktatásában. Ennek megfelelően a fogyasztóvédelmi civil szervezeteket jobban be kell vonni forrás- és kapacitásteremtés által a fogyasztók tudatosságának javítására irányuló kezdeményezések megvalósításába, valamint a médiát ösztönözni kell arra, hogy a fogyasztókat érintő ételismiszere-biztonsági eseményekről nagyobb számban és kiemelt prioritással nyújtson tájékoztatást. Szükségesnek tartja megvizsgálni, hogy a NAT-nak megfelelően érvényesülnek-e az iskolai oktatásban a követelmények, és az esetlegesen tapasztalt hiányosságoknál a képzés minőségét javítani kell az ételismiszere-biztonsággal és egészséges táplálkozással kapcsolatos ismeretekkel.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Tekintettel arra, hogy jelen esetben a természetes személyek nagyobb csoportját, lényegében a hazai fogyasztók összességét érintette a vizsgálat, hatáskörömet az Ajbt. fenti rendelkezései alapozták meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztos a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.*

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi 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 élel azt 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.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

1.1 *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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

1.2. Alaptörvény XX. cikke: „(1) *Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.*

Az Alkotmánybíróság több korábbi, álláspontom szerint az Alaptörvény értelmezése során továbbra is relevánsnak tekinthető határozatában bontotta ki a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát.²⁶

²⁶ Az egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatot összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat.

Eszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.²⁷ Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy „[...] az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége [...] annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.”

Az alkotmánybírói gyakorlat ugyanakkor utalt arra is, hogy „az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismervekkkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna.” Az Alkotmánybíróság olvasatában „az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmányban foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.”²⁸

Az egészségvédelmi kötelezettség, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az államcél minőség felé mutat. Kiemelendő emellett, hogy a sürgősségi mentés és ellátás intézményét az egészséghez való jog biztosítása, az állam életvédelmi kötelezettsége hívta életre, ma már egyértelműen elmondható az, hogy az állampolgárnak alanyi jellegű joga van arra, hogy – amennyiben veszélybe kerül – hatékony és gyors segítségben részesüljön.

Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszasság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása más intézménynek, vagy a rendelkezésre álló ágyak számának csökkentése miatt: egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az országgyűlési biztos által biztosított jogvédelmet. Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások megszűnnek, érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot elviselhetetlenül hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.

1. 3. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”; Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált.

²⁷ Vö. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.

²⁸ Az Alkotmánybíróság szerint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás sokféleképpen szervezhető meg. Az Alkotmányból eredően senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott szervezési módra. Másrészt nincs alkotmányos ismerv arra, hogy a rendszer önmagában mennyiben alkalmas a biztosításon alapuló betegellátáshoz való jogosultságok teljesítését garantálni. Ezért a rendszer alkotmányellenessége csak olyan szélső esetben állapítható meg, ha egyértelmű, hogy a rendszer eleve alkalmatlan az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére.

Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játsszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek így módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlén és hangtalan gyámolítottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és *gyógyító-nevelésben* részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától. A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségefejlődése 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

2. Nemzetközi kötelezettségeink között a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága* a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogról szóló átfogó kommentárjában tárgyalja az egészség fogalmát, melyben megkülönbözteti az egészséghez való jogot, és mindenki jogát ahhoz, hogy egészséges legyen: „Az egyezségokmány 12. cikkének szövegezésekor az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének harmadik bizottsága nem fogadta el az egészségnek az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Alapokmánya preambulumban található fogalmát, mely úgy határozza meg az egészséget, mint „teljes fizikai, szellemi és szociális jóllétet, és nem pusztán a betegség vagy fogyatékoság hiányát”. Mindazonáltal az Egyezségokmány 12. cikke 1. bekezdésének „a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjére” való utalása nem korlátozódik az egészséggondozáshoz való jogra. Épp ellenkezőleg, a 12. cikk 2. bekezdésének szövegeztörténete és egyértelmű megfogalmazása elismeri, hogy az egészséghez való jog szociális és gazdasági tényezők széles körét öleli fel, melyek *olyan körülményekhez segítenek, melyekben az emberek egészségesen élhetnek, továbbá kiterjeszti az egészséget meghatározó tényezők körét az alábbiakra: élelmiszer és táplálkozás, lakhatás, biztonságos ivóvízhez és megfelelő higiéniához való hozzáférés, biztonságos és egészséges munkakörülmények, és egészséges környezet.*”

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága átfogó kommentárt bocsátott ki a megfelelő élelmiszerhez való joggal kapcsolatosan, mely „döntő fontosságú az összes emberi jog élvezete szempontjából”. „Az éhség és alultápláltság problémájának gyökere alapvetően nem élelmiszerhiány, hanem a hozzáférés hiánya a szükséges élelemhez, mely többek között a szegénység miatt a világ népességének nagy hányadát érinti.” A megfelelő élelmiszerhez való jog „lényegi tartalma” magában foglalja „olyan minőségű és mennyiségű élelem elérhetőségét, mely kielégíti az egyének élelmezési szükségleteit, mentes a káros anyagoktól, és az adott kultúrán belül elfogadott”.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az élelmiszerbiztonság hazai helyzete

1.1. Nemzetközi előzmények

A fogyasztók egészségének magas szintű védelmét, mint fő célt szem előtt tartva 2000 januárjában hozta nyilvánosságra az Európai Unió a „Fehér könyv az élelmiszerbiztonságról” című dokumentumot, mely lefektette az Unió élelmiszerbiztonsági és táplálkozási politikájának alapelveit, és részletes, határidőkre lebontott cselekvési tervet is adott az Unió élelmiszerbiztonsági helyzetének javításához szükséges akciók végrehajtására. Legfontosabb tartalmi vonatkozásait az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításától szóló 178/2002/EK Rendelet azóta kötelező formában is megjelenítette.

A nemzetközi szervezetek közül a WHO és a FAO folyamatosan figyelmeztet az élelmiszerbiztonsági helyzet komolyságára. 1983-ban a FAO/WHO Élelmiszerbiztonsági Szakértői Testülete arra a következtetésre jutott, hogy a szennyezett élelmiszerek fogyasztása következtében alakul ki a világon a legtöbb megbetegedés, és ez a nemzetek gazdasági teljesítőképességének legfőbb hátráltatója is. 2000 januárjában a WHO megerősítette, hogy ez a megállapítás a jelentős nemzeti és nemzetközi erőfeszítés és küzdelem ellenére még mindig igaz, így a WHO végrehajtó testülete meghirdette élelmiszerbiztonsági programjának megerősítését és kiterjesztését. A program felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes országok tekintsék az élelmiszerbiztonságot a legalapvetőbb közegészségügyi funkciónak és biztosítsák az anyagi háttérrel a nemzeti élelmiszerbiztonsági programokhoz. Építsék be az élelmiszerbiztonságot a folyamatban lévő oktatási és táplálkozás-egészségügyi programokba is, valamint alakuljon ki koordinált együttműködés az élelmiszerbiztonság különböző szereplői közt. Fenti program alapján dolgozta ki és bocsátotta közre a WHO 2002-ben élelmiszerbiztonsági stratégiáját.²⁹ Az európai régióban követendő élelmiszer-és táplálkozási politika megvalósítására a WHO új akciótervet dolgozott ki.³⁰

1.2. Hazai előzmények:

Az MTA Élelmiszer-tudományi Komplex Bizottság Táplálkozástudományi Munkabizottsága 1999-re elkészítette az „Ajánlások a hazai élelmiszer- és táplálkozáspolitikai kialakításához” című tanulmány kidolgozását. Az élelmiszerbiztonság problémakörének fontosságát felismerve, a hasonló nemzetközi példákra alapozva 1997 őszén megalakult az Élelmiszerbiztonsági Tanácsadó Testület (ÉBTT), melynek tagjai közt szerepeltek az élelmiszerbiztonságban érdekelt minisztériumok, élelmiszer-ellenőrző hatóságok, országos hatáskörű szervek, tudományos intézetek, társaságok, érdekképviselői szervek és a fogyasztók képviselői. A Testület szakértők bevonásával elvégezte a hazai élelmiszerbiztonsági helyzet felmérését.

²⁹ WHO Global Strategy for Food Safety: Safer Food for Better Health. World Health Organization, 2002

³⁰ WHO European Action Plan for Food and Nutrition Policy 2007-2012. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2008.

A helyzetfelmérés „Magyarország élelmiszerbiztonsági helyzete az ezredfordulón” címmel 2000-ben jelent meg. A helyzetfelmérés segítségével a Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Program első változata az Élelmiszerbiztonsági Tanácsadó Testület aktív közreműködésével, neves hazai szakértők bevonásával 2004 elején, még az uniós csatlakozás előtt elkészült, és meghatározta a nemzeti élelmiszerbiztonsági politika követendő alapelveit, a fő célokat és a nemzeti prioritásokat. 2010-ben megjelent az MTA “Élelmezésbiztonság – A magyar élelmiszer- gazdaság, a vidékfejlesztés és az élelmiszer-biztonság stratégiai alapjai” című köztestületi programja, valamint 2011-ben kiadásra került az „Élelmiszerbiztonság: tények, tendenciák, teendők.” A Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal tanulmánya az Új Nemzeti Élelmiszerbiztonsági Program megvalósításához” című tanulmány.

A hazai stratégiaalkotási előzmények között említést érdemel az Integrált Többéves Nemzeti Ellenőrzési Terv is. A 2010-ben megjelent, öt éves időtartamra vonatkozó, új Integrált Többéves Nemzeti Ellenőrzési Terv (ITNET) kiadása óta eltelt időben kiderült, hogy az élelmiszerlánc-biztonság területén való hatékony fejlődés céljából át kell gondolni a különböző stratégiák rendszerét, egymáshoz való viszonyát, szerepét. E folyamat eredményeként az *Éltv.* egybefogta az élelmiszerlánc-biztonság megkerülhetetlen alapjait jelentő szakterületeket: az állategészségügyet, a takarmánybiztonságot, az élelmiszer-termelés, -előállítás, -forgalmazás biztonságát és a növényegészségügyet. A 22/2012 (II. 29.) Korm. rendelettel 2012. március 15-én létrejöhetett a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, ez pedig lehetőséget ad ezen szakterületekhez szorosan kapcsolódó egyéb mezőgazdasági szakterületek egybetervezésére, majd a tervek költséghatékony, teljes körű végrehajtására.³¹

A hazai élelmiszerbiztonsági helyzettel kapcsolatban kiinduló pontként rögzíthető, hogy ma Magyarországon – szakértői becslések szerint – évente 3 millió ember betegszik meg élelmiszer eredetű megbetegedésekben, bár ennek csak töredéke fordul orvoshoz. A megbetegedések jelentős része helyes vásárlási szokásokkal, konyhatechnikával megelőzhető lenne, és a jelenlegi helyzeten rövid távon, jól fókuszált, aktív kampánytevékenységgel, hosszú távon oktatással, képzéssel lehet ezen változtatni.³²

Az élelmiszerbiztonság helyzetét az élelmiszerlánc valamennyi elemének együttműködése eredményezi.

Az *Éltv.* szerint az élelmiszerlánc azon folyamatok összessége, melyek szereplői közvetlen vagy közvetett hatással vannak az élelmiszerre a talajvédelem, agrár-környezetvédelem, növénytermesztés, növény-egészségügy, növényvédelem, az engedélyköteles termék és az állatgyógyászati termék előállítása, forgalomba hozatala és felhasználása, az élelmiszer- és takarmány- előállítás, szállítás, tárolás és forgalomba hozatal, felhasználás, az állat tartása, szállítása, forgalomba hozatala, az állat- egészségügy, a növényi és állati eredetű melléktermék kezelés, tárolás, szállítás, forgalomba hozatal és felhasználás során.

Az Európai Unióban az élelmiszerbiztonságra vonatkozó szabályozás közösségi szinten, rendeleti formában jelenik meg, melynek betartása minden tagállam részére kötelező. Az élelmiszerjog tekintetében eltérő szabályok vonatkoznak például *az általános közfogyasztásra szánt élelmiszerekre, a különleges táplálkozási célú élelmiszerekre,³³ az étrendkiegészítőkre és az adalékanyagokra is.*

³¹ Élelmiszer-lánc biztonsági Stratégia 2013-2022

³² Élelmiszer-lánc biztonsági Stratégia 2013-2022

³³ 2. *A különleges táplálkozási célú élelmiszerek* esetében szigorúbb a szabályozás, a 36/2004 (IV.26.) ESZCSM keretrendelet értelmében jelenleg is kötelező a tápértékjelölés és meg kell adni a határértékhez kötött tápanyagok és egyéb élettanilag aktív anyagok mennyiségét.

1.3. Tápértékjelölés

Kiemelt jelentőséggel bír az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete³⁴ (a továbbiakban: Keretrendelet). A keretrendelet az élelmiszerekkel kapcsolatos kötelező tájékoztatás keretében előírja, hogy kötelező feltüntetni a tápértékjelölésre vonatkozó kötelező adatokat.³⁵

A Rendeletet³⁶ 2014. december 13-tól kell alkalmazni a tagállamokban,³⁷ kivéve³⁸ az élelmiszerek címkézésére vonatkozó új rendelkezések közül a tápértékjelölésre vonatkozó rendelkezést, melyet 2016. december 13-tól kell alkalmazni. 2014-től és 2016-tól tehát több jelenleg hatályos irányelvi szintű uniós jogforrás kerül majd hatályon kívül helyezésre és immár kötelező, rendeleti szintű szabályozás fogja rendezni többek közt az élelmiszerek címkézésére vonatkozó előírásokat, amelyek a fogyasztók tájékoztatása szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak.

Jelenleg azonban az élelmiszerek tápértékjelölésére vonatkozó részletes szabályokat a Magyar Élelmiszerkönyv (MÉ) 1-1-90/496 sz. előírásai tartalmazzák. A jelenleg hatályban lévő, a Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI. 12.) FVM rendelet 1. melléklete értelmében azonban csak akkor szükséges a *tápértéket feltüntetni* az adott élelmiszer kapcsán, amennyiben jelölésén, megjelenítésén vagy reklámjában tápanyag-összetételére vonatkozóan állítás szerepel. A jelenleg hatályos jogszabályok szerint a tápértékjelölés feltüntetése csak a különleges táplálkozási célú élelmiszereken (pl. bébiételek, csecsemőtápszerek, diabetikus élelmiszerek, stb.) és a tápanyag-összetételre, vagy egészségre vonatkozó állítással ellátott élelmiszereken, továbbá a vitamin, ásványi anyag hozzáadásával készült élelmiszereken kötelező, egyébként önkéntes. Ezzel ellentétben a Rendelet szerint kötelező tápértékjelölés érvényesül az élelmiszerek energiatartalmának, zsír- és telítettségtartalmának, szénhidrát-tartalmának, cukortartalmának, fehérjetartalmának és só-tartalmának feltüntetésékor.³⁹

Álláspontom szerint ugyanakkor még az uniós rendeleti szabályozás hatályba lépéséig, azaz 2016-ig tartó átmeneti időszakban is a fogyasztók érdekét szolgálná, hogy az élelmiszerek címkéjén kötelező legyen a tápértékjelölésre vonatkozó adatok minden további feltétel nélküli feltüntetése, különös tekintettel arra – amint a FEOSZ elnöke is felhívta a figyelmem – hogy az egészséges táplálkozással kapcsolatos tudatos fogyasztói magatartást erősíti, ha a tápértékjelölésre vonatkozó információk rendelkezésére állnak.

³⁴ a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló

³⁵ IV. fejezet, 1. szakasz, 9. cikk (1) A 10-35. cikknek megfelelően, és az e fejezetben foglalt kivételektől eltekintve a következő adatokat kötelező feltüntetni:

- a) az élelmiszer neve;
- b) az összetevők felsorolása;
- c) minden olyan, allergiát vagy intoleranciát okozó, a II. mellékletben szereplő, vagy a II. mellékletben szereplő anyagokból vagy termékekből származó összetevő vagy technológiai segédanyag, amelyet élelmiszer előállításánál vagy elkészítésénél használnak fel, és a késztermékben még jelen van, akár megváltozott formában is;
- d) bizonyos összetevők vagy összetevőcsoportok mennyisége;
- e) az élelmiszer nettó mennyisége;
- f) a minőségmegőrzési idő vagy a fogyaszthatósági idő;
- g) a különleges tárolási és/vagy felhasználási feltételek;
- h) a 8. cikk (1) bekezdésében említett élelmiszer-vállalkozás neve vagy cégneve és címe;
- i) a származási ország vagy az eredet helye, amennyiben azt a 26. cikk előírja;
- j) felhasználási útmutató, amennyiben ilyen útmutató hiányában nehéz megfelelően felhasználni az élelmiszert;
- k) az 1,2 térfogatszázaléknál nagyobb alkoholtartalmú italok esetében a tényleges alkoholtartalom térfogatszázalékban;
- l) tápértékjelölés.

³⁶ 55. cikk

³⁷ 55. cikk

³⁸ további kivétel a darált hús megnevezésére vonatkozó egyedi követelmények (Rendelet 55. cikk)

³⁹ 9. cikk (1) bekezdése és 30. cikk (2) bekezdése

Ugyanakkor egyetértve a vidékfejlesztési miniszter álláspontjával, tekintettel az élelmiszervállalkozások működésére kellő felkészülési idő szükséges ahhoz, hogy kapacitásaikat, gazdasági döntéseiket az új szigorúbb rendelkezésekhez igazítsák.

1.4. Élelmiszer adalékanyagok

A megkeresett szervek által kapott információk alapján megállapítható, hogy az *élelmiszer adalékanyagok* biztonságos felhasználását világszerte azonos elvek alapján szabályozzák, melyek leegyszerűsítve három pontban foglalhatók össze: az adalékanyag a felhasználás szintjén ne jelentsen kockázatot a fogyasztó egészségére, felhasználása legyen technológiailag indokolt és ne vezesse félre a vásárlót. Ezeknek az alapelveknek a megvalósítása a világ különböző régióiban eltérő módon valósul meg, a jóváhagyott adalékanyagok listája és a felhasználási körülmények eltérőek lehetnek.

Az élelmiszer-adalékanyagokról⁴⁰ szóló 1333/2008/EK rendelet⁴¹ szerint „élelmiszer-adalékanyag”: bármely olyan anyag, amelyet - tekintet nélkül arra, hogy van-e tápértéke vagy sem - élelmiszerként önmagában általában nem fogyasztanak és nem használnak élelmiszerek jellemző összetevőjeként, továbbá, amelynek az élelmiszer gyártása, feldolgozása, elkészítése, kezelése, csomagolása, szállítása vagy tárolása során az élelmiszerhez technológiai célból történő szándékos hozzáadása azt eredményezi vagy ésszerűen elvárhatóan azt eredményezheti, hogy önmaga vagy származékai közvetlenül vagy közvetve az élelmiszer összetevőjévé válnak. A Rendelet szerint a tudomány haladásának és a technológia fejlődésének tükrében naprakésszé kell tenni a funkcionális csoportok listáját.

Az élelmiszer-adalékanyagokat csak akkor lehet jóváhagyni és használni, ha teljesítik a rendeletben megállapított követelményeket. Az élelmiszer-adalékanyagoknak a felhasználás körülményei között biztonságosnak kell lenniük, használatukat technológiai szükségletnek kell indokolnia, valamint használatuk nem vezetheti félre a fogyasztót, és a fogyasztó érdekét kell szolgálnia. Az élelmiszer-adalékanyagok jóváhagyása során figyelembe kell venni egyéb, az adott kérdést tekintve releváns tényezőket is, beleértve a társadalmi, gazdasági, tradicionális, etikai és környezeti tényezőket, az elővigyázatosság elvét, valamint az ellenőrzések kivitelezhetőségét. Egy adott élelmiszer-adalékanyag felhasználását és maximális szintjét illetően figyelembe kell venni az élelmiszer-adalékanyag egyéb forrásokból származó bevitelét és az élelmiszer-adalékanyagok a különleges fogyasztói csoportokra (mint például az allergiás fogyasztókra) gyakorolt hatását.

A Rendelet szerint⁴² az élelmiszer-adalékanyagokat folyamatos megfigyelés alatt kell tartani, és amikor csak szükséges, azokat a változó felhasználási feltételek és az új tudományos ismeretek fényében újra kell értékelni. Szükség esetén a Bizottság a tagállamokkal együtt megfelelő intézkedéseket vesz fontolóra. A Rendelet 4. cikke alapján Kizárólag a Rendelet mellékleteiben található közösségi listán szereplő élelmiszer-adalékanyagok hozhatók forgalomba és használhatók élelmiszerekben az ott meghatározott felhasználási feltételekkel. Az élelmiszer-adalékanyagok felhasználási szintjeiről a Rendelet 11. cikke rendelkezik, mely szerint a felhasználási feltételek megállapításakor a felhasználás szintjét a kívánt hatás eléréséhez szükséges legkisebb mértékben állapítják meg; a szintek megállapításakor figyelembe kell venni: az élelmiszer-adalékanyag esetében meghatározott megengedhető napi bevitelt vagy az annak megfelelő becslést, valamint az összes forrásból származó valószínű napi bevitelét; amennyiben az élelmiszer-adalékanyagot az adott különleges fogyasztói csoportok által fogyasztott élelmiszerekben használják, a csoportok fogyasztóinak valószínű napi bevitelét.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. december 16-i 1333/2008/EK rendelet (5) bekezdése

⁴¹ Rendelet 3. cikk (2) a)

⁴² Rendelet (14) bekezdése

Az adalékanyagok címkézése tekintetében e Rendelet 21. cikke, valamint az élelmiszerek címkézésére, kiserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2000/13/EK irányelv tartalmaz rendelkezéseket. Eszerint a legmegfelelőbb a részletes címkézés lenne, mely megadja a termék pontos jellegét és jellemzőit, és amely lehetővé teszi a fogyasztó számára a tények teljes ismeretében történő választást, mivel ez akadályozza a legkisebb mértékben a szabad kereskedelmet.⁴³ Ezenfelül különösen közösségi szabályok hiányában a tagállamoknak fenn kell tartaniuk a jogot, hogy bizonyos nemzeti rendelkezéseket állapítsanak meg, amelyek hozzáadhatók ezen irányelv általános rendelkezéseiseihez, jóllehet e rendelkezéseket közösségi eljárásnak kell alávetni.⁴⁴ Az élelmiszerek címkézésén kötelezően feltüntetendő adatokat a rendelet 3. cikke tartalmazza.⁴⁵

A fenti jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy az engedélyezett anyagok listájára a felhasználási terület és szint megadásával kerülnek rá az adalékanyagok.

A már jóváhagyott anyagokat rendszeresen ellenőrzik, az új tudományos eredmények és a technológiai fejlődés ismeretében az értékelést megismétlik. A fogyasztó egészségügyi biztonságát érintő megalapozott gyanú esetén az újraértékelést soron kívül elvégzik.

Az adalékanyag felhasználás kockázatbecslését és értékelését az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság végzi. Az élelmiszer adalékanyagokat valamilyen kedvező hatás elérése érdekében (eltarthatóság növelése, érzékszervi tulajdonságok javítása, stb.) szándékosan adják hozzá az élelmiszerekhez. A szabályozás szerint kizárólag a kellően megvizsgált és az élelmiszerekben lévő mennyiségben (napi beviteli érték) ártalmatlan adalékanyagok kerülhetnek engedélyezésre.

Az adalékanyag felhasználását részletesen szabályozó közösségi irányelveket Magyarország a Magyar Élelmiszerkönyv előírásaként vette át. Ezek az előírások pontosan rögzítik, hogy mely élelmiszerekhez nem szabad semmiféle színezéket vagy más adalékanyagot adni, melyekhez lehet, mit és milyen mennyiségben. A felhasznált adalékanyagokat a fogyasztó megfelelő tájékoztatása érdekében a termék címkéjén jelölni kell. Fontos garanciális szabály, hogy amennyiben az adott adalékanyag vonatkozásában a határértéket meghaladó mennyiséget tartalmaz a termék, annak forgalmazását megtiltja a hatóság és a termék kereskedelemről történő visszahívását rendeli el.

Az adalékanyagokra vonatkozó szabályozás tekintetében ugyanakkor álláspontom szerint figyelembe kell venni, hogy a fogyasztók egészségét több tényező is befolyásolja, ilyen befolyásoló tényező az elfogyasztott élelmiszerek mennyisége, minősége, ráadásul az élelmiszerekben található adalékanyagok hatásai a fogyasztó szervezetében halmozódhatnak.

⁴³ (8) bekezdés

⁴⁴ (11) bekezdés

⁴⁵ 3. cikk (1) A 4-17. cikknek megfelelően, és az azokban foglalt kivételek függvényében, a következő adatokat kötelezően külön feltüntetni az élelmiszerek címkézésén:

1. Az árumegnevezés;
2. az összetevők listája;
3. bizonyos összetevők vagy összetevő kategóriák mennyisége a 7. cikkben megállapítottak szerint;
4. előrecsomagolt élelmiszerek esetében a nettó mennyiség;
5. a minőség megőrzésének várható időtartama, vagy a mikrobiológiai szempontból gyorsan romló élelmiszerek esetében a fogyaszthatósági időtartam lejárata;
6. speciális tárolási vagy felhasználási feltételek;
7. az előállító vagy csomagoló, illetve egy Közösségen belül székhellyel rendelkező viszonteladó neve vagy cégneve és címe. Mindazonáltal a tagállamok jogosultak a területükön előállított vaj tekintetében csupán az előállító, csomagoló vagy a viszonteladó feltüntetését megkövetelni. A 24. cikkben megállapított értesítés sérelme nélkül a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot és a többi tagállamot a második bekezdés alkalmazásában meghozott intézkedésekről;
8. a származás vagy eredet helyének adatai abban az esetben, ha az ilyen adatok meg nem adása jelentős mértékben félrevezethetné a fogyasztót az élelmiszer valódi származása vagy eredete tekintetében;
9. felhasználási útmutató, valahányszor az ilyen útmutató hiányában lehetetlen lenne megfelelően felhasználni az élelmiszert;
10. az 1,2 térfogatszázaléknál nagyobb alkoholtartalmú italok tekintetében a tényleges alkoholtartalom térfogatra. (2) Az előző bekezdéssel ellentétben a tagállamok fenntarthatnak olyan nemzeti rendelkezéseket, amelyek előírják az előállító hely vagy csomagolóközpont feltüntetését a belföldi előállítás tekintetében. (3) E cikk rendelkezései nem érintik a tömegre és mérésre vonatkozó pontosabb vagy szélesebb körű rendelkezéseket.

Az adott adalékanyag tekintetében a napi beviteli érték ugyan jogszabályban meghatározott, de a napi beviteli érték meghatározásakor az egyéni fogyasztói szokásokkal, – azaz, hogy a más forrásból (elfogyasztott élelmiszerekből) származó napi bevitel milyen mennyiségű – nem lehet kalkulálni, így értelemszerűen a napi bevitel mennyiségét csak becsülni lehet, azaz valószínű napi bevittel lehet számolni.

Önmagában ezen becsült érték ismeretében azonban nehéz felelősséggel kialakítani a fogyasztói szokásokat és különösen azon adalékanyagok fogyasztása (E102, E104, E110, E122, E124 és E129) lehet hosszú távon egészségre ártalmas, amelyeknél fel kell tüntetni, hogy a gyermekek tevékenységére és figyelmére káros hatást gyakorolhatnak.

A felhasznált élelmiszer adalékanyagokat tehát fel kell tüntetni a terméken, de az adott termékben megtalálható *adalékanyag mennyiségére vonatkozó információt nem*, így a fogyasztók nem tudják, hogy adott adalékanyagból a nap folyamán elfogyasztott élelmiszerekkel milyen mennyiséget juttatnak a szervezetükbe. Ilyen mennyiségre vonatkozó információ hiányában pedig a fogyasztó nem tudja érdemben befolyásolni, hogy adott adalékanyagra nézve megállapított napi beviteli értéket meghaladta-e az aznapi adalékanyag fogyasztása, így nem tudja kialakítani egészsége védelme érdekében vásárlási szokásait sem.

Mindezeken túl a tudományos kutatási eredmények időtállósága kapcsán figyelemre méltó a NÉBIH válaszában kifejtett tény, mely szerint az Európai Bizottság 2010-ben felkérte az EFSA-t az összes korábban engedélyezett élelmiszer-adalékanyag biztonságosságának újraértékelésére melyet 2020-ig kell elvégezni.

Látható, hogy pusztán az újraértékelési folyamat megvalósulása 10 évig tart, ugyanakkor az újraértékelésen átesett adalékanyagok közül három színezék esetében (E 104, E 110, E 124) az Európai Élelmiszerbiztonsági Hivatal csökkentette az elfogadható napi bevittelt (acceptable daily intake, ADI), mivel az új adatok ismeretében a színezékek humán expozícióját az eredetileg becsülnél magasabbra valószínűsítette. Ennek eredményeképpen az Európai Bizottság 2012 elején megfontolta e színezékek élelmiszerekben alkalmazható maximális felhasználási szintjeinek csökkentését.

A Red 2G (E 128) színezék piacról történő kivonására pedig 2007-ben került sor, mivel az akkoriban elérhetővé vált új tudományos bizonyíték szerint az adalékanyag használata biztonsági aggályokat vetett fel.

Látható tehát, hogy a tudományos kutatási módszerek és ismeretek változása, fejlődése következtében kétséges, hogy egy ilyen hosszútávon megvalósuló újraértékelési rendszer maradéktalanul garantálja-e, hogy a fogyasztók egészségre ártalmas adalékanyagoktól mentes élelmiszerekhez jussanak. A tudomány jelenlegi állása szerint az adalékanyagok egymásra gyakorolt hatása sem teljes mértékben ismert, és azok hosszú távon kialakuló káros hatásairól is rendkívül kevés tudományos adat áll jelenleg rendelkezésre.

A fentiek alapján álláspontom szerint a fogyasztók egészségének védelme érdekében szükséges lenne az adalékanyagokra vonatkozó mennyiségi adatok kötelező feltüntetése az élelmiszerek címkézésénél.

Nem értek egyet a vidékfejlesztési miniszter azon álláspontjával, mely szerint az adalékanyagok mennyiségére vonatkozó értékeket a fogyasztók önmagukban úgysem tudnák értelmezni, hiszen a napi beviteli érték mennyiségére vonatkozó adat és az adott termékben található adalékanyag mennyiségére vonatkozó információ egymásra vonatkoztatásával a fogyasztók tudatosan dönthetnének egy adott termék megvásárlásáról.

A fentiek alapján az adalékanyagok mennyiségére vonatkozó adat kötelező feltüntetésére vonatkozó garanciális elem hiánya a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot ugyan önmagában nem keletkeztet, de jelentősen nehezíti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését érintő állami feladatok magas szintű ellátását.

2. A gyermekétkeztetés, mint az élelmiszerbiztonság kiemelkedő jelentőségű területe

A megkeresett szervek többsége részletesen elemezte a gyermekek közétkeztetésével kapcsolatos tevékenységét. A gyermekétkeztetés fontos része az élelmiszer-biztonságra vonatkozó témakörnek, ugyanakkor e kérdést annak jelentőségére tekintettel korábban már átfogóan vizsgálta az állampolgári jogok biztosa és álláspontját az AJB- 560/2011. számú jelentésben foglalta össze.

Erre tekintettel jelen vizsgálatom során a gyermekétkeztetéssel összefüggésben a korábbi jelentésben tett megállapításokat fenntartva csupán az azt követő időszak eseményeire kívánok fókuszálni. A hivatkozott jelentés rögzítette, hogy az Eütv. a közétkeztetés kapcsán rendelkezik arról, hogy annak az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. Ennek érdekében a törvény 247. § (2) bekezdésének sz./ pontjában felhatalmazást adott az egészségügyért felelős miniszternek a rendszeres étkezést biztosító, szervezett ételmezési ellátás keretében szolgáltatott élelmiszerekre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírások meghatározására. Az időközben már hatályon kívül helyezett a vendéglátó termékek előállításának feltételeiről szóló 67/2007. (VII. 10.) GKM-EüM-FVM-SZMM együttes rendelet 10. § (1) bekezdése rögzítette a vendéglátás keretében történő csoportos étkeztetésre vonatkozó energia-tápanyagbeviteli, illetve élelmiszer-nyersanyag felhasználási ajánlásokat, amelyet 2011. augusztus 1-jei határidővel hatályon kívül helyezett a jogalkotó a vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről szóló 62/2011. (VI. 30.) VM rendelettel. E jogalkotói lépés vezetett a gyermek közétkeztetés több éven át fennálló hiányos szabályozásához. A fenti jelentés rámutatott arra is, hogy a hatályos jogszabály hiánya miatt kialakult helyzet következménye az országos tisztifőorvos – mint jogalkotási hatáskörrel nem rendelkező országos hatáskörű szerv – ajánlásának kiadása.

A fenti számú jelentés rámutatott arra, hogy az „ajánlás” nem töltheti be a hatályon kívül helyezett együttes rendelet mellékletének hatályon kívül helyezésével létrejött joghézagot, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen. A jelentés megállapította továbbá, hogy szükséges egy egységes, a gyermekétkeztetésre vonatkozó jogszabály megalkotása, amely a közétkeztetést komplex módon, annak a jelentésben feltárt valamennyi területére egyaránt kiterjed. A visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében felkértem a Kormányt, hogy kezdeményezze a közétkeztetésre vonatkozó szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát és megfelelő szintű rekodifikációját.

A közigazgatási és igazságügyi, valamint a nemzeti erőforrás miniszter egyeztetések sorozatát követően arról tájékoztattak, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény olyan módosítására tettek javaslatot, amelynek értelmében a törvény felhatalmazza a Kormányt a gyermekétkeztetésre vonatkozó részletes szabályozás megalkotására. Az országgyűlés 2012. január 1-jei hatállyal módosította a Gyvt-t, a 2011. évi CXCI. törvénnyel és a Gyvt. 162. § (1) bekezdés z/ pontja alapján felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a gyermekétkeztetésre vonatkozó részletes szabályokat. A következő fordulatban ugyanakkor a szaktárca javaslata alapján az előző felhatalmazó rendelkezést az Országgyűlés egy év elmúltával 2013. április 1-jével hatályon kívül helyezte, mivel álláspontja szerint az időközben megfelelően módosították a Gyvt-t, és az átalakított köznevelési törvény végrehajtásához kiadott miniszteri rendelet is szabályozza az iskolai étkezés kérdését.

A szaktárca és az OÉTI a közétkeztetésre vonatkozó miniszteri rendelet folyamatos előkészítéséről tájékoztatott, amelynek eredményeként *a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet kiadásra került.*

3. Az élelmiszerbiztonsági szabályok betartásáért felelős szervek és intézkedési lehetőségeik

Az Éltv. célja többek között a végső fogyasztók egészségének, a fogyasztók és az élelmiszer-vállalkozások érdekeinek védelme, valamint a biztonságos, illetve a megfelelő minőségű élelmiszer előállításához, továbbá az élelmiszerek nemzetközi kereskedelméhez szükséges garanciák biztosítása. Az Éltv. 25. §-a az élelmiszerlánc hatósági felügyeletét ellátó hatóságként az élelmiszerlánc-felügyeleti szervet nevesíti. A törvény 26. § (1) bekezdése értelmében az *élelmiszerlánc-felügyeleti szerv*⁴⁶ tevékenysége magában foglalja többek között az élelmiszerbiztonsági és élelmiszerminőség-ellenőrzési feladatokat. Ennek keretében⁴⁷ az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv ellenőrzi többek között a járványügyi, higiéniai, élelmiszerbiztonsági és élelmiszer-minőségi előírások betartását az élelmiszerek termelésének, előállításának, feldolgozásának, tárolásának, szállításának és forgalomba hozatalának bármely szakaszában, illetve az ennek során közreműködő személyekre vonatkozó egészségügyi alkalmassági és higiénés előírások betartását.

Az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az Éltv. 57. §-a alapján a feltárt jogsértés súlyával arányosan, a jogsértésben rejlő kockázat mértékének és jellegének figyelembevételével a jogszabályban rögzített intézkedéseket hozhatja, továbbá az Éltv. 62. § (1) bekezdés e) pontja esetén többek között a *Magyar Élelmiszerkönyvi megnevezéseket jogellenesen használó élelmiszer forgalomba hozatala, vagy egyéb élelmiszer-jelölési előírásoknak való meg nem felelés esetén* élelmiszer-ellenőrzési bírságot szab ki.

Az Éltv. 59. § (1) bekezdésében⁴⁸ meghatározottak szerint az élelmiszer-ellenőrzési bírság legkisebb összege tizenötezer forint, legmagasabb összege – a jogszabályban meghatározott feltételek esetén – elérheti az ötmilliárd forintot is.

A felhasználók elsősorban a termékekről annak jelölésén keresztül tájékozódnak, ezért az Éltv. 10. §-a úgy rendelkezik, hogy élelmiszer csak akkor hozható forgalomba, ha jelölése magyar nyelven, közérthetően, egyértelműen, jól olvashatóan tartalmazza az élelmiszer-jelölési előírásokat. Fogyasztóvédelmi rendelkezésként határozza meg az Éltv.,⁴⁹ hogy az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer, továbbá az élelmiszerek megjelenítése (formája vagy alakja, csomagolása, bemutatásának módja, kellékei) nem tévesztheti meg a végső fogyasztót az élelmiszer tulajdonságai – így különösen az élelmiszer természete, azonossága, jellemzői, összetétele, mennyisége, eltarthatósága, származási helye vagy eredete, illetve előállítási vagy termelési módja – tekintetében, azáltal, hogy az élelmiszernek olyan hatást vagy tulajdonságot tulajdonít, amelyekkel az valójában nem rendelkezik, továbbá annak állításával vagy olyan benyomás keltésével, hogy az élelmiszer különleges tulajdonsággal rendelkezik, ha ugyanezekkel a tulajdonságokkal minden más hasonló élelmiszer is rendelkezik. Rögzíti a rendelkezés azt is, hogy az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer nem tulajdoníthat az élelmiszernek betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó tulajdonságokat, illetve nem keltheti ezen tulajdonságok meglétének benyomását.

⁴⁶ A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) központi hivatal. A NÉBIH-et az agrárvidékfejlesztésért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítja.

⁴⁷ Éltv. 35. § (3) bekezdése

⁴⁸ a) ha az eljárás alá vont személy a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) hatálya alá tartozó, 100 millió forintot meghaladó éves nettó árbevétellel rendelkező vállalkozás, az eljárás alá vont személy éves nettó árbevételének 10%-áig, de legfeljebb ötszázmillió forintig, illetve az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén legfeljebb ötmilliárd forintig;

b) az a) pont hatálya alá nem tartozó esetben 500 ezer forintig, illetve az emberek vagy állatok széles körének egészségét károsító vagy veszélyeztető, továbbá a felhasználók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén az eljárás alá vont személy éves nettó árbevételének 10%-áig, az Szt. hatálya alá nem tartozó eljárás alá vont személy esetében tízmillió forintig terjedhet.

⁴⁹ Éltv. 10. § (2) bekezdése

A fentiekben ismertetett fogyasztóvédelmi rendelkezések⁵⁰ megsértésekor a fogyasztóvédelmi hatóság a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvényben meghatározott eljárás szerint⁵¹ jogosult eljárni. A törvény 25. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés azt is kimondja, hogy az étel- és ital-élelmiszer-jelölési előírások megsértésének észlelése esetén az étel- és ital-élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, illetve a fogyasztóvédelmi hatóság egymást haladéktalanul értesíti az eljárás megindításáról. A törvény értelmében pedig, ha a fogyasztóvédelmi hatóság folytatja le az eljárást, és észleli az étel- és ital-élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatáskörébe tartozó esetkörök megsértését, erről haladéktalanul értesíti az étel- és ital-élelmiszerlánc-felügyeleti szervet.⁵²

A törvény indokolása szerint „*az étel- és ital-élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatáskörével való átfedések csökkentésére a 25. § szerinti kölcsönös értesítési kötelezettség biztosítja a kettős eljárás elkerülését oly módon, hogy ellenőrizetlen terület nem marad.*”

Az indokolás továbbá azt is tartalmazza, hogy „*e szakasz a 10. §-sal együttesen biztosítja a fogyasztóvédelmi hatóság számára, hogy az étel- és ital-élelmiszerek esetében a megtévesztő tájékoztatás tilalmára vonatkozó szabályok megsértése esetén eljárhasson a vonatkozó külön törvény szabályai szerint. Ennek ellenére azonban az étel- és ital-élelmiszerekre vonatkozó szabályokon belül a jelölés (értve ez alatt a jelölés kötelező tartalmára vonatkozó előírásokat) továbbra is olyan terület, ahol a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme nem választható szét az étel- és ital-élelmiszerlánc alapvetően biztonságra koncentráló felügyeletétől. Bármilyen mesterséges – az előbb említetten túli – elválasztás ellenőrizetlen területet eredményezne, ezért ehelyütt kényszerűen bizonyos mértékű hatáskörátfedés fog megmaradni annyiban, hogy amennyiben a kötelező jelölési előírások be nem tartása egyben a végső fogyasztó üzleti döntését is befolyásolja, vagy befolyásolhatja (azaz lényegében: a fogyasztó gazdasági érdekeit érinti) más hatóság, így különösen a fogyasztóvédelemért felelős hatóság is jogosult lehet eljárni.*”

Az eljáró hatóságok körének vizsgálatakor figyelemmel kell lenni – amint arra feljebb már utaltam – a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.) rendelkezéseire is, mivel ez alapján lehetséges a fogyasztóvédelmi hatóság és a Gazdasági Verseny Hivatal tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértésével összefüggő hatásköreit elhatárolni. Az Fttv. 10. §-a főszabályként a fogyasztóvédelmi hatóságot jelöli ki a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megsértése miatt indult hatósági eljárásban. Kivételes esetben pedig a Gazdasági Versenyhivatal jár el, ha a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas, e szabály ugyanakkor nem alkalmazható, ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat kizárólag a terméken, annak csomagolásán vagy a termékhez egyéb módon rögzítve (a továbbiakban együtt: címke), illetve a termékhez adott használati és kezelési útmutatóban vagy jótállási jegyben jelenik meg, vagy ha a tájékoztatási követelmény megsértésével valósul meg.

Ha azonban az Fttv. 10. § (5) bekezdés szerint a címkén megjelenített kereskedelmi gyakorlat azonos formában és tartalommal más kommunikációs eszköz útján is megvalósul, és ez utóbbi kereskedelmi gyakorlat tekintetében az eljárás a gazdasági verseny érdemi érintettsége miatt a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik, a Gazdasági Versenyhivatal bírálja el az e kereskedelmi gyakorlat alkalmazásával a címkén elkövetett jogsértést is.

Az Fttv. 12. § szakasza azt is rögzíti, hogy a fenti hatóságok a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértésével kapcsolatos feladataik hatékony ellátása érdekében együttműködési megállapodás alapján együttműködnek egymással.

⁵⁰ Isd. Éltv. 10. § (2) bekezdés

⁵¹ Éltv. 25. § (3) bekezdése

⁵² Éltv. 25. § (5) bekezdés

Az együttműködés különösen a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatának kölcsönös megismerését, az anyagi és eljárásjogi szabályok egységes alkalmazását, a hatásköri összeütközések elkerülését, az esetleges hatásköri viták hatékony rendezésének megkönnyítését szolgálja. Az Fttv. e szakasszal összefüggő indokolása kifejti, hogy a jogbiztonság érdekében a lehető legnagyobb konkrétsággal határozza meg a törvény azokat az eseteket, amelyekben a verseny érdemben érintettnek kell tekinteni.

„Ugyanakkor egy rugalmas, fogalmi jellegű kiegészítő definíció is szükséges, elkerülendő a szabályozás merevségét, életszerűtlenségét. [...] A törvénysértőnek vélt kereskedelmi gyakorlatot kifogásolni kívánó fogyasztónak (a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetnek vagy versenytársnak) a fenti összetett hatásköri rendszerrel nem kell pontosan tisztában lennie: bármelyik hatósághoz fordulhat, s ez a hatóság, amennyiben saját hatáskörének hiányát állapítja meg, köteles az ügyet áttenni a hatáskörrel rendelkező hatósághoz.”

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgyt.) alapján⁵³ a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések betartását, és – ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik – eljár azok megsértése esetén. Továbbá e szakasz (3) bekezdése szerint a fentiekén túl, ha külön törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi az áru fogyasztók számára való értékesítésére; a fogyasztóknak forgalmazott termék minőségére, összetételére, csomagolására; a fogyasztóknak értékesítésre szánt, illetve értékesített áru mérésére, hatósági árára vagy egyébként kötelezően megállapított árára; a fogyasztói panaszok intézésére; a fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézésére, a termék forgalmazása vagy szolgáltatás nyújtása során az egyenlő bánásmód követelményére, továbbá a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén.

A törvény indokolása szerint *„az Fgyt. új 45/A. §-sával meghatározza, hogy mely jogszabályi rendelkezések tartoznak a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörébe, azaz, hogy melyek az ún. fogyasztóvédelmi rendelkezések. [...] A fogyasztóvédelmi rendelkezések törvény szerinti meghatározása a korábbi túlságosan rugalmas és így kellően nem behatárolható szabályozást felváltva a hatáskörök egyértelművé válását eredményezi, a hatásköri párhuzamosságokat – egyes kivételes esetektől eltekintve – megszünteti, s így a jogbiztonságot növeli.”* A fogyasztóvédelmi hatóság az Fgyt. 47. §-a alapján, ha eljárása során megállapítja a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset lényeges körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával a jogszabályban meghatározott intézkedéseket teheti, többek között fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki.

Az Fgyt. 47/C. § (1) bekezdése⁵⁴ értelmében a bírság minimális összege – azonosan az élelmiszerellenőrzési bírság minimum összegével – 15 ezer forinttól – a jogszabályban meghatározott feltételek szerint – egészen 2 milliárd forintig terjedhet, szemben az élelmiszerellenőrzési bírság 5 milliárd Ft-ig terjedő összegével szemben.

⁵³ Fgyt. 45/A. § (2) bekezdése

⁵⁴ a) a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) hatálya alá tartozó, 100 millió forintot meghaladó éves nettó árbevétellel rendelkező, a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló törvény hatálya alá nem tartozó vállalkozás esetében a vállalkozás éves nettó árbevételének 5%-áig, de legfeljebb 100 millió forintig, illetve a fogyasztók széles körének testi épségét, egészségét sértő vagy veszélyeztető, továbbá a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén legfeljebb 2 milliárd forintig,

b) az a) pont hatálya alá nem tartozó vállalkozás esetében 500 ezer forintig, illetve a fogyasztók széles körének testi épségét, egészségét sértő vagy veszélyeztető, továbbá a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén a vállalkozás éves nettó árbevételének 5%-áig, az Szt. hatálya alá nem tartozó vállalkozás esetén 5 millió forintig terjedhet.

A feltárt rendelkezések és a hatóságok gyakorlata alapján tehát az Éltv. a 10. § (2)-(4) bekezdéseiben foglalt fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése esetén az eljárás lefolytatására a GVH vagy a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult.

Ugyanakkor az élelmiszer-jelölési előírások megsértésének észlelése esetén az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, illetve a fogyasztóvédelmi hatóság egymást haladéktalanul értesíti.⁵⁵

A fogyasztóvédelmi hatóság az értesítési kötelezettséggel kapcsolatban nem észlelt problémát, így hatásköri vitára nem került sor és ilyen irányú megkeresés sem érkezett hozzá. A nemzetgazdasági miniszter ugyanakkor azt is kifejtette, hogy a hatásköri viták elkerülését segíti⁵⁶ az NFH és a GVH között létrejött együttműködési megállapodás, valamint az a gyakorlat, miszerint a hatóságok kapcsolattartói rövid úton érintkeznek egymással. Továbbá az egyeztetéseket elősegíti az Fttv. 20.§ (2) bekezdésben foglalt rendelkezés, miszerint a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörének vizsgálatakor a hatóság felhívására a vállalkozás köteles nyilatkozni arról, hogy az adott kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben milyen kommunikációs eszközöket alkalmazott.

A nemzetgazdasági miniszter kiemelte továbbá azt is, hogy a vonatkozó jogszabályok hatályba lépése óta élelmiszereket érintő, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perekben nem született olyan bírósági döntés, mely megállapította volna, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság, az élelmiszerlánc felügyeleti szerv vagy a GVH jogsértően állapította volna meg hatáskörét.

A vidékfejlesztési miniszter szintén a NÉBIH, az ÁNTSZ és az NFH között kötött együttműködési megállapodásra utalt, melyet az eljáró hatóságok az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek, valamint a csecsemők és kisgyermekek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszerek, bébiételek hatékony és összehangolt hatósági ellenőrzésére hoztak létre. Hangsúlyozta, hogy a fogyasztók megtévesztésével együtt járó élelmiszerjelölési hibák és megtévesztő reklámok tekintetében a fogyasztóvédelmi hatóság jogosult eljárni.

Az élelmiszerjelölési előírások megsértésének észlelésekor a két hatóság haladéktalanul értesíti egymást, így a hatásköri átfedések csökkenthetők és nem marad ellenőrizetlen egyetlen terület sem. Utalt arra is, hogy a kisebb súlyú hibáktól a súlyosabb jelölési hibákig változatos a hibák jellege. *Súlyos jelölési hibának számít például, ha a terméken egy allergén anyag nincs feltüntetve, amivel egyidejűleg megvalósul az élelmiszerbiztonsági előírások megsértése is.* Többször előforduló hiba a minőség-megőrzési és fogyaszthatósági idő dátumának rossz sorrendben való feltüntetése, valamint a vonatkozó jelölési előírások részletes ismeretének hiánya miatt az összetételi jelölési hibák is, valamint az, hogy az általános jelölési követelmények mellett nem veszik figyelembe a Magyar Élelmiszerkönyv jelölésre vonatkozó előírásait.

Az NFH elnökének tájékoztatása szerint a területi felügyelőségeikhez 2012-ben számos fogyasztói beadvány érkezett élelmiszerek miatt, de mivel azok többnyire (55 esetben) az élelmiszer forgalmazás olyan területét érintették, (pl. lejárt minőség-megőrzésű élelmiszer) amelyre a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezett hatáskörrel, át kellett tenni a hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerv felé. Ezzel szemben a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét érintő ügyben a fogyasztók 29 alkalommal keresték fel a területi felügyelőségek valamelyikét.

A feltárt jogsértések a legtöbb esetben abból adódtak, hogy a termékek jelölésén feltüntetett információk (pl. összetétel, gyártó, származási hely) nem feleltek meg a valóságnak.

⁵⁵ az Éltv. 25. § (4) bekezdése alapján

⁵⁶ az Fttv. 12. § (3) bekezdése alapján

Az OÉTI főigazgatójának véleménye szerint az általános közfogyasztásra szánt élelmiszerek tápérték jelölésének ellenőrzésére vonatkozó szabályok jelenleg nem kellően átláthatók, utalt arra, hogy az Éltv. 25. §-a az élelmiszerek jelölésének (címkézés) ellenőrzésére a fogyasztóvédelmi hatóságot és élelmiszerlánc-biztonsági hatóságot nevesíti, addig az Éltv.⁵⁷ az egészségügyért felelős minisztert hatalmazza fel első helyi felelősséggel a tápértékjelölésre vonatkozó részletes szabályok kidolgozására.

A hatáskör a közigazgatási jogban a közigazgatási szervek közötti munkamegosztást jelenti, tehát a hatásköri szabály felruházza a szervet mindazon jogokkal és kötelezettségekkel, amelyek a feladatai ellátásához nélkülözhetetlenek. A hatásköri szabálynak pedig pontosan meg kell határozni, hogy a hatóság milyen hatósági ügyben járhat el, mely ügyfél vagy ügyfelek ügyében járhat el, az ügyfél mely életviszonyaiba avatkozhat be, ezt milyen feltételekkel teheti meg. A hatáskör fogalmának és terjedelmének meghatározása különös jelentőséggel bír, hiszen a semmisség következményével sújtja a hatásköri korlátokat átlépő közigazgatási hatóságot.

Továbbá az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői szempontjából is garanciális jelentősége van annak, hogy ügyükben ténylegesen az a szerv jár el, akit a jogszabály erre feljogosít, és nem más. Ez, vagyis a hatósági tevékenység kiszámíthatóságának alapelve az Alaptörvényben biztosított jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéből, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének alapelveiből következik.

A feltárt gyakorlat és a jogszabályok összevetését és elemzését követően álláspontom szerint a jogalkotói törekvések ellenére továbbra is maradtak/maradhattak fenn párhuzamos hatáskörök, erre maguk a jogszabályok indokolásai is utalnak. Nem vitatható az a jogos és a társadalom részéről elvárható jogalkotói törekvés, miszerint az emberek egészségét alapvetően meghatározó élelmiszerbiztonsági szabályok betartásakor ne legyen hatóságilag ellenőrizetlen terület, e kiemelkedően fontos jogág területének hatósági ellenőrzésére vonatkozó szabályok meghatározásakor is figyelemmel kell lenni az Alaptörvényből következő jogállami követelményekre.

A hatásköri összeütközések elkerülése érdekében, a nem egyértelmű hatásköri elhatárolás miatt az Fttv. 12. § (3) bekezdése ugyan felhatalmazást adott az eljáró hatóságoknak együttműködési megállapodás megkötésére, illetve az Éltv. 25. § (4) bekezdése az élelmiszer-jelölési előírások megsértésének észlelésekor előírta egymás értesítésének kötelezettségét, továbbá a NÉBIH, az NFH és az ÁNTSZ is kötött egymással együttműködési megállapodást. Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni arra, hogy mindezek nem pótolhatják azt a követelményt, miszerint a jogalkotójának az adott esetben eljárásra jogosult és kötelezett szervet jogszabályban egyértelműen kell kijelölnie, ez a szabályozási elégtelenség pedig önmagában alkalmas a jogbiztonság követelményének megsértésére.

Fel kell hívnom a figyelmet arra is, hogy az esetleges párhuzamos hatáskör gyakorlásának, vagy a hatáskör téves megállapításának az eljárás alá vont személyre, szervekre tekintettel súlyos következményei is lehetnek, tekintettel a fogyasztóvédelmi hatóság és az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által alkalmazható intézkedések körére, különösen a fogyasztóvédelmi és az élelmiszerbiztonsági bírság jelentősen eltérő maximált összegére.

4. Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének meghatározása

Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendelet 5. § (4) bekezdése értelmében a járási (fővárosi kerületi) tisztiorvos – szükség esetén az Országos Közegészségügyi Központ Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézetének (a továbbiakban: OÉTI), illetve az ellenőrzésre és zárolásra feljogosított más hatóság véleményének beszerzése után – határozattal intézkedik az

⁵⁷ Éltv. 76. § (6) bekezdése

esetleges forgalomba hozatal, illetőleg felhasználás vagy tovább feldolgozás feltételeiről vagy a külön jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén a tétel megsemmisítéséről.

Továbbá az EüM rendelet 5.§ (6) bekezdése kimondja, hogy ha az élelmiszerben jogszabályban meg nem jelölt, szennyező anyag fordul elő (új anyagok felhasználása, új termelési és technikai műveletek bevezetése következtében), a forgalomba hozatalhoz, illetőleg a *felhasználáshoz be kell szerezni az OÉTI engedélyét is*. Ennek beszerzéséig az élelmiszert tilos forgalomba hozni vagy forgalomban tartani. Az OÉTI főigazgatója a fenti rendelkezésekkel összefüggésben arra hívta fel a figyelmemet, hogy az OÉTI élelmiszerbiztonsági feladatai – melybe az élelmiszerek vegyi szennyezettségével kapcsolatos teendők is tartoznak – 2007-ben átrendeződtek, és a NÉBIH jogelődjéhez kerültek át. Így véleménye szerint az EüM rendelet 5. § (6) bekezdésében meghatározott engedélyezési hatáskörrel sem rendelkezhet az OÉTI. Jelezte azt is, hogy a hatáskörök átszervezését követően engedélyezési kérelem az OÉTI-hez nem érkezett. Az OÉTI álláspontját támasztja alá az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet is, mikor az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatásköre tekintetében, annak 46. § (1) bekezdés j) pontja kimondja, hogy a miniszter az egészségügyért való felelőssége körében előkészíti különösen a feladatkörébe tartozó szakterületek tekintetében – a vidékfejlesztési miniszter közreműködésével – az *élelmiszer-biztonság területére vonatkozó határértékek kivételével az egészségre ható tényezők határértékére vonatkozó jogszabályokat*, továbbá e tárgykörökben törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki.

Az Élvtv. 76. §-a (2) bekezdésének 3. pontjában kapott felhatalmazás alapján a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter kiadta a növényi és állati eredetű élelmiszerekben és takarmányokban, illetve azok felületén található megengedett növényvédőszer-maradékok határértékéről, valamint ezek hatósági ellenőrzéséről szóló 66/2010. (V. 12.) FVM rendeletet.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 94. § c) pontja szerint a vidékfejlesztési miniszter az élelmiszerlánc-felügyeletért, ezen belül pedig az élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos kérdések szabályozásáért is felelős. Ebből következően az OÉTI-nek az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendeletben meghatározott feladatkörének szabályozása – tekintettel arra, hogy az még az azóta már hatályon kívül helyezett 1995. évi élelmiszer törvényben kapott jogalkotói felhatalmazás alapján a feladatátrendeződését megelőzően keletkezett, – fölösleges, mellyel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik.

Ugyanakkor a visszásság alapját okozó fölösleges rendelkezést tartalmazó az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendeletet az időközben kiadott az élelmiszerekben előforduló egyes szennyezőanyagokra és természetes eredetű ártalmas anyagokra vonatkozó határértékekről, valamint az élelmiszerekkel rendeltetészerűen érintkezésbe kerülő egyes anyagokkal, tárgyakkal kapcsolatos követelményekről szóló 49/2014. (IV. 29.) VM rendelet 2014. május 14-i hatállyal hatályon kívül helyezte, erre tekintettel intézkedést nem teszek.

5. Az élelmiszerbiztonság és a fogyasztóvédelem európai keretrendszeréről, különös tekintettel a gyermekek védelmére

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének a gyermekek egészséghez való jogáról szóló 24. cikke kimondja egyebek mellett, hogy az aláíró Részes Államok erőfeszítéseket tesznek e jog teljeskörű megvalósításának biztosítására, és alkalmas intézkedéseket tesznek arra, hogy tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a

gyermek egészségére és táplálására vonatkozó alapvető ismeretekről, továbbá megfelelő segítséget nyújtanak ezen ismeretek hasznosításához.

Az Egyezményben részes államok megtesznek továbbá minden alkalmas és hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 2003-ban kiadott, 4. számú, a tinédzserek egészséghez való jogáról szóló Átfogó Kommentárja kiemelten fontos tartja az információ és tájékoztatás kérdését, s kimondja, hogy a tinédzsereknek joguk van az egészségük és fejlődésük, társadalomban való teljes részvételük szempontjából szükséges és megfelelő információkhoz való hozzáféréshez, amelynek biztosítása a részes állam kötelezettsége is egyben – az iskolán kívül és belül egyaránt. Ezen információk feldolgozásához szükséges képességeiket pedig fejleszteni, támogatni kell.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés fogyasztóvédelemről szóló 169. cikke kimondja, hogy „(1) A fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez.”

Az Európai Unió immár kötelező erővel bíró Alapjogi Chartájának gyermekjogokról szóló 24. cikke kimondja, hogy „(1) A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz... (2) A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.”

Az Európai Bizottság 2013 februárjában kiadott tájékoztatójának⁵⁸ fő üzenete szerint a „fogyasztót kiemelt hely illeti meg”. A fogyasztóvédelmi politikának különösen védenie kell a kiszolgáltatott fogyasztókat (pl. az időseket és a gyermekeket) a félrevezető és megtévesztő kereskedelmi gyakorlatoktól. Az első fogyasztóvédelmi intézkedéseket 1975-ben fogadták el az Európai Unióban. Az EU élelmiszer-biztonsági szabályai garantálják, hogy az Unióban termelt, forgalmazott és értékesített valamennyi élelmiszer és élelmiszertermék biztonságos legyen a fogyasztókra nézve. A szabályok értelmében ellenőrizni kell az élelmiszer-higiéniát, az állat-egészségügyi és -jóléti, valamint növény-egészségügyi szabályok betartását, illetve az esetleges élelmiszer-szennyezési kockázatot.

Az Európai Bizottság közvélemény-kutatását, az *Eurobarometer 354. számú felmérését*, 2010-ben végezték el az EU 27 tagállamában, 15 év feletti megkérdezetteken az élelmiszerbiztonság vonatkozásában. A válaszadók az étellel és az evéssel kapcsolatban legkevésbé asszociáltak az élelmiszerbiztonságra, hasonlóképpen legkevésbé az élelmiszerbiztonsággal összefüggő problémákat jelölték meg potenciális veszélyként magukra nézve. A tájékoztatás és az információk megbízhatósága kapcsán, a megkérdezettek legnagyobb százalékban (84%) az egészségügyi szakemberekben bíznak, majd a barátokban és a családban (82%), valamint a fogyasztóvédelmi szervezetekben (76%). A válaszadók nagy többsége hallott már nem biztonságos vagy egészségtelen élelmiszerrel összefüggő híreket, ugyanakkor minden második ember nem vesz tudomást ezekről, vagy igen, de nem változtat étkezési és fogyasztói szokásain. A magyar megkérdezettek⁵⁹ bizonyos kérdésekben az EU átlaghoz képest erősebb tudatosságot mutattak, így az élelmiszerben lévő növényvédőszer-maradék problémája erősebben aggasztja hazánk fogyasztóit (84%), mint az EU27 átlagát (72%), hasonlóan a húsokban lévő melléktermék (antibiotikum, hormon) jelenléte (HUN: 75%, EU27: 70%); a szennyezőanyagok (halban higany, sertéshúsban dioxin) jelenléte (HUN: 69%-74%), az adalékanyagok jelenléte (66%-81%) problémájához.

⁵⁸ http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/consumer_hu.pdf

⁵⁹ <http://www.efsa.europa.eu/en/factsheet/docs/ebhu.pdf>

Az „Európa 2020” növekedési stratégia⁶⁰ egyik központi eleme a fogyasztói tudatosság növelése a célként tűzött intelligens, fenntartható, inkluzív növekedés elérése érdekében, amelynek okán elfogadtak egy 2012-2014-re szóló stratégiát is, mert a felmérések azt is kimutatták, hogy az EU lakosai fogyasztóként nem érzik magukat kellően tudatosnak és informáltak, fogyasztói bizalmuk alacsony.

A tudatos fogyasztói attitűd kialakításának uniós gyakorlata

Az ún. Európai Fogyasztói Agenda és az Európai Bizottság által – a fogyasztói bizalom növelése és a növekedés fellendítése érdekében (2012-2014) – elfogadott Európai Fogyasztóügyi Stratégia⁶¹ kapcsán az Európai Bizottság bejelentette, hogy szándékában áll kifejleszteni egy „interaktív platformot a legjobb gyakorlatok kicserélésére és fogyasztói oktatási anyagok terjesztésére többek között a tanárok és egyéb, a 12-18 éves korosztállyal együtt dolgozókat, beleértve a digitális anyagokat, az új média-technológiákkal és a fenntartható fogyasztással összefüggő anyagokat is.”

Ennek eredményeképpen hozták létre az ún. „Fogyasztói tanterem” (*Consumer Classroom*) online felületet, amely az EU hivatalos nyelvein – így magyarul is – elérhető elsősorban tanároknak szóló közösségi honlap,⁶² hogy együtt alakítsák ki az EU-szerte fellelhető fogyasztói oktatási források, illetve interaktív és kooperatív oktatási eszközök átfogó könyvtárát annak érdekében, hogy kidolgozhassák és megoszthassák az órák anyagát a diákokkal és más tanárokkal. A honlap lehetőséget biztosít a tanárok számára, hogy könnyen megismerhessék a fogyasztói témákat, létrehozzanak vagy előre elkészített leckéket válasszanak a diákoknak, valamint online együttműködhessen más tanárokkal és osztályokkal Európa-szerte. Teljes mértékben kihasználva a legújabb webes technológiákat és közösségi alapú internet-használatot, a Consumer Classroom használatra kész tananyagokat nyújt a fogyasztói oktatási témakörök széles köréből a fenntartható és felelős fogyasztástól a pénzügyi kultúráig.

A *fogyasztói oktatás* célja, hogy megtanítsa az embereknek, már gyermekkortól a fogyasztói társadalomban való élethez szükséges ismereteket, készségeket, és attitűdöket. Ez alapvető összetevője az általános oktatásnak, amelynek támogatnia kellene a fogyasztókat abban a törekvésükben, hogy fenntartható módon megszervezzék mindennapi életüket.

A fogyasztói oktatás a különböző szervezetek, az UNESCO, az OECD és az Egyesült Nemzetek környezetvédelmi programja (UNEP), által sokféleképpen került meghatározásra a tagállamok felé. Mindezek közül az Európai Unió volt az, amely a fogyasztói oktatást a fogyasztóvédelem általános célkitűzései közé sorolja (153. cikkely, az Amszterdami Szerződés, 1997). *A fogyasztói oktatás ezért az európai állampolgárok elismert joga*, és az Európai Unió és a tagállamok számára közösen kitűzött cél is egyben. Az Európai Bizottság a digitális kompetenciát is úgy definiálta, mint az életen át tartó tanulás egyik alapvető fontosságú szempontját. A jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés, a fogyasztóvédelemről szóló 12. cikkelyén túlmenően, 169. cikkében úgy rendelkezik, hogy „az Uniónak hozzá kell járulnia a fogyasztók egészségének védelméhez, a biztonságához és a gazdasági érdekeinek védelméhez; a fogyasztók jobb tájékoztatásához, oktatásához és érdekeinek védelméhez a fogyasztók jogainak megőrzése érdekében.”

Hazánkban a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 17. § (1) bekezdése mondja ki, hogy „a fogyasztóval iskolai és iskolán kívüli oktatás keretében meg kell ismertetni az igényei érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat. (2) *A fogyasztóvédelmi oktatás elsősorban állami feladat.* (3) Az iskolai fogyasztóvédelmi oktatás a Nemzeti Alaptanterv részét képezi.

⁶⁰ Európai Fogyasztói Agenda – European Consumer Agenda – Boosting confidence and growth COM(2012) 225 final

⁶¹ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/swd_document_2012_en.pdf

⁶² <http://www.consumerclassroom.eu/hu/node>

A Nemzeti Alaptanterv fogyasztóvédelemmel kapcsolatos követelményeinek a Kormány részére történő benyújtása előtt be kell szerezni a fogyasztói érdekek országos képviselőjét ellátó egyesületek véleményét is. (4) A Nemzeti Alaptanterv elvei és követelményei szerint a fogyasztóvédelemért felelős miniszter közreműködik a közoktatás intézményei számára készülő fogyasztóvédelmi tantervi követelmények meghatározásában. (5) Az állam a fogyasztóvédelmi oktatással kapcsolatos feladatait az oktatási intézményekkel, a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületekkel együttműködve látja el.”

A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendeletben a 7-8. évfolyamos tanulók számára, a Kémia tantárgy keretein belül a „Az ember megismerése és egészsége” témakörben kerül elő a következő: „Egészség. Egészséges táplálkozás: a zsírok és cukrok szerepe a táplálkozásban, a túlfogyasztás következményei, a különböző élelmiszerek tápanyag- és energiatartalma, a tápanyagtáblázatok használata. Veszélyes anyagok és kezelésük a háztartásban (vízkőoldó, hypo, hideg zsíroldó, fagyálló folyadék). Fogyasztóvédelem, a háztartási cikkek összetétele és minőségellenőrzése, élelmiszerek adalékanyagai, élelmiszerbiztonság.” Valamint a 9-12. évfolyamos tanulók, életvitel és gyakorlat oktatásának keretein belül az „Egészség- és környezettudatos vásárlás és fogyasztás, fogyasztóvédelem.” sajátíthatnak el ismereteket. Megkeresésemre adott válaszában a FÉOSZ elnöke kifejtette, hogy a fogyasztóknak még mindig hiányosak az ismereteik, azok komoly javításra szorulnak. Különösen fontos az egészséges táplálkozás és az élelmiszerbiztonság témakörének, a tudatos fogyasztói magatartás prioritásként kezelése a gyermekek esetében, akik koruk folytán speciálisan sérülékeny védendő fogyasztói rétegnek minősülnek. Nem elég mindezen ismeretek jogszabályban rögzítése akkor, ha a vonatkozó oktatás a gyakorlatban mégsem valósul meg és a NAT-ban foglalt követelmények nem kerülnek érvényesítésre az iskolarendszerű oktatásban. A FÉOSZ elnöke szerint az ezzel kapcsolatos aggályok létjogosultságával számolni kell a rendelkezésre álló tapasztalataik alapján. A FÉOSZ által diákok számára tartott tanórák alkalmával egyértelműen kiderült, hogy *az egyes oktatási intézmények egyáltalán nem vagy csupán elvétve építették be és tették tananyaguk részévé az alapvető fogyasztói ismeretek oktatását.*

Az *OBH-2096/2008.* számú, a gyermekek jogtudatosságára fókuszáló jelentésében már kifejtettem, hogy a *jogtudatosításnak három szintje* különböztethető meg. Az első a (jog)ismeret, azaz a jogokról, illetve azok korlátairól szóló *ismeretanyag átadása*. Ez pusztán információk birtoklását jelenti, amely nélkülözhetetlen természetesen a jogtudatosság mélyebb jelentéstartalmainak megvalósulásához, de nem elegendő cél. A második szint, a *jogkövető magatartás kialakulása*, amely a társadalomba való beilleszkedéshez elengedhetetlen. A jogtudatosság harmadik szintje pedig az, hogy *a gyermek tudatába vésődjön, személyiségébe attitűdként kialakuljon az emberi jogok tisztelete*, egy szabad társadalomban az étellel járó felelősségvállalás képessége. *Mindez érvényes a fogyasztói tudatosságra való oktatás, nevelés témakörére is.*

A fogyasztói magatartás kialakulásában kritikus fontosságúak a gyermekkorban megszerzett ismeretek és attitűdök, ugyanakkor a gyermekeken keresztül a szülők is elérhetők. A jelenleg hatályos fogyasztóvédelmi törvény a fentiek szerint ugyan foglalkozik a fogyasztók oktatásával, ennek gyakorlatba történő átültetése azonban kérdéses. A törvény előírja, hogy a fogyasztóval iskolai és iskolán kívüli oktatás keretében meg kell ismertetni az igényei érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat, mely elsősorban állami feladat. Az állam a fogyasztóvédelem iskolai oktatásával kapcsolatos feladatait az oktatási intézményeken keresztül, a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetekkel együttműködve látja el. Ez azonban egyelőre inkább egyfajta deklaráció, mintsem valódi gyakorlat.

A köznevelési intézményeknek a jogszabályi kötelezettségekből is fakadóan, a (jog)ismeret, fogyasztói tudás átadásában alapvető szerep jut. Kétségtelen, hogy mindehhez a NAT használható jogi keretet biztosít, azonban ezek marginális szerepe és fakultatív jellege a valódi kompetencia fejlesztését és az ismereteknek a tudatos felnőtté válás útján a mindennapi létbe való hatékony beépülését nem teszik lehetővé.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felelős fogyasztói magatartásra való oktatás kötelezettségének csak formális jogszabályi kerete, az attitűdú válást elősegítő gyakorlati oktatás és képzés nélkül a – kereskedelmi marketing egyik legkedveltebb célpontjának tekinthető – fiatal fogyasztók, azaz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése tekintetében visszásság gyanúját veti fel.

Összegzés

A megkeresett szervek válaszainak az élelmiszerbiztonság háttérét képező jogszabályi rendelkezésekkel történt összevetése alapján megállapítható, hogy a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel való ellátásának garanciái rendkívül sok tényezőben gyökereznek, az élelmiszerbiztonság hatékony védelme garanciáinak megteremtése és fenntartása az élelmiszerlánc összes szereplőjének közös feladata. Az élelmiszerlánc hatékony működését sok tényező és szereplő befolyásolja, ezek közül kiemelt szerepe van az uniós élelmiszerlánc biztonsági szabályozásnak, az élelmiszeriparban dolgozó vállalkozásoknak, a hatóságoknak, a felhasználóknak és a fogyasztóknak. Ugyanakkor ugyanilyen fontos befolyásoló szerepe lehet a tudománynak, az oktatásnak, a médiának és a különféle civil szervezetek programjainak is. A tudatos fogyasztói magatartásnak egyre inkább előtérbe kell kerülnie, hiszen ma már nem kétséges, hogy a táplálkozás minősége és az egészségi állapot között szoros összefüggés van, tekintettel arra, hogy a tudomány jelenlegi állása szerint számos, bizonyítottan táplálkozással összefüggő megbetegedés létezik.

Amint azt a FAO/WHO Élelmiszerbiztonsági Szakértői Testülete is megállapította, a szennyezett élelmiszerek fogyasztása következtében alakul ki a világon a legtöbb megbetegedés, mely tényező egyben a nemzetek gazdasági teljesítőképességének legfőbb hátráltatója is. Egyértelmű tehát, hogy az élelmiszerbiztonságra vonatkozó ismeretek beépítése az oktatási és egyéb táplálkozás-egészségügyi programokba olyan nemzetgazdasági érdek, mely az egészséges életének stratégiai jelentőségét erősíti. Ugyanez mondható el az élelmiszerbiztonság szereplőinek hatékony együttműködése fontosságáról is.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, figyelemmel arra, hogy a magyar élelmiszerjogra vonatkozó szabályozás olyan európai uniós alapokon nyugszik, amely jelentősen behatárolja a hazai szabályozás tekintetében tehető ombudsmani jogalkotási javaslat kereteit,

1/ az Ajbt. 37. § alapján felkérem a *vidékfejlesztési, valamint a nemzetgazdasági minisztert*, hogy

– együttesen tekintsék át és egyértelműen rendezzék az élelmiszerekkel kapcsolatos előírások (pl. élelmiszer-jelölési szabályok) megsértésekor eljáró élelmiszerlánc-felügyeleti és a fogyasztóvédelmi hatóságok hatáskörét;

– tekintsék át az élelmiszer adalékanyagok címkézésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a jelentésben ismertetett szempontok szerint és ahol ezt európai uniós felhatalmazás lehetővé teszi, tegye meg a szükséges jogalkotói lépéseket, annak érdekében, hogy a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel történő ellátásának garanciái maradéktalanul érvényesülhessenek.

2/ az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, valamint a vidékfejlesztési minisztert, hogy egymással, valamint a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó civil szervezetekkel együttműködve

– készítsen átfogó állapotfelmérést a nevelési-oktatási intézményekben az ételbiztonsági ismeretekre vonatkozó NAT-ban szereplő ismeretek gyakorlati megvalósulásának helyzetéről

– integrált oktatási-képzési-ismeretterjesztő rendszeren keresztül segítse elő, hogy az ételbiztonsági ismeretek szereplői, valamint a fogyasztók minél magasabb ételbiztonsági ismeretekhez férhessenek hozzá, mellyel a fogyasztók tudatos és felelős magatartásukkal alakíthatják ki fogyasztói szokásaikat.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

Melléklet

Az ételbiztonsági okozta hazai lakossági megbetegedésekre vonatkozó 2012. évi adatok (NÉBIH)

A 2012. évben bejelentett ételbiztonsági eredetű megbetegedések vizsgálatát és nyilvántartását „Az ételbiztonsági láncról és hatósági felügyeletéről” szóló 2008. évi XLVI. törvény felhatalmazása alapján végezte az ételbiztonsági lánc-felügyeleti szerv. A kivizsgálások szakmai hátterét „az ételbiztonsági közvetítette megbetegedések és azok gyanújának vizsgálatához az ételbiztonsági láncban” című útmutató biztosította.

A 2008. évi XLVI. törvény, valamint „a vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának ételbiztonsági feltételeiről” szóló 62/2011. (VI.30.) VM rendelet az ételbiztonsági vállalkozó kötelezettségeként írja elő a tudomására jutott esemény bejelentését. Az év során több ételbiztonsági vállalkozó jogkövető magatartást tanúsítva, maga jelentette a megbetegedés gyanút, de a bejelentések döntő része továbbra is a Népegészségügyi Szolgálattól érkezett.

A 2012. évben bejelentett események adatait az alábbi táblázatban foglaltuk össze. A bejelentett események nem mindegyike bizonyult a vizsgálatok alapján ételbiztonsági eredetűnek, ebből adódik a bejelentett és nyilvántartott adatok eltérése.

Bejelentett- és nyilvántartott ételbiztonsági eredetű események és megbetegedések száma (2008 - 2012.)

év	Bejelentett			Nyilvántartott			
	Esemény	beteg	kórházban ápol	esemény	beteg	kórházban ápol	meghalt
2008	83	2265	175	67	1811	164	2
2009	79	1124	89	50	1035	75	1
2010	106	2416	109	43	1409	78	0
2011	95	1783	167	49	1140	105	0
2012	78	1332	148	31	773	102	0

A nyilvántartott adatok az ételbiztonsági láncban (ételbiztonsági ipar, ételbiztonsági kereskedelem, közétkeztetés, vendéglátás) előállított és forgalomba hozott ételbiztonsági termékek közvetítette megbetegedéseket mutatják. Háztartásban készült ételek fogyasztását követő megbetegedések a nyilvántartásunkban nem szerepelnek, azok vizsgálatára az ételbiztonsági lánc-felügyeleti szerv nem jogosult.

A 2012-ben nyilvántartott események száma alacsonyabb, mint 2011-ben (31:49), a betegszám lényegesen kevesebb (773:1140), a kórházi ápoltság száma közel azonos volt

(102:105). A betegek és a kórházban ápoltság számának aránya magasabb, mint az előző évben volt (2012-ben 13,2%, 2011-ben 9,2 %). Halálos kimenetelű esemény nem történt.

1A tömeges (29-nél több beteg) események száma majdnem azonos a 2011. évi adattal (2012-ben: 10, 2011-ben: 11), azonban jelentősen csökkent az események kapcsán megbetegedettek száma (2012-ben: 496, 2011-ben: 642).

Az előző évekhez hasonlóan 2012-ben is a közétkeztetésben történt a legtöbb esemény, a összes eseményhez képest kiemelkedő arányban (2012-ben: 58,1%, 2011-ben: 63,3%, 2010-ben: 53,5%). Azonban az eseményekhez tartozó betegszám évről-évre kevesebb (2012-ben: 519, 2011-ben: 942, 2010-ben: 1102). Az összes beteg 67,1%-a betegedett meg közétkeztetésben készített étel fogyasztását követően. A közétkeztetésben megbetegedettek 7,9%-a került kórházba.

Az események 41,9%-át vendéglátásban készült étel közvetítette, 2011-ben ez az arány lényegesen alacsonyabb, 28,6% volt. A szektorból kikerült betegek száma (2012-ben: 254, 2011-ben: 171) és aránya

(2012-ben: 32,9%, 2011-ben: 15%) is emelkedett, és a kórházi ápolási arány (24,1%) is magasabb volt a 2011-ben számított adathoz (11,4%) képest.

A vendéglátóiparból eredő események többségét a betegek jelentik be. Az ilyen események akkor kerülnek nyilvántartásunkba, ha a beteg orvosi igazolást mutat be a tünetek és az ételmszerfogyasztás közötti összefüggésről.

2012-ben a közétkeztetésben és a vendéglátás területén történt ételmszer eredetű megbetegedés. **Az ételmszeriparban, kistermelő által előállított, ill. a kereskedelmi forgalomban károsodott termék fogyasztására visszavezetett eseményt nem regisztráltak.**

Az előző évekhez hasonlóan, **2012-ben sem volt olyan ételmszer- vagy ételcsoport, amelynek kiemelését megbetegedést közvetítő gyakorisága indokolná**, legtöbb eseményben (58,1%) valamilyen konyhai készítmény szerepelt.

A megbetegedések előidézésében emelkedett a baromfi húskételek előfordulása (2012-ben 5, 2011-ben 2 esemény), de csökkent a vörös húskételek - 1 eset kivételével sertéshús - által közvetített események száma (2012-ben 4, 2011-ben 7 esemény).

A megbetegedést előidéző ételmszerek között mindössze 1 esetben merült fel a tojás fertőzést közvetítő szerepe, de ezt sem a laboratóriumi, sem az epidemiológiai vizsgálatok nem igazolták. Tojással készült cukrásztermék nem szerepelt a gyanúsított ételek között. A hidegkonyhai termék által közvetített 2 eseménynél nem a tojás, hanem más összetevő, ill. konyhai alkalmazotról utószennyezéssel bekerült mikroorganizmus okozott - nem Salmonella

– megbetegedést. 2011-ben 6, az azt megelőző két évben 4-4 eseményt regisztráltunk, ahol a tojás megbetegítő szerepe valószínű volt.

A megbetegedést kiváltó kórokozók közül 2012-ben is **a Salmonella baktériumok okozták a legtöbb eseményt** (51,6%), 2011-ben ez az arány 42,9% volt.

Az ételmszer eredetű megbetegedések létrejöttéhez az események többségében egyidejűleg többféle konyhatechnológiai hiba társult. Az események 22,6%-ában (2011-ben 37%-ban) a betegséget kiváltó mikrobák az étel elkészítését követően, utólag kerültek a késztermékekbe, amikor már nem következett további mikrobaölő hatású konyhatechnológiai művelet.

Az ételmszer eredetű megbetegedések felderítő vizsgálatait követően összesen **4.013.208.-Ft** bírság kiszabására került sor.

A megbetegedés közvetítésével gyanúsított ételmszer-tétel zárolására 3, étkeztetést végző létesítmény működésének felfüggesztésére szintén 3 esemény kapcsán került sor.

Összefoglalva, a 2012. évi ételmszer eredetű megbetegedési adatok az események és a megbetegedettek számának csökkenését mutatják. A tömeges események száma is kevesebb volt az előző évinél. Az események megoszlása a gyermekétkeztetés területére irányítja a figyelmet.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-534/2013. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

A magántulajdonú, vályogházban élő panaszos és családja életveszélyes állapotba került lakóházuk ügyében kért segítséget. A 2000-ben vásárolt ingatlan felújítására 2008-ban 2 millió Ft hitelt vettek fel. A panasz szerint az épület 2010-ben a belvív, illetve a csatornázás következtében megrepedezett és megrogyott. A tulajdonosok 2011-ben a Jászberény Város Polgármesteri Hivatala Építésügyi Osztályához fordultak a bontási engedély ügyében, azonban 2011 áprilisában, a bontást megelőző éjszaka házuk összeroppant, mindenük a házban maradt. A helyi önkormányzattól több esetben kértek segítséget, mely azonban elmaradt, ellentétben más családokkal, akiknek a panasz szerint az önkormányzat hasonló problémájuk megoldására segítséget nyújtott. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Figyelemmel a panaszosok rendkívül elnehezült helyzetére az ügyben vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- az élethez és emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*]
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: *„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.”*)
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*).
- a lakhatás előmozdításának kötelezettsége (Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés: *„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”*)

Az alkalmazott jogszabályok

- az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.)
- közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.)

A megállapított tényállás

Az elmúlt időszakban több, saját tulajdonú ingatlanában élő panaszos fordult hozzám azzal összefüggésben, hogy életveszélyessé vált a lakóháza, illetve az abban való életvitelszerű tartózkodás.

Az *AJB-6510/2013.* számon lefolytatott vizsgálatomban azokat a körülményeket tekintetem át, amelyek az ilyen esetekben az alapvető jogok érvényesülését gátolják. A vizsgálatot lezáró jelentésemben a lakóházak állagromlásának megakadályozásával összefüggésben rámutattam: annak, hogy a helyreállítási kötelezettség keretében elrendelt építési munkák elvégzetése elmarad az oka az, hogy az eljáró építésügyi hatóságnak nem áll rendelkezésére a megfelelő költségvetési forrás. A lakók szociális helyzetét is figyelembe vevő állami (önkormányzat/hatósági) segítség hiánya az érintettek életére, testi épségére nézve azonban visszafordíthatatlan következményekkel járhat, az így kialakult helyzet pedig az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság bekövetkeztének a közvetlen veszélyét hordozza magában. A jelentésben feltárt visszásságok orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében a belügyminiszternél kezdeményeztem, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve dolgozza ki az életveszélyes lakóépületben élő, felújítás, karbantartás, helyreállítás körében hatósági határozattal elrendelt építési munkák elvégzésére önerőből képtelen, szociálisan rászoruló személyek lakhatásának megőrzése érdekében szükséges, építésügyi hatóság által felhasználható forrás elkülönítésének és felhasználásának szabályait. Felkértem továbbá a közigazgatási és igazságügyi minisztert is arra, hogy a kormányhivatalok útján hívja fel az építésügyi hatósági jogkörrel rendelkező jegyzők figyelmét az életveszélyes épületek állapotával kapcsolatos hatósági eljárások során a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan betartására. A vizsgálat lezárásáig a megkeresett szervek részéről a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter válasza hivatalomhoz még nem érkezett meg. A közigazgatási és igazságügyi miniszter válaszában a Ket. 136. §-ában foglaltakra hivatkozva a következő álláspontot fejtette ki.

A végrehajtást foganatosító szervnek azt a végrehajtási módot kell választania, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. E mérlegelés körébe több szempontot szükséges bevonni. Egyfelől az építésjogi összefüggést, a műszaki szempontokat, valamint a megválasztott végrehajtási mód költségeit, de mindent megelőzően az életveszély elhárításának, az élethez, testi épséghez fűződő alapvető jog védelmének szempontját. Ugyanakkor az is mérlegelendő, hogy a konkrét kötelezettség összefüggésében mely végrehajtási módok lehetnek relevánsak (így pl. az életveszély-elhárítást célzó építési munka elvégzése annak jellegére tekintettel nyilvánvalóan nem kényszeríthető ki a rendőrség közreműködésével).

Az eset kapcsán a közigazgatási és igazságügyi miniszter arra is rámutatott, hogy a szóban forgó kötelezettség jellegére, valamint a kötelezett vagyoni helyzetére tekintettel a bírságolás nem alkalmas a kötelezettség elvégzésének kikényszerítésére, és nincs más olyan jogosult (pl. az épület bérlője), aki feljogosítható lenne a kötelezett tulajdonos helyett az építési munka elvégzésére, a helyes mérlegelés eredménye az lehet, hogy az építésügyi hatóság a Ket. 134. § a) pontja szerinti végrehajtási módot választja. Ennek azonban nélkülözhetetlen feltétele, hogy a végrehajtás költségeire megfelelő költségvetési forrás álljon rendelkezésre. Figyelembe kell venni azt is, hogy az ennek biztosítékaként az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jelzálogjog az esetek jelentős részében nem jelent valódi biztosítékot a költségek összegéhez való hozzájárásra (pl. a leromlott állapotú épület csekély értékére és a kereslet hiányára tekintettel). A közigazgatási és igazságügyi miniszter válaszában azt is jelezte, a jelentésben bemutatott tipikus esetekre tekintettel kész az építésügyi hatósági hatáskört gyakorló hatóságok figyelmét a kormányhivatalok útján felhívni az ilyen esetekben a végrehajtás módjának megválasztása tekintetében helyesen alkalmazandó

mérlegelési szempontokra.

Azt is megállapította, hogy elsősorban forrásoldali problémák akadályozzák az életveszély-elhárítás ilyen, hatósági végrehajtási módjának gyakoribb alkalmazását. Ennek rendszerszerű megoldása a jelentésben a belügyminiszterhez és a nemzetgazdasági miniszterhez intézett felhívásban foglaltak szerinti intézményes forrásbiztosítás lehet, mely kérdésben a felhívással érintett miniszterek – várhatóan később érkező – álláspontja az irányadó.

Jászalsószentgyörgyről már 2010-ben és 2011-ben is több ingatlantulajdonos fordult a jelenlegihez hasonló panaszokkal a nemzeti és etnikai jogok kisebbségi biztosához, aki a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal vezetőjét kérte fel vizsgálatra. A 01-29/2011. számú válaszában a kormány megbízott akkor többek között arról adott tájékoztatást, hogy nincs vízrendezési terve a településnek, emiatt a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztálya törvényességi észrevételben hívta fel a hiányosság pótlására a helyi önkormányzat képviselő-testületét.

A település ekkor nem rendelkezett – a belvizes területek lehatárolására is alkalmas – helyi építési szabályzattal, településszerkezeti tervvel és szabályozási tervvel sem, amely az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezésébe ütközött, ezért a kormányhivatal azt is megállapította, hogy a helyi önkormányzat ezzel mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követett el.

A kormányhivatal vizsgálatában azt is rögzítette, hogy a mulasztáson túl a településrendezési eszközök hiánya a konkrét panaszügyekben felmerülő gyakorlati problémát is jelentett, mivel megnehezítette a belvízzel veszélyeztetett területek elkülönítését a beépítésre szánt területektől. A képviselő-testület 2011. szeptember 30-ig kapott határidőt a hiányosságok pótlására.

Az ismertetett korábbi panaszügyekhez hasonlóan a jelenleg vizsgált ügyben érintett ingatlantulajdonos is az önkormányzat eljárását kifogásolta. A család lakóhelyeül szolgáló jászalsószentgyörgyi ház a hatósági eljárás idején végül összeomlott, ezáltal a család a lakóház megsemmisülésével a lakhatását is elveszítette. Hasonlóan a korábbi panaszokhoz, a beadvány szerint a jelen esetben vizsgált károsult esetében is elmaradt az önkormányzati segítségnyújtás. Tekintettel arra, hogy korábban több, hasonló, jászalsószentgyörgyi ügyben a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal már folytatott vizsgálatot, megkeresésemben ezúttal is a Kormányhivatal vezetőjének vizsgálatát kezdeményeztem. Az eljárást a Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala folytatta le a következő megállapításokkal:

1. A lakóház állapota tekintetében

A kormányhivatal a panaszos lakóházának állapotával összefüggő hatósági eljárással kapcsolatosan azt tárta fel, hogy az első fokú építésügyi hatóság a kérdéses épület állapotáról először a település jegyzőjének 2011. február 28-án érkezett döntéséből¹ értesült, amellyel a jegyző elrendelte a lakóépület kiürítését, bezárását és megtiltotta a lakóépület további használatát, továbbá intézkedett az épület melletti útszakasz lezárásáról, majd az ideiglenes intézkedést tartalmazó végzést áttette a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Jászberény Város Jegyzőjéhez.

Az első fokú építésügyi hatóság 2011. március 4-én kelt végzésével értesítette az ingatlan tulajdonosait a hatósági eljárás megindításáról, ezzel egyidejűleg rendelkezett az épület állapotának felméréséről, statikus szakértőt rendelt ki, és helyszíni szemlét tartott.

A szakértői vélemény, illetve a helyszínen tapasztaltak alapján a kormányhivatal azt állapította meg, hogy az intézkedéseket megfelelő időben megtették, annak időben történő

¹ Jászalsószentgyörgy település Jegyzőjének 6/2011./épít. számú ideiglenes intézkedést tartalmazó végzése

kiadása az épület állapotán már segíteni nem tudott, az évek óta elhanyagolt lábazati falazaton a kormányhivatalhoz eljuttatott dokumentumok alapján kb. 10-15 éve nem végeztek javítási munkákat, ezek elmaradása vezethetett az épület állagromlásához.

A kormányhivatal vizsgálata igazolta azt, hogy az ingatlan tulajdonosai valóban bejelentéssel² éltek az építésügyi hatóságnál, kérve az épület állapota miatt szükséges intézkedések megtételét. Az építésügyi hatóság a helyszíni szemle során megállapította, hogy az ingatlanon álló lakóház mögötti épület visszabontása már megtörtént falegyenig, a lakóépület sarka megsüllyedt, a teherhordó szerkezeten több helyen is szerkezeti repedések voltak láthatók, a falazat alsó harmada, negyede szinte mindenhol szétmorzsalékosodott, megbomlott, tartószerkezeti szerepe megszűnt, és figyelembe véve a falazat anyagát (vályogtégla falazat, agyaghabarcsba falazva) összeomlása szinte bármikor várható volt. Fentiek alapján megállapította az építésügyi hatóság, hogy a helyi jegyző által elrendelt intézkedések megalapozottak voltak, a szakértői vélemény³ ugyanezt erősítette meg, amikor kimondta, hogy a lakóépület állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz és vagyonbiztonságot veszélyezteti, azt szakszerűen helyreállítani nem lehet.

Az építésügyi hatóság a 2011. március 11-én kelt határozatával elrendelte az épület azonnali bontását, amely határozat 2011. április 15-én jogerőre emelkedett. A bontási munkálatok elvégzéséhez az önkormányzat ingyenes, gépi segítséget nyújtott, melyhez az egyik tulajdonos egy 2011. március 18-án írásban tulajdonosi hozzájárulást⁴ adott, illetve kijelentette, hogy a bontással kapcsolatban a jövőben semmiféle követelést nem érvényesít az önkormányzattal szemben.

A Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala az által lefolytatott vizsgálat alapján összegzésül azt állapította meg, hogy az első fokú építésügyi hatóság eljárása jogszerű és megalapozott volt.

Tájékoztatójában rögzítette azt is, hogy megállapítható volt az épület tulajdonosainak közrehatása az épület tönkre menetelében, ugyanis az eljárás során készített fotódokumentumok mindegyike azt tanúsítja, hogy az egyébként is kötelezően elvégzendő jó karbantartási munkálatokat a tulajdonosok nem végezték el.

2. A terület belvíz általi veszélyeztetettségével összefüggésben

Vizsgálatom során választ kerestem arra a kérdésre is, hogy annak a területnek, ahol a panaszos lakóépülete állt az események idején megtörtént-e a belvíz szempontjából történő besorolása, az ingatlan belvízjárta terület volt-e, az önkormányzat eleget tett-e az ezzel kapcsolatos kötelezettségeinek, ha nem, megállapítható-e az eljáró szerv felelőssége a család lakóházának megsemmisülése tekintetében?

A Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztálya Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzata részére 2011. január 13-án megküldött törvényességi észrevételében azért állapított meg mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértést, mert a helyi önkormányzat nem rendelkezett helyi építési szabályzattal és településrendezési tervvel (településszerkezeti terv és szabályozási terv). Az önkormányzat – határidő hosszabbítást követően – eleget tett a törvényességi észrevételnek, a Településszerkezeti Tervet a 210/2011. (XI. 30.) számú határozattal, míg Jászalsószentgyörgy Község Helyi Építési Szabályzatát a 19/2011. (XII. 1.) számú rendeletével hagyta jóvá. A jóváhagyott Településszerkezeti Terv lehatárolta a rendszeresen belvízjárta területet, a kormányhivatali vizsgálat azonban tisztázta, hogy az a terület, ahol az összeomlott épület is feküdt, nem tartozik a rendszeresen belvízjárta területek közé.

² A bejelentés és annak ügyében hozott határozat a vizsgálat időszakában nem állt rendelkezésemre, csak a szakértői vélemény, illetve a tulajdonosi hozzájárulás az önkormányzat által történő lebontásához

³ A megkeresésemre adott válaszhoz csatolva

⁴ A megkeresésemre adott válaszhoz csatolva

Az alátámasztó munkarész megfogalmazása szerint: „A terület északnyugati része alig belvízveszélyes, a középső és a délkeleti részén több a belvízzel közepesen veszélyeztetett terület, melyeket sűrű belvízcsatorna hálózat borít. A belvíznek többnyire a csapadékosabb, árvizes időszakhoz köthető a kialakulásuk.” A tervezői megállapítás tartalmazza, hogy a helyzet a terv készítésének időszakában is megoldatlan volt, a „levezető árkok, kapubejárók tisztítása, karbantartása még várat magára”. Jelezte ugyanakkor, hogy a szűkös anyagi lehetőségek ellenére a csatornák fenntartását, karbantartását, felújítását folyamatosan kell végezni.

A Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala vizsgálata alapján a terület belvíz szempontból történő besorolása a káreseményt megelőzően nem történt meg. Az indoklás szerint a terület a korábbi évek alatt nem volt belvíz által veszélyeztetve, és a későbbiek során elkészült településrendezési eszközökhöz készített alátámasztó munkarészek sem igazolták vissza azt, hogy ezen a területen a belvíz olyan mértékben megjelent volna bármikor, hogy a lakóépületeket, lakóépületek állapotát veszélyeztetné.

A Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának értelmezése szerint sem az építésügyi hatóság sem az önkormányzat felelőssége nem volt megállapítható.

Álláspontja szerint a káresemény bekövetkezésekor hatályos, helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése is úgy fogalmaz, hogy „A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és vízvezetés, csatornázás...” és a (2) bekezdés szerint „Az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el”.

Azzal összefüggésben, hogy az építésügyi hatóság felhatalmazása alapján a helyi önkormányzat megtette-e szükséges intézkedéseket az életveszélyes állapot megszüntetése céljából, és meghozta-e a szükséges döntéseket a kárt szenvedett családok fedél nélkülivé válásának elkerülése érdekében, a Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala azt állapította meg, hogy az építésügyi hatóságnak nincs és nem is volt olyan jogköre, hogy felhatalmazza az önkormányzatot bármilyen intézkedés megtételére.

A kormányhivatali megállapítás szerint a amikor település jegyzője észlelte a problémát, megtette a szükséges intézkedést, amit a szabályok számára lehetővé tettek. Válaszában kitért arra is, hogy az épület bontásához nyújtott segítségen túl az önkormányzat további támogatásban nem részesítette a tulajdonosokat, akik sem a bontást megelőzően, sem azt követően nem nyújtottak be kérelmet az önkormányzathoz a lakhatási gondjaik megszüntetésére, vagy esetlegesen igénylésére vonatkozóan.

A káresemény bekövetkezésekor vízrendezési terve az önkormányzatnak – a tájékoztatás szerint – nem volt. A Képviselő-testület a 224/2011. (XI.30.) határozatával döntött a „Komplex belterületi vízrendezés Jászsalsószentgyörgyön (1. ütem)” című pályázat benyújtásáról (ÉAOP-5.1.2/D2-11. kódszámú pályázati kiírás), és a hozzá kapcsolódó vízrendezési dokumentáció elfogadásáról. Az önkormányzat egy vállalkozást bízott meg a meglévő belvízvezető rendszer rekonstrukciós munkálatainak tervezésével.

A megbízott 2011 novemberében szállította a vízjogi engedélyezéshez szükséges tervdokumentációkat. A Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2012. június 13-án kelt határozatával⁵ döntött a vízjogi létesítési engedély kiadásáról. Az engedély alapján a kivitelezési munkálatokat 2015. május 31-éig kell elvégezni.

⁵ KDVKTVF 784-9/2012. szám

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Tekintettel arra, hogy a település önkormányzata az ügyben hatóságként járt el, hatáskörömet megállapítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, 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 élel azt 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.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

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. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat⁶ rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez* való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

3. 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 alkotmánybírósági 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 alkalmazható⁷. 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.

⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁷ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

„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. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

4. 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.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az állam életvédelmi kötelezettsége

Az emberi élet védelmének biztosítása az egyik kiemelkedően fontos – az Alaptörvényből fakadó – olyan állami kötelesség, amelynek teljesítése megalapozza az életre, testi épségre veszélyes helyzetekben az intézkedési kötelezettséget. Az életveszélyes állapotba került lakóépületben élők élete, testi épsége mindaddig veszélyben van, míg az épület helyreállítása, vagy a lakók máshol történő elhelyezése meg nem oldott. A lakóház helyreállításának elhúzódása, vagy meghíúsulása hosszú távon a benne lakó, rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászoruló család hajléktalanná válásához vezethet.

Amint arra már korábbi jelentésemben⁸ is hivatkoztam, az egyenlő méltósághoz való jognak az élethez való joggal való egységében kell azt biztosítani, hogy ne lehessen különbözően „értékes” pusztá életeket jogilag másként kezelni. Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb.⁹ Az emberi méltóság megilleti az embert bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll. 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.¹⁰

Az életvédelmi kötelezettség értelmezéséről, a hajléktalansággal kapcsolatos konkrét állami feladatok alkotmányos „terjedelméről” az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban foglalt állást. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy az élet és emberi méltóság védelme érdekében az állam köteles a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből az következik, hogy az életveszélynek kitétt embereknek köteles azonnal és hatékony segítséget nyújtani.

Az Alaptörvény XXII. cikke tovább *szélesíti ezt a kötelezettséget*, hiszen deklarálta az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását tűzte célul. Az Alaptörvény indokolása alapvetően a hajléktalansággal összefüggésben, a bedőlt lakáshitelek megsegítését célozva, a lakásmaffia megakadályozásával összefüggésben értelmezi az emberhez méltó lakhatás, mint államcél szerepét. Álláspontom szerint ugyanakkor – figyelemmel arra, hogy az elszegényedés egyre szélesebb társadalmi csoportokat érint Magyarországon – szükséges az emberhez méltó lakhatás kötelezettségét ugyancsak szélesen értelmezni. Az életvédelmi kötelezettséggel együttesen értelmezve szükséges felállítani azokat az intézkedési minimumokat, amelyek megfelelő biztonságot nyújtanak a hajléktalanság küszöbén álló rászorulóknak lecsúszásának megakadályozásában, a „lakásban tartás” sikeréhez.

Az a kormányhivatal válaszleveléből és a csatolt dokumentumokból nem derül ki, hogy a járszalsószentgyörgyi jegyző pontosan mikor hozta meg azt az ideiglenes intézkedést tartalmazó végzését, amellyel az épület használatát megtiltotta, illetve, hogy mennyi ideig tartózkodott a család az életre, testi épségre veszélyes körülmények között.

Az előregedett, 50-100 éves vályog lakóépületek jellemzője a természetes állagromlás, amit a szélsőséges időjárás – tekintettel a falazó anyagra, illetve az alapozási technikákra – tovább fokoz. A társadalmi változások eredményeként a jobb jövedelmi helyzetben lévő tulajdonosok az öreg, elavult, komfort nélküli lakóházakból elköltöznek, azokat jobbára a társadalom legelesettebb rétegei közül kikerülők veszik birtokukba¹¹.

⁸ AJB-6406/2013. számú ügyben született jelentés

⁹ Ld.: Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye

¹⁰ Ld.: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹¹ Ezt a folyamatot elemzi és írja le Ladányi János és Szelényi Iván tanulmánykötetükben Ladányi János-Szelényi Iván: A kirekesztettség változó formái Napvilág kiadó (2004) 78. oldal

Az alacsony státuszú lakóterületeken fekvő leromlott állagú, életveszélyes, vagy ahhoz közeli állapotú lakóépületekben jellemzően mélyszegénységben élők laknak. A hátrányos körülmények között élők esetében a fedél elvesztésének esélye is nagyobb, ha lakóházuk állagromlását nem tudják megakadályozni. Ehhez azonban a megfelelő anyagi feltételek többnyire nem állnak rendelkezésre.

Az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet¹² (KTM rendelet) már korábban is lehetőséget biztosított arra, hogy ha jövedelmi, vagyoni helyzete miatt az elrendelt kötelezettség teljesítésére (például helyreállítás, felújítás, karbantartás) a tulajdonos nem volt képes, és a teljesítés halasztást nem tűrt (például élet, testi épség veszélye miatt), az elrendelt munkálatokat – a kötelezett költségére és veszélyére – az építésügyi hatóság elvégeztesse¹³.

A jelenleg is hatályos, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) a jókarbantartási kötelezési eljárás körében rendelkezik a kötelezettség elrendeléséről. A Korm. rendelet 69. § rendelkezései szerint elrendelheti¹⁴ az építmény, építményrész kötelező jókarbantartás körét meghaladó felújítását, ha annak elmaradása az épület stabilitását, használati biztonságát veszélyeztetheti, illetve elrendeli¹⁵ az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

Ezzel összefüggésben az *AJB-6510/2013.* számú jelentésemben felhívtam arra is a figyelmet, hogy az építésügyi hatóságok általános eljárási gyakorlata az, hogy – az ágazati jogszabály vonatkozó részeinek hatályon kívül helyezése miatt – a kötelezett jövedelmi, vagyoni helyzetét nem vizsgálja, a kötelezettség teljesítésre ugyanakkor 500 ezer forintig terjedő, többszörösen kiszabható bírság kilátásba helyezésével kísérel meg rászorítani a kötelezetteket. Ez az egyébként szociálisan rászoruló személy anyagi terheit tovább fokozza, hiszen az elvégzendő munkák költsége mellett behajtható és behajtandó adóssága keletkezik, és amellett, hogy további nyomás nehezedik rá az újabb bírságokat megállapító építésügyi határozatok miatt, a szükséges munkák elvégzése hiányában a lakóház, a fedél elvesztése is változatlanul fenyegeti. A kötelezett rászorultsága pedig objektív módon igazolható a szociális ellátórendszer adatai alapján.

2. Az építésügyi hatósági eljárás

A Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala a lakóépülettel kapcsolatos vizsgálatát összegezve azt állapította meg, hogy annak károsodása nem egyszeri behatás eredményeként következett be, az a hosszan elnyúló gondozatlanság, a jókarbantartási munkák elvégzésének hiányára vezethető vissza. A jegyző, illetve az első fokú építésügyi hatóság hatósági intézkedése – álláspontja szerint – megalapozott és jogszerű volt.

Az Étv. 47. § (2) bekezdése alapján az építésügyi hatóságnak el *kell* rendelnie az építmény, építményrész hibáinak, hiányosságainak megszüntetését, illetve az *építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését*, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti. Amennyiben nem a helyi önkormányzat jegyzője jár el építésügyi hatósági jogkörben, akkor kezdeményezi az építésügyi hatóság eljárását.

¹² Hatályon kívül helyezve: 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 52. § a). Hatálytalan: 2008. I. 1-től.

¹³ KTM rendelet 11. § (1) bekezdés

¹⁴ Korm. rendelet 69. § (1) bekezdés a) pont

¹⁵ Korm. rendelet 69. § (1) bekezdés b) pont

Az építésfelügyeleti tevékenység ellátása állami feladat¹⁶. Az építésfelügyeleti hatóság a jókarbantartási kötelezettség teljesítése körében ellenőrzést és eljárást folytat le¹⁷, az ellenőrzésen tapasztalt eredményeképpen kötelezheti az építmény tulajdonosát a szükséges munkálatok elvégzésére¹⁸, elrendeli az építmény felülvizsgálatát, a szükség szerinti építési munkák elvégzését, ha az építmény állapota az állékonyságot, az életet és az egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyezteti¹⁹. A Kormányhivatal a vizsgálatát összegző válaszában többször rámutatott arra, hogy a lakóház tönkremenetelében a tulajdonosok által elmulasztott jókarbantartási feladatok elvégzésének a hiánya volt a döntő. Arra azonban válaszában nem tért ki, hogy ez alatt az időszak alatt – a válaszlevélben rögzítettek szerint az elmúlt 10-15 évben – az első fokú építésügyi, illetőleg az építésfelügyeleti hatóság részéről hány alkalommal, milyen hatósági intézkedések megtételére került sor az épület állagának megóvása, magának a lakóháznak a megtartása, illetve a benne élők lakhatásának megőrzése érdekében. Azt sem támasztották alá erre vonatkozó dokumentumok, hogy abban az időszakban, amikor a lakóépület állaga kritikussá vált, de még menthető volt, a hatóságok milyen – jogszabály szerinti – megelőző intézkedéseket fogantatosítottak.

Rendszeres hatósági ellenőrzésekkel, különösképpen a jókarbantartási kötelezettség jogszabály szerinti teljesítésének elrendelésével, a teljesítésére való kötelezés végrehajtásával a panaszos lakóházának végleges állagromlása, ezzel pedig az ott lakók hajlékvesztése megelőzhető lett volna. *Mindebből következően megállapítottam, hogy a következő hatósági jogalkalmazói tevékenység hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben alapjogi visszásságot idézett elő.*

Amint arra az *AJB-6510/2013.* számú jelentésemben rámutattam – a jókarbantartási kötelezettség teljesítését elrendelő építésügyi hatósági határozat esetén – a Ket. a 134. § (1) bekezdése alapján a teljesítés elmaradásakor a végrehajtást fogantatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére is elvégeztetheti. A végrehajtás módjáról szóló döntéshozatali eljárásban a jogszabály a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatásának lehetőségét is megteremti. A végrehajtást fogantatosító szervnek pedig eljárása során azt az intézkedést kell megtennie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. Emellett a végrehajtást fogantatosító szerv a fizetési kedvezmény szabályainak megfelelő alkalmazásával a kötelezettnek részletekben történő teljesítést vagy halasztást engedélyezhet a teljesítésre. Mindez azonban feltételezi a hatóság építésügyi jogkörében való eljárását.

A kötelezettség teljesítéséhez, a lakóépület állagromlásának elhárításához az elegendő anyagi forrással nem rendelkező kötelezettek számára nyitva álló lehetőség a teljesítés törvény szerinti átvállalása, amint ezt a hivatkozott jelentésemben is kiemeltem. A végrehajtás során az első fokú építésügyi hatóság a költségeket megelőlegezve, a határozatban foglalt kötelezettséget – ajánlatkérési eljárás során kiválasztott – vállalkozóval elvégeztetheti. A karbantartási munkák elvégzéséről a hatóság a műszaki átadás-átvétel során meggyőződik, ezt követően nyilatkoztatja a kötelezettet arról, hogy az elvégeztetett munkák ellenértékét ki tudja-e egyenlíteni. Amennyiben a kötelezett úgy nyilatkozik, hogy az elvégzett munkák ellenértékét nem tudja kifizetni, az első fokú építésügyi hatóság az Étv. 47. § (4) bekezdése alapján az ingatlanra jelzálogjogot jegyeztet be a költségek teljes megtérítéséig. Ez azt jelenti, hogy a munkálatokat – az anyagköltséget és a munkadíjat megelőlegezve – a hatóság elvégezteti, de azt megállapodás szerint a továbbiakban a tulajdonosnak vissza kell térítenie, azaz a munka ellenértékét halasztott visszafizetéssel, vagy részletekben történő teljesítéssel ki kell egyenlíteni.

¹⁶ Étv. 46. § (1) bekezdés

¹⁷ Étv. 46. § (2) bekezdés c) pontja

¹⁸ Étv. 46. § (2) bekezdés da) pontja

¹⁹ Étv. 46. § (2) bekezdés db) pontja

A lakóház állagromlásának elhárításához tehát az elegendő anyagi forrással nem rendelkező kötelezettek esetében a fentebb hivatkozott jogszabályok rendelkezései alapján lehetőség van arra, hogy az első fokú építésügyi hatóság az építésügyi hatósági kötelezettség teljesítésére végrehajtási eljárásban – az ingatlanra való jelzálogjog bejegyeztetése mellett – a költségeket megelőlegezve végeztesse el a határozatában foglalt munkálatokat. A felmerült költségeket a továbbiakban a kötelezetteknek kell megtéríteniük.

A vizsgált esetben azonban a tulajdonos 2008-ban 2 millió forint kölcsönt vett fel a lakóház rendbetételére. A szándék, az akarat, az anyagi áldozatvállalás és főként a fedezet tehát a tulajdonos részéről ekkor megvolt a ház megmentésére. A cementmunkák nyomát az összeomlást kiváltó lábazati részeken pedig a szakértői tanulmány is rögzíti. Rendszeres hatósági ellenőrzés idején kiszűrhetette volna az épület állagára ható, és végül visszafordíthatatlanná vált változásokat, a célirányos és szakszerű megállapításokra alapozott hatósági eljárásban elrendelt építési munkák pedig lehetőséget teremtettek volna az épület megtartására.

Álláspontom az AJB-6510/2013. számú jelentésben kifejtettekhez képest változatlan a tekintetben, hogy a Ket. eljárási alapelveit²⁰ szem előtt tartó építésügyi hatósági eljárásban, a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolt mérlegelési, illetve méltányossági jogkörben hozott döntésekkel elkerülhető a még gazdaságosan felújítható magántulajdonú lakóházak állapotának végleges leromlása, és megakadályozható, hogy lakásuk megsemmisülése miatt a benne élők fedél nélkülivé váljanak.

Az elmaradt építésügyi hatósági, illetve építésfelügyeleti ellenőrzések, a következtetlen hatósági jogalkalmazás miatt a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való, Alaptörvényben deklarált jog tekintetében is visszásságot okozott az eljáró szerv azzal, hogy a jogszabály szerinti eljárásokat a megelőző években nem folytatta le, illetve eljárása a vizsgált lakóház használatának megtiltását megelőzően nem volt maradéktalanul részrehajlásmentes.

3. A probléma vízrendezési szempontú megközelítése

Vizsgálatom során választ kerestem arra a kérdésre, hogy annak a területnek, ahol a panaszos lakóépülete állt az események idején megtörtént-e a belvíz szempontú besorolása, az ingatlan belvízjárta terület volt-e, az önkormányzat eleget tett-e az ezzel kapcsolatos kötelezettségeinek, ha nem, megállapítható-e az eljáró szerv felelőssége a család lakóházának megsemmisülése tekintetében? A kormányhivatali válaszlevél azt tartalmazza, hogy az a terület, ahol az összeomlott épület is állt, nem tartozik a rendszeresen belvízjárta területek közé. Felhívja azonban a figyelmet a településrendezési eszköz alátámasztó munkarészeiben megfogalmazottakra. Az alátámasztó munkarésznek a kormányhivatali válaszlevélben idézett részét²¹ eredeti szövegkörnyezetében²² vizsgálva azonban megállapíthatjuk azt, hogy ez a kitétel nem lehatároltan arra a lakóterületre vonatkozik, ahol a vizsgált ingatlan is fekszik, hanem egy nagyobb területegységre²³.

²⁰ Ket. 1. § (1) bekezdés A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

²¹ Lásd: fentebb

²² Jászsószentgyörgy Településrendezési Terve – Alátámasztó munkarészek – Hatályos dokumentáció: http://www.jaszalsoszentgyorgy.hu/wp-content/uploads/480_Vizsgalatok.pdf

²³ A belvízgazdálkodás prioritásai időjárási periódusonként és az agrárgazdaság elvárásainak függvényében változnak, mai helyzete nagyon labilis. A kisebb csatornákat a birtokosok sokszor beszántották, akinek a földje nincs közvetlen belvízveszélynek kitéve, nem akar részt vállalni a közös terhekből. A csatornák nyomvonalát, vízszállító képességét, fenntartását és áramlásszabályozását biztosítani kell, függetlenül az egyéni érdekektől, törekvésektől. Belvízvédelmi szakasz: 10.03. Jászberényi érintett települések: Alattyán, Jánoshida, Jászsószentgyörgy, Jászberény, Jászboldogháza,

A pusztán – alátámasztó munkarészből idézett – általános érvek nem zárják ki a panaszban felvetett sérelem megvalósulásának lehetőségét, mely szerint az épület sarka a víz kártétele miatt rogyant meg. Ellenkezőleg, a településtervező az eredeti hatályos alátámasztó munkarészben egyértelműen rögzítette a jelenre nézve, hogy a levezető árkok, kapubejárók tisztítása, karbantartása a tervezés időszakában is megoldatlan volt, a jövőre nézve pedig előíranyozta, hogy a csatornák fenntartását, karbantartását, felújítását folyamatosan végezni kell²⁴. Az Étv. úgy rendelkezik²⁵, hogy a településfejlesztés és a településrendezés során a település teljes közigazgatási területét érintő árvíz, belvíz, valamint csapadékvíz szakszerű és ártalommentes elvezetését biztosítani kell, részbeni összegyűjtése és helyben tartása biztosításának az adottságok és a lehetőségek szerinti figyelembevételével.

A Vgt. a víziközmű társulat feladatait akként határozza meg, hogy az közfeladatként a település belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a *belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási munkákat hoz létre, illetve fejleszti*.

Ebből következően téves az a következtetés, mely szerint a településrendezési eszközökhöz készített alátámasztó munkarészek nem igazolták vissza azt, hogy ezen a területen a belvíz olyan mértékben megjelent volna bármikor, hogy az a lakóépületeket, lakóépületek állapotát veszélyeztette volna, tekintettel arra, hogy erre vonatkozó konkrét megállapításokat az önkormányzat hivatalos honlapjáról idézett hatályos dokumentum nem tartalmaz. Ennek következtében a Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának erre vonatkozó megállapítása nem kellően megalapozott. A vizsgálat, illetve a megkeresésemre adott válaszhoz csatolt dokumentumok sem adnak választ arra, hogy a vizsgált lakóépület mennyiben volt fenyegetve a csapadékvíz, illetve a belvíz által. A vizsgálat ennek lehetőségét sem nem zárta ki. Azt viszont a Jászberényi Polgármesteri Hivatal által megrendelt szakértői vélemény rögzítette, hogy a vizsgált lakóépület káreseménye: „az épület főfalazata a *talajnedvesség* hatása miatt elbomlott”.

A lakóépület egy 60-70 éves, feltehetőleg alapozás nélküli vályogház, az a szakvéleményből nem megállapítható, hogy vályogtéglás, vagy vert vályog falazású. Az önkormányzat által megbízott szakértő a helyszíni bejárás során az önkormányzat képviselőjével az utcafrontról és a szomszéd udvarról szemrevételezte az épületet. Szakvéleményében ezzel kapcsolatosan rögzítette, hogy az akkori állapot „kialakulásához vezető hatásokat csak részletes szemlével és az épületbe való bejutás után lehet pontosabban meghatározni. Ez jelen szakvéleménynek nem tárgya” – rögzítette a dokumentum. A szakértői vélemény azt tükrözi, hogy a lakóház állapota ügyében a bent lakókat nem hallgatták meg, így a szakértőhöz nem juthattak el a tulajdonosok víz kártételével kapcsolatos érvei, esetleges bizonyítékai sem.

Az Országos Meteorológiai Szolgálat – a Délkelet-Európai Aszálykezelő Központ (DMCSEE: Drought Management Centre for South East Europe) által 2009-ben elindított nemzetközi projekt keretei között végzett – aszályval kapcsolatos vizsgálatának 2010-2011-re vonatkozó összegzése²⁶ szerint 2010 volt az eddigi legcsapadékosabb év Magyarországon a szervezet múlt század elejétől rögzített megfigyelései alapján. Ezzel szemben 2011-ben éppen az ellenkezője történt, 1901 óta ilyen száraz év még nem fordult elő.

Jászfelsőszentgyörgy, Jászfényszaru, Jászfákóhalma, Jásztele Puszamonostor, Újszász, Jászkisér, Jászapáti. A terület észak-nyugati része alig belvízveszélyes, a középső és a délkeleti részén több a belvízzel közepesen veszélyeztetett terület, melyeket sűrű belvízesatorna hálózat borít. A belvíznek többnyire a csapadékosabb, árvizes időszakhoz köthető a kialakulásuk. A helyzet ma is megoldatlan, a levezető árkok, kapubejárók tisztítása, karbantartása még várat magára. A szűkös anyagi lehetőségek ellenére a csatornák fenntartását, karbantartását, felújítását folyamatosan kell végezni.

²⁴ Itt szükséges arra is kitérni, hogy 2010. április 26-án a helyi önkormányzat 100%-os tulajdonjogát bejegyezték a Jászfelsőszentgyörgyi Vízmű Kft.-re.

²⁵ Étv. 7. § (3) bekezdés a) pont

²⁶ Bihari Zita, Lakatos Mónika, Nagy Andrea, 2012. január 2. [http://met.hu/ismeret-tar/erdekessegek_tanulmanyok/index.php?id=105&hir=Az eddigi legcsapadékosabb evet a legszarazabb kovette](http://met.hu/ismeret-tar/erdekessegek_tanulmanyok/index.php?id=105&hir=Az%20eddigi%20legcsapadekosabb%20evet%20a%20legszarazabb%20kovette)

Az extrém csapadékos időszak – amelyről más panaszokból tudjuk, hogy Jászsalsószentgyörgyön kifejtette hatását – után következő szélsőségesen száraz időszak a vályog építményekre és a talajszerkezetre is olyan hatást fejt ki, amelyet egyetlen vizsgálat sem tárt fel a kárt szenvedett épület esetében. A szakértői vélemény ezzel kapcsolatos megállapításokat nem tartalmaz, nem utal a környező vízelvezető árkok meglétére vagy hiányára, állapotára, karbantartottságuk, vízelvezető képességük fokára sem. Ezen ismeretek hiányában pedig nem állapítható meg, hogy az épület állagromlása egyértelműen és kizárólag a tulajdonosi ráhatás vagy mulasztás következménye, vagy abban más tényezők is közrehatottak. Dokumentálatlan és kellően meg nem alapozott megállapításból pedig jogszerűen nem következtethető a közrehatók felelőssége.

A kormányhivatali vizsgálat másik kapcsolódó megállapítása szerint a terület a korábbi évek alatt nem volt belvíz által veszélyeztetve, ez volt az oka annak is, hogy a terület belvíz szempontból történő besorolása a káreseményt megelőzően nem történt meg.

Kitér azonban a válaszevél arra, hogy a településrendezési eszközök hiánya nem nehezítette a belvíz elleni védekezést, a veszélyeztetett területek lehatárolását, elkülönítését a beépítésre szánt területektől, hiszen a terület hosszú ideje beépített volt, és egyébként sem látható a területen a belvíz okozta károk nyoma *az egy-két elhanyagolt épületen kívül*.

A korábbi évek ombudsman által vizsgált eseteiből ismertek olyan jázsalsószentgyörgyi panaszok, amelyek éppen a víz kártételét és az elmaradt önkormányzati intézkedéseket kifogásolták. Ismert az is, hogy a korábbi ombudsmani vizsgálat előtt a vízrendezési tervvel nem rendelkező jázsalsószentgyörgyi önkormányzat a meglévő belvízelvezető rendszer rekonstrukciós munkálatait az előző ombudsmani vizsgálat óta megtervezte, engedélyeztette, arra pályázatot nyújtott be, és a kivitelezési munkálatokat – várhatóan 2015. május 31-ig – elvégzi.

Az épület állapota és a csapadékvíz/belvíz összefüggésében tehát megállapítható, hogy a hatósági eljárások, illetőleg a kezdeményezett vizsgálat nem tárt fel kellő alaposítással azokat a körülményeket, amelyekből következtetést lehet levonni arra vonatkozóan, hogy a panaszos ingatlana a víz kártétele miatt szenvedte-e el a visszafordíthatatlan károsodást. Az ezzel kapcsolatos megállapítását a Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala dokumentummal, vizsgálati anyaggal vagy külső hivatkozással nem támasztotta alá. Az összedőlt ház lakótelken állt. A jelenleg üres telek pedig – a kormányhivatali vizsgálat megállapításai szerint is – beépíthető területen fekszik, azaz a rendelkezésre álló információk alapján nincs akadálya annak, hogy a telekre új épületet építsenek. Mindezekre tekintettel mivel a lakótelek extrém csapadékos időszakban való veszélyeztetettségét megalapozott vizsgálat a hatóság nem zárta ki, a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonsággal összefüggésben megállapítható a visszásság bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélye.

3. A települési önkormányzat eljárása

A kormányhivatali vizsgálat – a panaszos által előadottakkal egybehangzóan – igazolta, hogy az önkormányzat az épület bontásához nyújtott segítségen túl további támogatásban nem részesítette a tulajdonosokat. Érvéle szerint a település jegyzője, amikor észlelte a problémát, megtette a szükséges intézkedéseket, ahogy a válaszevél fogalmaz: „amit a szabályok számára lehetővé tettek”. Eltérnek azonban az álláspontok a tekintetben, hogy lakásukkal, lakhatásukkal összefüggésben fordultak-e a tulajdonosok segítségért az önkormányzathoz. A kormányhivatali vizsgálat az bizonyítja, hogy ilyen nem történt, a tulajdonos beadványában pedig éppen ezzel ellentétes panaszt fogalmazott meg. Alapjogi szempontból az állam különböző típusú szociális ellátás segítségével köteles az állampolgárok szociális biztonságáról gondoskodni, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az állam e kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások

rendszerét.²⁷

Mindez tehát azt jelenti, hogy az önkormányzat, mint az állami kötelezettség gyakorlati megvalósulásával megbízott szerv – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – központi és a helyi támogatásokat állapít meg a kérelemmel hozzá fordulóknak. Az önkormányzat szociális ellátó tevékenysége során tehát akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, ha azt a jogszabályban előírt módon, a kötelező ellátási formákat nyújtva, a kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el – mutattam rá az *AJB-6510/2013.* számú jelentésemben.

A vizsgált esetben a panaszos – állítása szerint – segítségért fordult az önkormányzathoz, a kormányhivatali vizsgálat azonban ennek nem jutott nyomára. Ez azt feltételezi, hogy a panaszos segítségkérésének írásban nem maradt nyoma az önkormányzatnál. Amennyiben a kérelmező nem írásban, hanem szóban tette meg kérelmét, azt rögzíteni kell írásban is. A panaszos kifejezetten azért fordult hozzám, mert azt sérelmezte, hogy többször kért a lakás ügyében az önkormányzattól segítséget, de nem kapott.

A Szocvtv. hatálya alá tartozó szociális transzferek (lakásfenntartási támogatás, átmeneti segély, stb.) a lakásfenntartás körében nyújthatnak segítséget a rászorulóknak a mindennapi életvitelükhöz.

A Szocvtv. panasz időszakában is hatályos rendelkezése szerint²⁸ a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segélyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. Az életet, testi épséget veszélyeztető körülmények a vizsgált esetben kétséget kizáróan fennálltak, azt a helyi jegyző, a szakértő, és az építésügyi hatóság is megállapította.

A szociális támogatás körében megítélt helyi önkormányzati támogatás a közvetlen krízishelyzet feloldásához (költözés költségei, átmeneti lakhatás költségeihez való hozzájárulás, stb.) nyújthat megfelelő segítséget a rászorulóknak.

Hatósági ügyben főszabályként²⁹ – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában –, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. A hatóság a szóbeli kérelemről jegyzőkönyvet készít³⁰, ha az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy kéri, vagy a hatóság az eljárás érdekében egyébként szükségesnek tartja.

Abban az esetben, ha az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy erre irányuló kérelme vagy a jegyzőkönyvkészítést indokoltá tévő körülmények hiányában jegyzőkönyv nem készül, a hatóság egyszerűsített jegyzőkönyvet³¹ készít. Az egyszerűsített jegyzőkönyv tartalmazza felvételének helyét és időpontját, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot, az eljárási cselekményben érintett nevét és eljárásjogi helyzetét, a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés megtörténtét, az eljárási cselekmény megnevezését és rövid összefoglalását, az eljáró ügyintéző nevét és aláírását, valamint az eljárási cselekményben érintett személy aláírását. A szóbeli kérelemről készült egyszerűsített jegyzőkönyv ezen kívül tartalmazza az ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, valamint a kérelem tartalmát. A panaszos esetében nem lelheto fel írásban rögzített, jegyzőkönyvben szereplő kérelem.

Nem került csatolásra olyan helyszínen vagy hivatalos helyiségben készült jegyzőkönyv, amely azt támasztaná alá, a szóban előadott kéréseket rögzítették, az eljáró jegyző – kötelezettségeik mellett – tájékoztatta a károsultakat az őket jogszabály szerint megillető ellátásokról, azok igénybevételi lehetőségéről, kérelmezésük módjáról.

²⁷ Vö.: 32/1991. (VI.6.) AB határozat

²⁸ Szocvtv. 7. § (1) bekezdés

²⁹ Ket. 34. § (1) bekezdés

³⁰ Ket. 39. § (1) bekezdés a) pont

³¹ Ket. 34. § (7) bekezdés

A kormányhivatali vizsgálat megállapításaiból kiindulva annak sincs nyoma, hogy annak ellenére, hogy tisztában volt a jegyző az épület állapotával, hiszen a benne való tartózkodást végzésével megtiltotta, egyidejűleg jelzést tett volna a helyi önkormányzat felé, az épület lakóinak ideiglenes elhelyezésére.

Amennyiben a jegyző használatot megtiltó végzésével mindezekről értesíti a helyi önkormányzatot, az észleli, hogy jogszabály rendelkezése alapján a bajba jutott családdal összefüggésben ellátási kötelezettsége van, így van lehetősége kötelezettségének eleget tenni, segítő intézkedéseket eszközölni. Azt azonban a kormányhivatali vizsgálat egyértelműen igazolta, hogy törvényi kötelezettsége ellenére az önkormányzati segítségnyújtás – a végső munkákon, a bontás fizikai végrehajtásán kívül – elmaradt. Az önkormányzat tehát nem tett eleget a településen fekvő lakóház lakói esetében az alapvető életvédelmi, segítségnyújtási, és szállásbiztosítási kötelezettségének. Az önkormányzat mulasztása elsősorban annak róható fel, hogy az ügyben eljáró jegyző a szükséges intézkedések (jelzés, értesítés) megtételét elmulasztotta.

Álláspontom szerint életveszélyessé vált lakóépületek esetében az eljáró szervek kötelezettsége egyrészt az azonnali segítségnyújtás a krízistámogatás körében, másrészt a szállás biztosítása amennyiben a lakóház életveszélyes állapota a benne élők életét, testi épségét veszélyezteti, végül pedig az illetékes építésügyi hatóság eljárásának haladéktalan kezdeményezése. Ezek közül a jegyző csak az utóbbi intézkedést tette meg, amikor ideiglenes intézkedést tartalmazó végzésével értesítette a hatáskörrel rendelkező építésügyi hatóságot. Egyidejűleg azonban elmulasztotta értesíteni a települési önkormányzatot a szociális ellátások körébe tartozó kötelezettségeinek teljesítéséről, továbbá nem tájékoztatta a panaszosokat a számukra nyitva álló lehetőségekről.

Mindezekre figyelemmel megállapítható a rászoruló család tekintetében a szociális biztonsághoz fűződő joggal összefüggésben az alapjogi visszásság fennállása. Azzal, hogy a jogszabályban rögzített, garanciális jellegű tájékoztatási kötelezettségének a lakás fekvése szerint illetékes Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzata a bajbajutott család tekintetében nem tett eleget a jogállamisághoz elvéből következő jogbiztonság követelménye tekintetében is visszásságot okozott. Megállapítottam továbbá, hogy a lakóépület helyreállítására irányuló, a lakók szociális helyzetét is szem előtt tartó állami (önkormányzat/hatósági) segítség hiánya miatt kialakult helyzet huzamosabb ideig veszélyeztette az érintettek életét és testi épségét, a helytelen gyakorlat a jövőre nézve állandósítja az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság bekövetkeztének a veszélyét is és visszásságot okoz a lakóházban élők élethez való jogával összefüggésben is.

A jövőre nézve figyelemmel kell lenni az időközben hatályba lépett Möt.v.³² rendelkezéseire is, amely a közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé sorolta a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítását.

4. Az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülése

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11. cikk 1. bekezdése szerint az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházzkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását.

³² Möt.v.13. § (1) bekezdés

A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottsága a megfelelő lakhatáshoz fűződő joghoz fűzött általános értelmezésében kifejti, hogy családi állapottól és egyéb személyes körülménytől függetlenül mindenkinek joga van a lakhatáshoz, diszkrimináció mentesen. Ez nem pusztán a fedél biztosítását jelenti, hanem a biztonságos, békés, és méltósággal teli lakhatáshoz fűződő jogot.

Hangsúlyozza a lakhatáshoz fűződő jog összefüggéseit az ember eredendő méltósága és a hátrányos megkülönböztetés tilalma vonatkozásaiban. Az államnak fejlettségi fokától, gazdasági helyzetétől függetlenül figyelmet kell fordítani a szociálisan hátrányos helyzetű személyek lakhatásának biztosítására. Az Európai Szociális Kartát végrehajtó Bizottság sok szempontból átveszi az ENSZ Bizottság állásfoglalásait. A Karta 16. cikke a családok kapcsán tartalmazza a lakhatáshoz fűződő jogot. (E cikket Magyarország is kötelezőnek ismerte el önmagára nézve.)

Ez rögzíti, hogy a család, a társadalom alapvető egysége, a teljes körű fejlődéshez szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök.

A Karta végrehajtását monitorozó Bizottság értelmezése szerint a diszkrimináció tilalma a lakhatáshoz fűződő jog szerves részét képezi, ennek keretében a különbségek figyelembe vétele is indokolt lehet. Pontos adatokkal kell azonban rendelkezni a lakosság speciális csoportjairól annak érdekében, hogy pozitív intézkedéseket lehessen tenni.

Az *AJB-6510/2013.* számú jelentésem összegzésben rámutattam arra, hogy kiemelt feladatommak tekintem a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmét, ezért szükségesnek tartom az Alaptörvényben deklarált életvédelmi kötelezettség teljesítése, valamint az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása körében egy olyan finanszírozási rendszer, költségvetési tartalékalap megteremtését, amely az állami kötelezettségvállalás gyakorlati megvalósulásaként lehetőséget biztosít a természeti katasztrófák miatt életveszélyes állapotba került lakóházak építésügyi határozattal elrendelt helyreállítási, illetve az életveszélyes állapot elkerülése érdekében szükséges karbantartási kötelezettség teljesítésére akkor, ha a Szocvtv. meghatározása szerinti szociálisan rászoruló kötelezett, mint tulajdonos arra önerőből nem képes.

Összegezve a vizsgált eset tapasztalatai megerősítik azt az álláspontom, hogy ezen a területen az alapjogok érvényesülésének biztosítása érdekében elengedhetetlen a jogalkalmazói tevékenység minőségének javítása különösen a jogbiztonság területén, illetve megkerülhetetlen azoknak az eszközöknek a megteremtése – mindenekelőtt a finanszírozási rendszer kialakítása – amelyre támaszkodva az építésügyi hatósági jogalkalmazók (első fokú építésügyi hatóságok és építésfelügyeleti hatóságok) eljárása képes megfelelni az egyes alapjogi követelményeknek is.

Intézkedéseim

Továbbra is fenntartom az *AJB-6510/2013.* számú jelentésemben megfogalmazott ajánlásokat, mind a szociálisan rászoruló személyek lakhatásának megőrzése érdekében szükséges, építésügyi hatóság által felhasználható költségvetési forrás elkülönítése és felhasználása, mind az életveszélyes épületek állapotával kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatos intézkedések megtétele tekintetében.

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének elkerülése érdekében

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – kiegészítve a korábbi ügyben tett kezdeményezésem – felkérem a *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy a kormányhivatalok útján hívja fel az építésügyi hatósági jogkört gyakorló szervek figyelmét az életveszélyes épületek állapotával kapcsolatos hatósági eljárások során a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan betartására, különös figyelemmel arra, hogy az életre, testi épségre veszélyes lakóépület állapota miatti használatot megtiltó döntésével értesítse a helyi önkormányzatot, hogy a Szocvtv. 7. §-a szerinti, alapvető életvédelmi, segítségnyújtási, és szállásbiztosítási kötelezettsége körében a bent lakókkal kapcsolatos intézkedés válhat szükségessé;

2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzatának polgármesterét*, hogy a Mötvt. – hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítását helyi önkormányzati közfeladatok körébe soroló – rendelkezései alapján vizsgálta meg, hogy az eljárás során elmaradt segítő intézkedések miatt hajléktalanná vált család sérelmeit miként tudják orvosolni.

3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján, a jelentésben feltárt visszasságok orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében, felkérem *Jászalsószentgyörgy Község Önkormányzatának jegyzőjét*, hogy hatáskörében a szóban előadott kérelmek esetében minden esetben gondoskodjon az egyszerűsített jegyzőkönyvek Ket. hivatkozott szabályai szerinti elkészítéséről, valamint az ügyfeleket megillető megfelelő tájékoztatásról;

4. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló *Jászberény Város jegyzőjénél*, hogy a vizsgált lakótelken esetlegesen építendő újabb lakóház ügyében folytatott építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban fordítson kiemelt figyelmet annak vizsgálatára, hogy a terület, illetve ezáltal az építendő lakóház extrém csapadékos időszakban lehet-e veszélyeztetett belvív, vagy csapadékvív miatt.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1037/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos álláspontja szerint Debrecen, Hajó utca szervizútja közlekedési rendjének megváltoztatása, valamint a kialakított rakodóhely szűkössége miatt nehézségekbe ütközik az árufeltöltés. A szervizút fizető parkoló övezetbe vonásával – megszüntetve a korábbi rakodóhelyeket – parkolóhelyeket alakítottak ki, az árufeltöltők nem tudnak megfelelő helyen megállni. A közterület-felügyelők többször is megbüntették a szervizúton rakodás céljából megálló árufeltöltőket.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a diszkrimináció tilalma sérelmének gyanúja – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. A tényállás tisztázása érdekében tájékoztatást kértem Debrecen Megyei Jogú Város polgármesterétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

A hátrányos megkülönböztetés tilalma: „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.” [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

Az országos településrendezés és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK);

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető várakozóhelyek használata szabályozásáról szóló 20/1993. (V. 24.) Kr. rendelete.

A megállapított tényállás

1. A beadvány szerint Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2011 tavaszán hozott rendeletével megváltoztatta a debreceni Hajó utcai szervizút forgalmi közlekedési rendjét: a szervizutat is a fizető parkolási övezetbe vonták és megállni tilos táblákat helyeztek el. A panaszos a városban – a Mester utcában – üzletet üzemeltet. A Mester utcai üzletek árufeltöltése csak a Hajó utcai szervizútról lehetséges. A közlekedési rend átszervezésével azonban megszűntek a rakodóhelyek, jelentősen megnehezült a folyamatos, zavartalan árufeltöltés.

A panasz tartalmazta azt is, hogy 2012 második felétől a közterület-felügyelők gyakran megbüntették a szervizúton rakodás céljából rövid ideig megálló áruszállítókat. A panaszos megkereste Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Városüzemeltetési Osztályát kérve, hogy állítsák vissza az eredeti, 1979-ben kiadott használatbavételi engedély szerinti állapotot, azaz biztosítsanak megállási lehetőséget az áruszállítók számára, különös tekintettel arra, hogy az utcában más üzleteknél változatlanul biztosított a rakodási terület.

A Városüzemeltetési Osztály a panaszosnak adott válaszában kifejtette, hogy a Hajó utca teljes szakaszán megállási tilalom van érvényben, amely a forgalmi sávokra vonatkozik. Az útburkolat mellett merőleges beállású parkolóhelyek találhatóak. A forgalom akadálymentes biztosítása érdekében fenntartják a megállási tilalmat, de azt javasolta, hogy az áruszállítók megfelelő méretű gépjárművel vegyék igénybe a várakozóhelyeket.

2. Debrecen Megyei Jogú Város Polgármestere arról tájékoztató, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének, a fizető várakozóhelyek használata szabályozásáról szóló 20/1993. (V. 24.) Kr. rendelete 1. számú melléklete szerint a Hajó utca teljes szakasza az 1. számú parkolási övezetbe tartozik. Az önkormányzati rendelet a belvárosi zsúfolt várakozóhelyek tehermentesítése, a többszörös használat lehetőségének megteremtése, a városközponti funkciók kielégítését szolgáló parkolások elősegítése érdekében határozza meg a fizető várakozóhelyek elhelyezkedését és használatuk feltételeit.

A Hajó utcában kétirányú forgalmi rend van érvényben, az utca mindkét oldalán merőleges beállású várakozóhelyeket alakítottak ki. A forgalom akadálymentes biztosítása érdekében szükséges a megállási tilalom fenntartása. E forgalmi rend fenntartását indokolja a merőleges beállású parkolóhelyek megközelíthetősége is.

Új létesítmények kialakítása esetén az építmények és önálló rendeltetési egységek rendeltetésszerű használatához az előírt mennyiségű és fajtájú gépjármű elhelyezés lehetőségét – rendszeres teherszállítás esetén a rakodóhelyet – a telken belül kell biztosítani. Ez összhangban áll az országos településrendezés és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 42. §-ában előírt szabályozással. A már meglévő létesítmények esetén – amennyiben a rakodási tevékenység a telken belül nem biztosítható – a megállás és rakodás céljára a kialakított parkolóhelyek vagy a kijelölt rakodóhelyek szolgálnak.

A Városüzemeltetési Osztály három beadványt kapott a Hajó utcai rakodási, megállási lehetőséggel összefüggésben. Egy új rakodóhely kijelölésére, egy másik a megállni tilos forgalmi rend módosítására, a harmadik a várakozóhelyek melletti aszfalt burkolaton történő rakodóhely kialakítására vonatkozott.

A polgármester nem rendelkezett információval arról, hogy a fizető parkolóhelyek kialakítása előtt mi volt a rakodási gyakorlat. A Hajó utcában egy helyen jelölték ki a rakodóhelyet, a Mester utca 7. szám mögötti területen. Ezen a területen lehetőség volt a parkolóhelyek számának csökkentése nélküli rakodóhely kijelölésre, mivel a terület jól látható szintkülönbséggel elkülönül az útburkolattól és a parkolóhelyektől. Ezt a rakodási területet nem csak a panaszos, hanem a környékbeli üzletek is igénybe vehetik rakodási, áruszállítási tevékenységre.

A panaszosnak – a parkolóhelyek eseti igénybevétele és a kijelölt rakodóhely használata mellett – lehetősége van a fizető várakozóhelyek használata szabályozásáról szóló 20/1993. (V. 24.) Kr. rendeletben meghatározott feltételek szerint megvásárolható parkolási bérlettel is megállni.

A polgármester szerint a szóban forgó parkolóhelyek kialakítása és a megállni tilos forgalmi rend nem szüntette meg a rakodás lehetőségét, a zavartalan árufeltöltés nem lehetetlenült el. A Hajó utcai útburkolat mellett kialakított várakozóhelyek vagy a Mester utca 7. szám mögötti területen kialakított rakodóhely kisáruszállító járművekkel megközelíthető, igénybe vehető, az akadálymentes rakodási tevékenység biztosítása nem igényel további intézkedéseket.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, közszolgáltatást végző szerv [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Tekintettel arra, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata közigazgatási szervnek minősül, hatáskörömet az Ajbt. idézett rendelkezése alapozta meg.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhely egyértelműen, kétséget kizáró módon határozza meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. 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 felhasználhatósága tekintetében.

A testület ezzel összefüggésben elvi élel 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.*” Mindezzel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve –, az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság 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.

Álláspontom szerint a jogállamiság elvének és a tisztességes eljárás követelményének nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A töretlen alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell, hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Ombudsmani jelentés már rámutatott³ arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv mulasztással is létrehozhat olyan jogi helyzetet, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tilalmát.

Az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével* kapcsolatban ki kell emelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

³ AJB-1792/2009. számú jelentés.

Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékeként – gyakran büntetőjellel – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval, mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.”

Fontosnak tartom kiemelni az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában kifejtetteket is a *pozitív diszkrimináció* tartalmával kapcsolatban. Ennek értelmében „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok *azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.*” Az Alkotmánybíróság megállapította: az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. Az AB határozat szerint, ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A polgármester tájékoztatása szerint a Hajó utcai rakodóhely kialakításával, illetve forgalmi rendjével kapcsolatban – az általam vizsgált panasszal együtt – négy állampolgári beadvány született.

Az OTÉK 42. § (8) bekezdése értelmében *áru-rakodóhelyről kell gondoskodni minden olyan építmény részére, amelybe rendszeres áruszállítás történik.* A rakodóhelyek nagyságát, számát és helyét a szállító jármű igénye szerint, továbbá úgy kell meghatározni, hogy a rakodás a közterület forgalmát és az építmény rendeltetésszerű használatát ne akadályozza.

A polgármesteri hivatalhoz, valamint a hivatalomhoz érkezett panaszok arra mutattak rá, hogy a szóban forgó rakodóhely kialakítása kifogásolható, az nem felel meg az OTÉK 42. § (8) bekezdésében foglaltaknak.

A polgármester válaszából arra nem lehetett következtetni, hogy az újonnan kialakított rakodóhely kijelölését megelőzte-e bármilyen felmérés. Nem lehetett megállapítani, hogy amennyiben lett volna felmérés, az milyen módszeren alapult; helyesen mérte-e fel (például az üzletek számához, forgalmához igazodva) a kijelölt rakodóhely számát, elhelyezkedését. Arra vonatkozóan sem állt rendelkezésemre adat, hogy az egy darab rakodóhely nem akadályozza-e a közterület forgalmát és az üzletek rendeltetésszerű használatát.

A panasz szerint az árufeltöltők a szervizúton kénytelenek megállni, mivel a parkolóhelyeket, valamint az egy rendelkezésre álló rakodóhelyet elhelyezkedésük miatt nem tudják igénybe venni a rakodáshoz.

Álláspontom szerint a megállni tilos tábla kihelyezésére, valamint a rakodóhely számára tekintettel a szervizúton történő rakodás akadályozza a közterület biztonságos forgalmát, illetve a biztonságos közlekedést, de az akadálymentes rakodási tevékenységet is. Az e helyzet miatt kiszabott bírságok megalapozottságát nem vizsgáltam, mivel ezzel kapcsolatban nem álltak rendelkezésemre megfelelő információk. Ezért jelentésem erre vonatkozó megállapítást nem tartalmaz.

Megállapítom, hogy a debreceni Hajó utcában kialakított rakodóhely sérti az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint összeegyeztethetetlen a jogbiztonság követelményével és a diszkrimináció tilalmával.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját* a Hajó utcai rakodóhely kijelölésének – a jelentésben, valamint a szakmai elírások, különösen az OTÉK 42. § (8) bekezdésében foglaltak figyelembevételével való – felülvizsgálatára, és a szükséges intézkedések megtételére.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1131/2013. és AJB-7541/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth László

Az eljárás megindulása, előzményei

Az alapvető jogok biztosa korábbi gyakorlatában a 2011-es évben – gyermekjogi ombudsmanként eljárva – a gyermekek legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga érvényesülésének vizsgálata során a gyermekek drog- és alkoholfogyasztásának jelenségét vizsgáló megállapításait az AJB-1092/2011. számú jelentésben foglalta össze, amelyben kiemelte a gyermek és ifjúság-addiktológiai ellátórendszer területén fennálló hiányosságokat.

Az AJB-2913/2012. számú jelentésében az alapvető jogok biztosa a gyermekbarát igazságszolgáltatás témaköréhez kapcsolódva a kábítószerrel visszaélés büntetőjogi szabályozásának változásait is megvizsgálta, különös tekintettel annak a fiatalok droghasználók fokozott kriminalizálásának veszélyével fenyegető szigorítására.

Az ombudsmani jelentések felhívták a figyelmet a Nemzeti Drogstratégia hatályon kívül helyezése és az új drogstratégia elfogadásának több éves elhúzódása miatt kialakult alapvető jogokat érintő visszásságot okozó ex-lex helyzetre, és a dizájner-drogok terjedéséhez kapcsolódó szabályozási környezetre vonatkozóan is fogalmaztak meg ajánlásokat.

A 2013-as évben hosszas szakmai vita után elfogadott új Nemzeti Drogstratégia és drogkoordináció központi szakmai irányító-tanácsadó szintjének átalakítása a drogszakmai-civil szervezetek részéről megfogalmazott vélemények, jelzések szerint a korábbinál kevesebb teret biztosít az alacsonyküszöbű és az ártalomcsökkentő jellegű szolgáltatásokat biztosító civil szervezeteknek. Más vélemények szerint a civil szereplők érdemi vélemény-nyilvánítási lehetőségei a drogprobléma kezelésének irányait alapvetően meghatározó kormányzati koordinációs testületek munkájában is korlátozottabbak a korábbiakhoz képest.

Fentiek indokolták a drogkoordináció újjáalakított intézményi rendszerének, azon belül a civil szakmai vélemények artikulációs lehetőségei érvényesülésének vizsgálatát.

Fenti kérdéskörrel való szoros összefüggés alapján egyedi panaszbeadvány kapcsán vizsgáltam továbbá a Budapest VIII. kerületében kialakult, a Kék Pont Alapítvány tücserszolgáltatása és a helyi önkormányzat együttműködési megállapodásának utóbbi általi felmondása miatt kialakult, a szolgáltatás megszűnésének lehetőségével fenyegető helyzet körülményeit, annak alapjogokkal összefüggő vonatkozásait.

A tényállás tisztázása érdekében megkereséssel fordultam az Emberi Erőforrások Miniszteréhez és Budapest Főváros VIII. kerülete polgármesteréhez.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]
- Az egészséges környezethez való jog: *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.* [Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdés]

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat (18. § (4) bekezdés).

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] köteletségévé 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.²

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 75/1995. (XI. 21.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üressé ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna.

Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

A jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalaná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. (Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossággal élő betegellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.)

3. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alapvetőként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében –részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot – megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, melynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is.

E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.³ Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az *állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje*. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon.

III. A vizsgálat érdeme tekintetében

1. A legújabb felmérések eredményei

a.) ESPAD

Az Európai iskolavizsgálat a fiatalok alkohol- és egyéb drogfogyasztási szokásairól (European School Survey Project on Alcohol and other Drugs – ESPAD) az Európa Tanács Pompidou Csoportja és a European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) eszmei támogatásával indult, azzal a céllal, hogy a fiatalok alkohol- és drogfogyasztásáról valamint dohányzási szokásairól 4 évenként rendszeresen ismétlődő, időben és nemzetközileg összehasonlítható adatokat gyűjtsön. Az első adatfelvételre 1995-ben, a másodikra 1999-ben, a harmadikra 2003-ban, a negyedikre 2007-ben került sor 35 európai ország részvételével. 2011 tavaszán volt az ESPAD (www.espad.org) legfrissebb, immár ötödik adatfelvétele az érintett országban, köztük Magyarországon is.

Az ESPAD 11 magyarországi adatfelvételét a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézete végezte az Echo Survey Szociológiai Kutatóintézetrel együttműködésben.

A 2011 évi ESPAD jelentés alapján a magyar diákok az európai átlaghoz hasonló eredményeket mutatnak mind a nyolc vizsgált mutató (cigaretta, alkohol és drogfogyasztás különféle mintázatai) vonatkozásában. Egyedül a 30 napon belüli cigarettázás értékei mutatnak az átlagnál szignifikánsan (9 százalékponttal) magasabb értéket. A visszaélészerű gyógyszerhasználati érték pedig relatív arányukat tekintve magas: másfélszerese az átlagnak (9% próbálta már őket Magyarországon, míg az átlag csak 6%).

A jelentés szerint a legfőbb probléma nem az, hogy utolértük vagy megelőztük az európai átlagot, mint inkább az, hogy 1995-ben regisztrált szintekhez képest az alkohol - de különösképpen a drogfogyasztás nagymértékben nőtt. Nyilvánvaló azonban, hogy nincsenek egyértelmű ismereteink arra nézve, hogy mennyit változott a tanulótársadalmon belüli megítélése ezeknek a magatartásformáknak, mennyire divat eltitkolni, esetleg nyilvánosságra hozni a szerfogyasztást, azaz, hogy a mért változás a mennyiben tükrözi a valóság állapotot.

b.) A Nemzeti Drog Fókuszpont jelentése (különös tekintettel a tüssere programokra)

A Nemzeti Drog Fókuszpont 2013-as jelentése⁴ szerint, a 2012-es év a kábítószerügyi koordináció feladatait tekintve az intézményi átszervezések és az új drogstratégia további módosításának jegyében telt. Az új pszichoaktív szerek megjelenése nyomán a 2012-ben kidolgozott jogszabályi háttér nyújt alapot a kockázatok értékelésére és az esetleges jogszabályi változások kidolgozására.

2012-ben nem zajlott országos reprezentatív vizsgálat az általános népesség szerhasználatával kapcsolatban. Egy, a fiatalok bűnelkövetői, erőszakos magatartásával kapcsolatos regionális kutatás felmérte a budapesti és a veszprémi 8-9-10. osztályos diákok szerhasználatát is, mely a 2011. évi ESPAD vizsgálatnál megegyező eredményre jutott.

³ 996/G/1990. AB határozat

⁴ http://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/EMCDDA_jelentes_2013_HU1.pdf

A vizsgálat eredményei megerősítettek több, korábbi prevalencia vizsgálatokból már ismert trendet: a kannabisz magasabb életprevalenciáját Budapesten, illetve a nők körében magasabb visszaélészerű gyógyszer-használatot.

A korábbi években meghatározott pályázati prioritások figyelembevételével továbbra is kiírásra kerültek a prevenciós terület szakmai fejlesztéseit célzó pályázatok. A fiatalok bűnelkövetői, erőszakos magatartásával kapcsolatos regionális kutatás a fiatalok iskolai prevenciós programokkal kapcsolatos tapasztalatait, attitűdjeit is felmérte. Az iskolai prevenciós programokkal kapcsolatos kutatásban azt találták, hogy ezek a programok elérték a fiatalok nagy részét, ugyanakkor az eredmények alapján a vidéki iskolásokhoz képest a budapestiek kisebb arányban szereztek ezekből információt.

A tücsere programok kliensei körében gyűjtött országos adatok 2012-re vonatkozóan továbbra is alátámasztják az új pszichoaktív szerek intravénás használatának növekvő előfordulási gyakoriságát. 2012-ben az utcai elnevezésű – feltehetően a pentedronra utaló – „pentakristály” volt a leggyakoribb szer az elsődlegesen egyéb szereket injektálók körében.

A kapacitások és a hozzáférhetőség szűkülése mellett az új pszichoaktív szerek folytatódó térnyerése közvetlen és közvetett módon is hatással volt a kábítószer-használók kezelésére, ellátására. Közvetlen hatása a kezelési igény területén volt érzékelhető. Az új pszichoaktív szerek fogyasztásából adódó kezelési szükséglet továbbra is tetten érhető volt. A kezelési és tücsere adatok alapján a közegészségügyi szempontból különösen kockázatos intravénás szerhasználói populáció esetében is meghatározóvá vált ezen szerek fogyasztása.

Egyik közvetett hatás a kezelésbe lépők számának csökkenése volt. Mivel a kezelésbe lépők többsége a büntetőeljárás elkerülése érdekében kezdett kezelést, a kábítószerekkel kapcsolatos bűncselekmények visszaesése (részben a kábítószerként nem szabályozott új pszichoaktív szereknek köszönhetően) hatást gyakorolt a kezelésbe lépők számára is.

A heroin-használattal kapcsolatos kezelési igény tovább csökkent 2012-ben, mely tendencia összhangban áll a lefoglalási, tücsere és halálozási adatokkal egyaránt. A visszaesés oka részben a heroin hozzáférhetőségének lecsökkenése, részben pedig az új pszichoaktív szerek elterjedése lehet. 2012 folyamán a HIV/HBV/HCV szűrővizsgálatokat intravénás szerhasználók számára 8 városban, összesen 15 szervezetnél – drogambulanciákon, illetve tücsere programokban – ajánlották fel rutinszerűen. A 378 intravénás szerhasználó körében – a korábbi évekhez hasonlóan – HIV-fertőzött nem került azonosításra, továbbá a HBV fertőzöttek száma is nagyon alacsony volt. A HCV prevalencia 23,2%-os volt, azonban az aktív – elmúlt 4 hétben is – injektálók körében az átlagértékhez képest szignifikánsan magasabb, 30,8%-os HCV prevalencia értéket mért a vizsgálat.

A HCV fertőzés előfordulási gyakorisága az új pszichoaktív szereket injektálók körében volt a legmagasabb, a vizsgálatba került „pentakristályt” injektálók 52,4%-a, az elsődlegesen MDPV-t injektálók 45%-a volt HCV-fertőzött. Mind a fecskendő mind az injektáló eszközök elmúlt 4 hétben történő megosztása szintén ebben a szerhasználói csoportban volt a leggyakoribb (fecskendő megosztás: 40%-75%; eszközmegosztás: 64%-74%). Több kezelőhely is beszámolt az új pszichoaktív szerek (jellemzően MDPV) indukálta pszichotikus állapot és pszichiátriai tünetek előfordulásáról klienseik körében.

A tücsere programok esetében 2012-ben új három éves támogatási ciklus kezdődött, melynek következtében bővült a földrajzi lefedettség, azonban jelentősen mértékben csökkent mind az osztott (35%-kal) és hozott+gyűjtött fecskendők (36%-kal), mind a kontaktok (14%-kal) száma. Ennek ellenére a kliensek számában nem figyelhető meg csökkenés, továbbá 2012-ben a programok közel ugyanannyi új klienst regisztráltak, mint 2011-ben. A becserelési arány alig változott, 71%-os volt 2012-ben. *A csökkenő finanszírozási források a legnagyobb forgalmú programokat az alkalmanként becserélhető és elvihető fecskendő mennyiség korlátozására, néhány esetben csökkentett nyitvatartási időre, vagy ideiglenes bezárásra kényszerítették.*

2012-ben nőtt a kábítószer-fogyasztással közvetlenül összefüggő halálesetek száma a korábbi évekhez viszonyítva. Az emelkedés elsősorban stimuláns típusú szerekkel hozható összefüggésbe. Egy alkalommal GHB, 5 alkalommal új pszichoaktív szer (5-IT, 4-MEC1) vezetett halálesethez, ami korábban nem volt megfigyelhető. További új szerek (MDPBP, fluor-amfetamin) – noha nem magas koncentrációban voltak jelen az elhunytak biológiai mintáiban – szerepet játszhattak további haláleseteknél is. 2012-ben mind a regisztrált visszaélés kábítószerrel bűncselekmények, mind a bűncselekményeket elkövetők száma csökkent (12,9%-kal, illetve 14,1%-kal). A bűncselekmények között valamelyest csökkent a kannabisszal elkövetett visszaélések aránya, ugyanakkor az esetek 75%-ában még mindig ez a szer volt az elkövetés tárgya. Az amfetaminnal elkövetett visszaélések aránya viszonylag nagymértékben, 6 százalékponttal emelkedett az előző évhez képest. 2012-ben a regisztrált visszaélés kábítószerrel bűncselekmények között a fogyasztói típusú magatartások aránya 87,8%, a kereskedői típusú tevékenységeké 10,9% volt. 2011-hez képest tovább folytatódott a kereskedői típusú elkövetések arányának évek óta megfigyelhető fokozatos csökkenése.

2012-ben 138 fogvatartott kezdett valamilyen kábítószerrel kapcsolatos kezelést vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatást, mindannyian elterelés keretében. A fogvatartás során kezelésbe kerülők esetében sokkal magasabb az intravénás szerhasználattal való érintettség mértéke, mint a nem bv. intézmény keretei között kezelésbe lépők körében.

A lefoglalási adatok alapján számottevően csökkent az ültetvényeken lefoglalt kender növények száma, ezzel párhuzamosan jelentősen emelkedett a csempészforgalomban lefoglalt marihuána mennyisége. A korábbi évekhez viszonyítva emelkedett az MDMA-tartalmú (Ecstasy) tabletták és porok piaci részesedése. Az amfetamin, a kokain és a heroin piaca 2011-hez képest nem mutatott jelentős változást 2012-ben. Az új szintetikus szerek közül a szintetikus kannabinoidokat tartalmazó növényi anyagok lefoglalásai megduplázódtak, a jellemzően katinon-származékokat tartalmazó porokban 2012-ben a pentedron volt a leggyakoribb hatóanyag. Az új pszichoaktív szerek töretlen népszerűségéhez a hagyományos szerekhez viszonyított alacsonyabb árak is hozzájárul, különösen a „szintetikus fű”-ként kínált növényi keverékek esetében, melyek már 1000-1500 Ft-os grammonkénti áron beszerezhetők, szemben a marihuána 2500 Ft körüli átlagárával. A klasszikus kábítószerek utcai árai nem változtak érdemben az előző évekhez képest.

A fecskendő használatlalt/megosztással összefüggő 2012-es kvantitatív adatok alátámasztják több kvalitatív kutatás eredményeit is, miszerint az új pszichoaktív szereket jellemzően gyakrabban injektálják, ennek következtében az újrahaználás és a megosztás kockázata is megnövekszik. Emellett a fecskendő megosztás és újrahaználás háttérében állhat a tűcsere szolgáltatás 2012-ben mért csökkenő hozzáférhetősége is. A tűcsere szervezetek 2013-ban is az öt éve létrehozott adatgyűjtő internetes portálon jelentették forgalmi és kliens adataikat 2012-re vonatkozóan a Nemzeti Drog Fókuszpont számára.

2012-ben sor került az adatgyűjtő portál revíziójára és felújítására: új funkciók kerültek bevezetésre, felhasználóbarátabb felület kialakítására került sor, illetve ezen túl az adatszolgáltatók számára is több hasznos statisztika és grafikon érhető el. Az oldal fejlesztése során beépítésre került az egyéb segédeszközök/ártalomcsökkentő szolgáltatások nyújtását monitorozó on-line kérdőív is. 2012-ben új három éves támogatási ciklus (2012-2014) kezdődött meg a szenvedélybetegek részére nyújtott alacsonyküszöbű ellátást – többek között tűcsere – működtető szolgáltatók állami támogatása. Januárban fogadták be a pályázatok nagy részét, de júniusban egy kiegészítő pályázat keretében további szervezetek is befogadásra kerültek, amelyek visszamenőleg áprilistól kaptak finanszírozási támogatást.

Az új támogatási ciklus hozta változások nagymértékben befolyásolták a tűcsere programok forgalmát és földrajzi hozzáférhetőségét. A Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet Országos Szolgáltatás Módszertani Koordinációs Központ keretei között az Addiktológiai Módszertani Munkacsoport 2012-ben készített egy szakmai tervet a szaktárca

felé az „Alacsonyküszöbű (túcsere) szolgáltatók ártalomcsökkentő eszközökkel való központi ellátása” címmel, mely tárgyalta a 2012. évre történő finanszírozási befogadás hatását a túcsere programok vonatkozásában, a „túdepó” felállításának szükségességét, finanszírozását és működtetését, valamint a további ártalomcsökkentő eszközök bevonásának lehetőségét.

Mivel a 2012. év során a legnagyobb forgalmú programok esetében jelentősen csökkent a rendelkezésre álló kiosztható fecskendők száma, a 2012. év végén az Ártalomcsökkentők Országos Szakmai Egyesületének megkeresésére, továbbá az Addiktológiai Módszertani Munkacsoport szakmai tervére is reflektálva az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) 6 millió forint összegű egyedi támogatásról döntött. A miniszteri támogatásból 255.400 fecskendő megvásárlására és szétosztásra nyílt lehetőség a legnagyobb túcsere forgalmat bonyolító szervezetek körében. 2012-ben 29 szervezet nyújtott túcsere szolgáltatást hazánkban, míg 2011-ben 24. 2012-ben 16-ról 20-ra nőtt azoknak a városoknak a száma, ahol hozzáférhető volt túcsere szolgáltatás: Ajkán megszűnt, míg Gyöngyösön, Dunaújvároson, Érden, Hódmezővásárhelyen és Ózdon elindult a szolgáltatás. A szolgáltatások 14 megyében (2011: 12 megye) voltak elérhetőek, továbbá mind a 7 régióban található volt legalább egy túcsere program. A szolgáltatók összesen 420.812 fecskendőt osztottak ki, a hozott+gyűjtött fecskendők száma 298.586 darab volt. A növekvő területi lefedettség ellenére mind az osztott mind a hozott+gyűjtött fecskendők számát tekintve az előző évek növekvő tendenciájával szemben jelentős csökkenés volt megfigyelhető: 2012-ben 35%-kal kevesebb fecskendőt osztottak ki a szolgáltatók, a hozott+gyűjtött fecskendők száma pedig szintén jelentős mértékű, 36%-os csökkenést mutat 2011-hez képest. A becserélési arány közel azonos az előző évvel, 71%-os volt.

A legnagyobb forgalommal rendelkező budapesti szolgáltatók (Art Éra Alapítvány; Kék Pont Alapítvány; Drogprevenciós Alapítvány; Válaszút Alapítvány), illetve a pécsi INDIT Közalapítvány jelezték, hogy az egy alkalommal kiadható fecskendők számát 2-10 fecskendőre kellett korlátozniuk, hogy a rendelkezésre álló források mentén életben tudják tartani a programjukat. Több szervezet beszámolt arról, hogy ha nem rendelkeztek volna egyéb forrásokkal – integrált intézményi háttér, (egyházi) háttér szervezet, nemzetközi pályázat, adomány – akkor programjukat nehezen tudták volna működtetni.

A kiadott fecskendők számának limitálása mellett egyes programok csökkentett nyitvatartási időről (Kék Pont Alapítvány; Art Éra Alapítvány) illetve átmeneti bezárásról számoltak be (Art Éra Alapítvány). A steril fecskendők csökkenő hozzáférhetősége ellenére 2012-ben közel ugyanannyian vették igénybe a szolgáltatást, mint az azt megelőző évben, a programok 3357 főt értek el. A kontaktok száma viszont 14%-kal esett vissza, a tárgyévben a kliensek 28.699 alkalommal látogatták a programokat. 2012-ben közel ugyanannyi új kliens – 1555 főt – regisztráltak a túcsere programok, mint 2011-ben. A fentiekben bemutatott változásoknak köszönhetően 2012-ben jelentősen csökkent az egy kliensre, illetve egy kontaktra jutó osztott és hozott+gyűjtött fecskendők száma is, továbbá elmondható, hogy 2011-hez képest egy kliens átlagosan kevesebbszer látogatta a túcsere programot 2012-ben, amelynek egyik háttértényezője lehet a két nagy forgalmú budapesti program csökkentett nyitva tartása, illetve egyikük ideiglenes szünetelése. A hazai intravénás kábítószer-fogyasztók becsült számát tekintve 2012-ben egy intravénás kábítószer-fogyasztóra átlagosan 74 steril fecskendő jutott, míg 2011-ben 114 darab. A területi bontást vizsgálva elmondható, hogy, bár a budapesti programok adataiban érhető leginkább nyomon az országos összesítésben megfigyelt csökkenő trend, továbbra is Budapesten került kiosztásra és begyűjtésre a fecskendők több mint 90%-a, a kliensek és kontaktok számát vizsgálva hasonló az arány a főváros javára.

Állandó telephelyű programokat 2012-ben 27 szervezet működtetett a 2011-ben rögzített 22 szervezet helyett, ebből 6 budapesti és 21 vidéki volt. Ennek a programtípusnak a keretében került kiosztásra az összes fecskendő 78%-a.

Az összesen 28 program keretében (Az INDIT Közalapítvány Pécsen két programot működtetett) kiosztott fecskendők száma 328.060 db volt, amely az előző évhez képest 42%-os csökkenést mutat (2011: 563.171 darab). A behozott fecskendők száma 217.741 darab volt, azaz körülbelül csak fele annyi használt fecskendőt hoztak vissza a kliensek 2012-ben, mint 2011-ben. A becserélési arány szintén csökkenő tendenciát mutatott 2011-hez képest.

A csökkenő trend nagyrészt a budapesti programok által jelentett adatokban érhető nyomon. A csökkenő fecskendő forgalmi adatok ellenére 6%-kal emelkedett az állandó telephelyen megforduló kliensek száma: 2012-ben 3122 fő volt. A kontaktok száma ezzel ellentétben csökkent (14%-kal), többek között a már említett több programot is érintő szigorításoknak köszönhetően. Az állandó telephelyű programok 2012-ben összesen 1452 új klienst értek el, azaz olyan intravénás szerhasználót, aki a tárgyévben regisztrált először a programban. Mobil tölcsérét 2012-ben már csak egy budapesti szervezet folytatott, a miskolci program, amely korábban több környező települést is ellátott, finanszírozási okok miatt megszűnt. Ez volt az egyetlen olyan programtípus, ahol bár csökkent a szolgáltatást nyújtó szervezetek száma, a fecskendőforgalmi adatokban növekedés volt detektálható. Az ellátott kliensek száma a miskolci program kiesése miatt csökkent, azonban a kontaktok száma növekedett.

A rejtett intravénás szerhasználók elérését és számukra a tölcsérét leginkább lehetővé tévő utcai megkereső programok száma 2012-ben 20 volt (2011-ben 13), amelyből 4 volt található Budapesten és további 16, vidéki városokban. Az egyik legjelentősebb változás ennek a programtípusnak a tekintetében, hogy 2012-ben finanszírozási okok miatt már nem működött a korábban nagy forgalmat bonyolító budapesti Dzsumbuj program. Ez az összesített adatokat is jelentősen is befolyásolta: kevesebb, mint felére esett vissza a kiosztott fecskendők száma, a begyűjtött használt fecskendők száma szintén hasonló csökkenést mutatott. 2012-ben ebben a programtípusban emellett jelentősen csökkent az ellátott intravénás szerhasználók száma, ezzel párhuzamosan a kontaktok száma is csökkent 2011-hez képest. Az automaták fecskendő forgalma tovább csökkent 2012-ben. Ennek egyik oka, hogy a budapesti Nyírő Gyula Kórház tű-automatája finanszírozási okok miatt 2012-ben már nem üzemelt, így csak négy városban volt elérhető ilyen típusú szolgáltatás (Pécs, Miskolc, Békéscsaba, Gyula). 2013-ban egy on-line kérdőív segítségével lekérdezésre került a tölcsere programok körében, hogy a fecskendők mellett milyen egyéb steril eszközöket és szolgáltatásokat nyújtottak még a klienseknek 2012-ben. A steril fecskendő mellett, a legtöbb szolgáltató nyújtott szóbeli tanácsadást a biztonságos injektlásról, illetve biztosított savasítót, óvszert, alkoholos törülközőt és vitamint. A szervezetek fele osztott steril szűrőt, illetve kevesebb mint egyharmada steril főzőedényt.

2. A 2013–2020-as időszakra szóló, kábítószer elleni Európai Unió stratégia

Az Európai Unió Tanácsa 2012. december 7-én fogadta el a 2013 – 2020-as időszakra szóló, kábítószer elleni uniós stratégiát.⁵ A stratégia alapját mindenekelőtt az uniós jog alapelvei képezik, az minden tekintetben képviseli az Unió alapértékeit: az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a szolidaritás, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartását. Célja a társadalom és az egyén jólétének védelme és növelése, a közegészségügy védelme, magas szintű biztonság nyújtása a lakosság számára, valamint a kábítószer-jelenség kiegyensúlyozott, integrált és tényeken alapuló megközelítése.

A kábítószer elleni uniós stratégia célkitűzései: – a kábítószer-kereslet, a kábítószer-függőség és a kábítószerekkel kapcsolatos egészségügyi és társadalmi kockázatok és ártalmak mérhető csökkenéséhez való hozzájárulás, – a tiltott kábítószerek piacának megzavarásához és a tiltott kábítószerek beszerezhetőségének mérhető csökkenéséhez való hozzájárulás, – *aktív párbeszéd* és a kábítószerekkel kapcsolatos fejlemények és kihívások elemzésén keresztül

⁵ http://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/EU_drogstrategia_13-20_HU.pdf

*uniós és nemzetközi szintű koordináció ösztönzése, – az EU, valamint harmadik országok és nemzetközi szervezetek között a kábítószerrel kapcsolatos kérdésekről folytatott párbeszéd és együttműködés megerősítése, – a figyelemmel kísérés, a kutatás és az értékelés eredményeinek jobb terjesztéséhez, valamint a kábítószer-jelenség valamennyi vonatkozásának és a beavatkozások hatásának jobb megértéséhez való hozzájárulás annak érdekében, hogy megbízható és átfogó tényalapot nyújtson a szakpolitikákhoz és a cselekvésekhez. A stratégia szerint kábítószer-kereslet csökkentése több egyenlően fontos és egymást kölcsönösen erősítő intézkedésből áll, többek között a (környezeti, egyetemes, szelektív és indikált) megelőzésre, a korai észlelésre és beavatkozásra, a *kockázatcsökkentésre és az egészségkárosodás mérséklésére*, a kezelésre, a rehabilitációra, a társadalmi visszailleszkedésre és a felépülésre vonatkozóan.*

A kábítószer-kereslet csökkentése területén a 2013–2020-as időszakra szóló, kábítószer elleni uniós stratégia célja, hogy integrált, multidiszciplináris és tényeken alapuló megközelítést követve, valamint az egészségügyi, a társadalmi és az igazságügyi szakpolitikák közötti koherencia ösztönzésével és megőrzésével hozzájáruljon a tiltott kábítószeres használatának mérhető csökkenéséhez, és későbbre tolja a kábítószer-használat megkezdésének korát a használatnak, a függőségnek és a kábítószerrel kapcsolatos egészségügyi és társadalmi kockázatoknak és ártalmaknak a megelőzése és csökkentése érdekében. A megelőzési programok rendelkezésre állásának és a programok hatékonyságának a javítása (a kezdeti hatástól a hosszú távú fenntarthatóságig), valamint a tiltott kábítószeres és az egyéb pszichoaktív anyagok használata kockázatának, valamint az azzal kapcsolatos következményeknek a fokozott tudatosítása. E célból a megelőzési intézkedéseknek korai észlelésre és beavatkozásra, az egészséges életmód ösztönzésére és a célzott (vagyis szelektív és indikált) megelőzésre is ki kell terjedniük, továbbá a családokra és a közösségekre kell irányulniuk.

Cél továbbá az olyan eredményes kockázat- és ártalomcsökkentési intézkedésekbe való beruházás és azokra vonatkozó további kutatás, amelyek a kábítószer-használatához közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó halálesetek, a kábítószer-használattal összefüggő, vér útján terjedő fertőző betegségek – de nemcsak a HIV és a vírusos hepatitis –, valamint a szexuális úton terjedő betegségek és a tuberkulózis jelentős csökkentését célozzák.

A kábítószer-kínálat csökkentése területén a 2013–2020-as időszakra szóló, kábítószer elleni uniós stratégia célja, hogy a tiltott kábítószer-kereskedelem megzavarása, a tiltott kábítószeres előállításában és kereskedelmében érintett szervezett bűnözői csoportok felszámolása, a büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékony alkalmazása, a célravezető bűnüldözési operatív információn alapuló bűnüldözés és a bűnüldözési operatív információk fokozott megosztása révén hozzájáruljon a tiltott kábítószeres beszerizhetőségének mérhető csökkenéséhez. Uniós szinten a hangsúlyt a kábítószerrel kapcsolatos nagy léptékű, határokon átnyúló jellegű és szervezett bűnözésre helyezik majd.

Cél annak ösztönzése és elősegítése, hogy a civil társadalom, és azon belül többek között a nem kormányzati szervezetek, illetve a fiatalok, a kábítószer-használók és a kábítószerrel kapcsolatos szolgálatok ügyfelei tevékenyen és hatékonyan vegyenek részt és vállaljanak szerepet a kábítószer elleni politika nemzeti, uniós és nemzetközi szintű kialakításában és végrehajtásában. Célkitűzés továbbá az EU kábítószerrel kapcsolatos Civil Társadalmi Fórumának (Civil Society Forum on Drugs) bevonása uniós és nemzetközi szinten. Az Európai Bizottság mellett működő Civil Társadalmi Fórum ajánlásai között szerepel többek között a civil társadalmi szereplők jelentős mértékű bevonása a drogpolitika tervezési, végrehajtási, monitoring és értékelési folyamataiba.⁶

⁶ http://www.correlation-net.org/images/stories/pdfs/pdf_forum/csf_drugs_recom_ec_edit_%20vers_april12_1.pdf

3. Az új Nemzeti Drogstratégia és a drogkoordináció rendszerének hazai átalakítása

3.1. A Kábítószerügyi Koordinációs Tárcaközi Bizottság és a Kábítószerügyi Tanács

A korábban hatályos Nemzeti Drogstratégiát a kábítószer-probléma kezelése érdekében készített nemzeti stratégiai programról szóló 106/2009. (XII. 21.) OGY határozat melléklete tartalmazta, ezt a 2010-ben hivatalba lépett kormány nem tartotta elfogadhatónak, azonban az új stratégia megalkotása rendkívüli módon elhúzódott. A hatályos és érvényben lévő drogstratégia hiányában előállt helyzet kapcsán az alapvető jogok biztosa már hivatkozott jelentésében megállapította az alkotmányos visszasságot.

A 2013-as év elején elkészült és társadalmi vitára bocsátott új Nemzeti Drogstratégia tervezetének szakmai indoklása szerint részben jelentős változások történtek a kábítószer-probléma kezelésében érintett egyes részterületeken illetve ezek feltételrendszerében, mélyreható társadalmi és gazdasági változások mentek végbe, részben jelentős negatív elmozdulás történt az egyes szerhasználati tendenciákban.

Az új nemzeti stratégia a 2013 és 2020 közötti időszakra, azaz nyolc évre állapít meg célkitűzéseket azzal, hogy az azok megvalósításához szükséges konkrét feladatokat a kormányzat szakpolitikai programok keretében fejti majd ki részletesen.

A tervezet egészségügyi következményeiről a csatolt hatásvizsgálat szerint a fiatalok általános egészségi állapotának javulása várható a szerfogyasztási szokások előnyös változásai következtében (csökkenő illegális és legális szerfogyasztás). A Stratégia megvalósítása pozitív irányban befolyásolja a fiatalok és fiatal felnőttek lelki egészségét az iskolai egészségfejlesztés és drogmegelőzés támogatásával. Másrészt a már szerfogyasztás miatt egészség-kockázatnak kitett fiatalok és fiatal felnőttek egészségi állapotának javulása várható. A problémás szerfogyasztók és függők kezelésbe jutási esélyeinek javításával, illetve a felépülés-központú ellátás-szervezési célrendszerével a gyógyulás esélyeit javítja ezekben a csoportokban. A szakmai és civil szervezetek többségének véleménye szerint az új nemzeti drogstratégia immáron szakmailag elfogadható, kritikaként fogalmazódott meg viszont, hogy mivel a legújabb szöveg fő célkitűzéseit tekintve nagymértékben hasonlít a 2010-ben hatályon kívül helyezett, szöveghez, a leginkább vitatott részek pedig kikerültek a végleges tervezetből, vajon mi indokolta az ex lex állapot három évig való elhúzódását.

2012. májusában a Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság (KKB) civil delegáltjai, egyben a drogterületen dolgozó négy nagy szakmai ernyős szervezet képviselői az Emberi Erőforrások Miniszteréhez eljuttatott levelükben a civilek és a kormányzat közötti kommunikáció és együttműködés eredményesebbé tétele érdekében emelték fel a szavukat..

A civil delegáltak álláspontja szerint a drogkoordináció tekintélye, politikai és pénzügyi támogatottsága már az előző kormány idején hanyatlani kezdett, és a jelenlegi kormány alatt ez a hanyatlás tovább folytatódott. A területre fordított költségvetés az elmúlt években drámaian csökkent, akárcsak a drogkoordináció pozíciója a kormányzati adminisztráción belül. A Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság (KKB), a kormány legfőbb tanácsadó és döntés-előkészítő szerve, ami kezdetben még két miniszter részvételével ülésezett és valóban formálta a drogpolitikát, ma már csupán formális szerepet kap – így például kritikaként fogalmazódott meg, hogy a kormány a KKB megkerülésével hozott döntést a nemzeti drogstratégia visszavonásáról és a Büntető Törvénykönyv szigorításáról.

A civil delegáltak véleménye szerint a költségvetés helyzete drámainak tekinthető, az elmúlt években több mint 60%-os visszaesést kellett elszenvednie a területnek, számos program a megszűnés határára került, a már odaítélt pályázatok kifizetésének csúszása miatt a futó prevenció és ártalomcsökkentő programok végrehajtása is ellehetetlenül. A civil társadalom és a kormány közötti kommunikáció akadozik, a szervezetek mellőzve érzik magukat, véleményüket nem hallgatják meg, vagy ha mégis, azzal ellentétes döntések születnek.

A KKB civil tagjainak 2012-es szakmai álláspontja szerint a dizájner drogok injektálásának terjedése és a gazdasági válság egy olyan veszélyes kombinációt képez, amelynek eredménye már más országokban is a HIV-fertőzések gyors terjedéséhez vezetett (Románia, Görögország) - félő, hogy amennyiben nem kerül sor gyors lépésekre az ártalomcsökkentő programok lefedettségének jelentős növeléséért, a legsúlyosabb helyzetben lévő intravénás droghasználói körben nálunk is járvány törhet ki.

A drogkoordináció kormányzati hangsúlyának visszaszorulása miatt az érintett civil szervezetek részéről kritikaként fogalmazódott meg, hogy nincsenek számon kérhető célok, mérhető indikátorok. A költségvetés helyzetének romlásával párhuzamosan a kábítószerügyi koordináción dolgozó minisztériumi alkalmazottak számát is lecsökkent, a pályázatokkal járó bürokratikus terhek azonban megnövekedtek.

Aggasztó jelenség, hogy az elhúzódtó viták miatt a kormányzat és a kábítószerügy területén működő civil szervezetek közötti kommunikáció megromlott.

A területen az egészségügyi és szociális szolgáltatások többségét ellátó civil szervezetek, amelyek rá vannak utalva a kormányzati pályázatokra a pályázati pénzeszegek zsugorodásáról számoltak be, előfordult az is, hogy a már odaitélt pályázatokat is csak hosszas késéssel fizetik ki. Egyes szervezetek a megszűnés határára kerültek, hosszú évek óta sikeresen működő programok kénytelenek bezárni a kaput, munkatársakat küldenek el.

A Kék Pont Drogkonzultációs Központ és Drogambulancia Alapítvány 2013 áprilisában nyilvánosságra került belső vizsgálata szerint az illegitim droghasználókkal foglalkozó szervezet munkatársaira a forrásmegvonás miatt az ellátásaik támogatása 2012-ben 22 millió forinttal csökkent, 10 munkatársuktól voltak kénytelenek megválni, valamint korlátozniuk kellett a tücsere programjukban a kiadható tűk számát is. Ugyanebben az időszakban a dizájner drogok térhódítása fokozott szakmai kihívást okozott, ami a munkatársak körében növelte a kilátástalanság érzését, korai kiégés, bizalmatlanság érzését. Félő, hogy a drogterület egészét érintő kivonások a többi alacsonyküszöbű és egyéb egészségügyi szolgáltató szervezeteknél is hasonló tendenciákat hívtak életre.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Sportért Felelős Államtitkársága 2013 januárjában vette át a szociális területtől az ifjúsági ügyeket, ezzel együtt a kábítószerfogyasztás visszaszorítása érdekében végzett koordinációs feladatokat is.

Az év elején az EMMI átutalta a tücsere-programra elkülönített hatmillió forintot az érintett szervezeteknek, amelyek átmeneti tűhiánnyal küzdöttek az alacsony küszöbű szolgáltatások támogatásának csökkentése miatt. Májusban az Ifjúsági-és Sport Államtitkárság részéről ismételt, 7 millió forint összegű egyedi támogatás megítéléséről született döntés.

Szintén problematikusnak tekinthető a kábítószer-koordináció kormányzati szintű testületének 2013-as átalakítása. 2007 és 2013 között a szakmai szervezetek által titkos szavazás útján delegált négy civil képviselő vehetett részt a Kábítószerügyi Koordinációs Bizottságban (KKB), ahol a minisztériumok és a kormányzati intézmények képviselőivel közösen ülésezhettek és hozhattak döntést. A 2013-tól létrejött új struktúrát a csak kormányzati képviselőkből álló a Kábítószerügyi Koordinációs Tárcaközi Bizottság és a Kábítószerügyi Tanács alkotja, amelynek viszont kizárólag civil tagjai vannak.

Az EMMI álláspontja szerint a kábítószer elleni küzdelem, illetve a kábítószer-problémához kapcsolódó egyéni és társadalmi károk csökkentése valamennyi állampolgár, illetve az egész társadalom érdeke, ebben a feladatban fontos szerepe van a civil szervezetek tevékenységének. A civil szervezetekkel történő egyeztetésre a Kábítószerügyi Tanács keretében kerül sor. A Tanács lehetőséget biztosít a civil szervezetek széles körű bevonására, az egyes részterületekkel történő közvetlen és valódi párbeszéd megteremtésére. Ezen túlmenően a kábítószerkérdéshez kapcsolódó feladatok túlmutatnak egy-egy tárca kompetenciáján.

A Kábítószerügyi Koordinációs Tárcaközi Bizottság, mint magas szintű egyeztetési fórum lehetőséget biztosít a kábítószer-használattal összefüggő problémák összehangolt kezelésére és a tervezett feladatok koordinált megvalósítására az egyes részterületekért felelős kormányzati, illetve államigazgatási szereplők bevonásával.

Az érintett civil szakmai szervezetek az átalakítást negatívan értékelték, mivel a korábbi KKB civil delegáltjait demokratikus választhatták, azok nem a jogszabály rendelkezése révén kerültek kijelölésre. Szintén sérelmesnek tartották, hogy a kizárólag civilekből álló Kábítószerügyi Tanács visszalépést jelent a civil vélemények megjelenítése terén, hiszen ebben a testületben a civil szervezetek kvázi egymás között tanácskozhatnak, a helyett, hogy a minisztériumok képviselőivel közvetlenül tárgyalhatnának a drogkoordináció aktuális kérdéseiről. *Álláspontom szerint a korábbi Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság működésének tapasztalatai alapján átalakított egyeztetési-véleményezési, és koordinációs rend – az eddigi négy szervezet helyett, a Kábítószerügyi Tanácsban résztvevő 14 meghatározó társadalmi szervezet és háttérintézmény bevonása – továbbra is alkalmas a szakmai vita kezdeményezésére, és az egyes kérdések tartalmi, érdemi megvitatására, a kormányzati képviselőkkel való kapcsolata, biztosítja a társadalmi vélemények központi döntéshozatali folyamatokba való becsatornázását.*

3.2. A Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok

A Nemzeti Drogellenes Stratégia felhívja a figyelmet arra, hogy a kábítószer-jelenség közösségi térben jelenik meg. Kiküszöbölése, kedvező irányú befolyásolása szempontjából tehát döntő fontosságú a közösség viszonyulása, válaszakézsége és válaszkapessége.

Megfelelő és egyértelmű közösségi válasz nélkül az intézményes próbálkozások hatóköre nem képes lefedni a szükségleteket. A különböző társadalmi problémák hatékonyan főleg azokban a közegekben befolyásolhatók, ahol azok keletkeznek. A kábítószer-problémák visszaszorítása elsősorban helyi szintű kezdeményezések ösztönzési igényli, hogy kialakuljon az a közösségi-civil-szakmai hálózat, amely minden településen lehetővé teszi a különböző fejlesztő, megelőző és kezelő programokhoz való egyenlő hozzáférést. E kérdéskörben a Stratégia célkitűzései szerint kiemelkedő szerepe van a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumoknak (a továbbiakban: KEF).

A KEF-ek alapvetően multidiszciplináris munkacsoportként működnek, tagjait a drogprobléma kezelésében érintett, fontos szerepet játszó állami, önkormányzati, civil és egyházi szervezetek képviselői adják. A KEF-ek többsége a helyi önkormányzatok mellett, vagy annak bázisán végzi tevékenységét, így jelenleg is viszonylag szoros az együttműködés.

A EMMI évek óta pályázati úton segíti a KEF-ek működését, a tárca tájékoztatása szerint céljuk, hogy valamennyi KEF rendelkezzen - a Nemzeti Drogellenes Stratégiához illeszkedő - helyi stratégiával és cselekvési tervvel, továbbá, hogy képes legyen a helyi viszonyoknak megfelelő prioritások meghatározására.

A KEF-ek tevékenységének célja, hogy helyi szinten összehangolja a közösség és az együttműködés, a megelőzés és gyógyítás, a rehabilitáció és a kínálatcsökkentés szervezeteinek és intézményeinek munkáját. Egységes szakmai és módszertani szemlélet megvalósításával a helyi szinten megvalósuló kábítószer-megelőző és - kezelő tevékenységet irányítja, ésszerűsíti a helyi szükségletek feltárásával és az ezekre épülő stratégiák kimunkálásával. Ezek alapvetően nem programok megvalósítását végző szervezetek, hanem a szakmai együttműködést segítő fórumokként értelmezhetők. Az állami feladatellátás területén bekövetkező szerkezeti és szervezeti változások új helyzetet és új lehetőségeket teremtenek a helyi együttműködések területén. Az egészségügyi és szociális ellátórendszer, a köznevelés szervezésének, irányítási és felügyeleti rendszerének változása, a kormányhivatalok és az egészségügyi tervezésért és ellátás-szervezésért felelős struktúrák szerepének erősödése, az együttműködés új, hatékony formáinak kialakulását teszi lehetővé és egyben szükségessé.

A helyi önkormányzatok feladatkörének változása, új értelmezési keretbe helyezi a helyi kábítószerügyi koordinációt is. A helyi együttműködés biztosítja azt, hogy egy adott településen működő, illetve onnan hozzáférhető szolgálatok, szolgáltatások egymással összhangban végezzék munkájukat, és képesek legyenek a lelki egészséghez és azon belül a kábítószer-fogyasztáshoz kapcsolódó problémák hatékony kezelésére, a szervezeti határokon átnyúló megelőzési és betegellátási, esetvezetési feladatok elvégzésére. Ennek megfelelően cél, hogy – a közigazgatás átalakult rendszerére tekintettel – létrejöjjenek, illetve újjászerveződjenek azok a helyi együttműködési fórumok, amelyekben a kábítószer-probléma kezelésében felelősséggel rendelkező és jártas egészségfejlesztő, megelőző és kezelő tevékenységet folytató köznevelési, népegészségügyi és szociális ellátó, valamint bűnmegelőzési és bűnüldözési szervek vesznek részt.

A KEF-ek működésében az önkormányzati, a helyi társadalmi szervezetek és a kormányhivatalok által felügyelt szervezetek egyaránt fontos szereplők. A közigazgatási szervezetek és a kábítószer-használat elleni fellépésben közreműködő civil, egyházi szolgáltatók közötti partnerségnek, mint alapelvnek az érvényesülését a megnövekedett állami felelősségvállalással működő struktúrában is biztosítani kell.

A területért felelős minisztérium a jövőben szándékai szerint szeretné megerősíteni a KEF-ek rendszerét, a jövőben még szorosabbá kívánják fűzni az együttműködést az önkormányzatokkal. A feladat szerepel a Nemzeti Drogellenes Stratégia 2014-15 évekre vonatkozó szakpolitikai program tervezetében is.

Jelenleg sajnálatos módon hiányzó láncszemként értékelhető a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum. Mivel a főváros drogproblémájának hatékony kezelése elképzelhetetlen Fővárosi KEF nélkül, a helyzet előmozdítása érdekében a tárca felvette a kapcsolatot a Fővárosi Önkormányzattal, egyelőre konkrét eredmény nélkül.

Tekintettel arra, hogy a Nemzeti Drogellenes Stratégia célkitűzéseinek megvalósítása keretében drogproblémák helyi szintű kezelésében kiemelt jelentőséget tulajdonít a KEF-ek működésének, a rendelkezésre álló adatok alapján pedig hazai problémás droghasználat szempontjából legsúlyosabban érintett településnek egyértelműen a Főváros tekinthető, megállapítom, hogy a Fővárosi KEF felállításának elhúzódása az egészséghez és az egészséges környezethez való jog sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.

4.) A józsefvárosi tücsere program helyzete

A Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete szeptember 18. ülésén 14 igennel 2 nemmel és 1 tartózkodás mellett megszavazta azt a polgármester által tett előterjesztési javaslatot, amely a Kék Pont Drogkonzultációs Központ és Drogambulancia Alapítvány (a továbbiakban: Kék Pont) és az Önkormányzat között született 2010-es együttműködési megállapodás felmondására vonatkozott.

A döntés értelmében a megállapodást az Önkormányzat 2013. december 31-ei hatállyal felmondja. Az Önkormányzat határozata ezen kívül felkérte az ingatlan tulajdonosát, az önkormányzati tulajdonban lévő Kisfalu Kft-t, hogy vizsgálja meg a Kék Ponttal kötött bérleti szerződés felmondásának lehetőségét.

A panaszt benyújtó Társaság a Szabadságjogokért álláspontja szerint a döntés célja Magyarország legnagyobb forgalmú tücsere programja működésének megszüntetése, mivel, bár az Önkormányzat nem szakhatóság, de amennyiben az Alapítványt rendkívüli felmondással kiteszik az önkormányzati helyiségből, a szervezet nyilvánvalóan nagyon nehezen találna magának egy nagy valószínűséggel piaci alapon bérelhető és a lakók által engedélyezett, az érintett klientúrához közeli új helyiséget.

Az önkormányzat álláspontja szerint a Kék Pont drogambulancia tevékenysége sajnálatos módon több szempontból is problémákat okozott a kerületnek, a lakosoknak:

– A tüssere-program köztisztasági, közegészségügyi hatása: a kliensek által használt tűk nagy része a Kálvária tér és környékén található közterületekre, illetve eldugott ún." belövő helyekre" került, veszélyeztetve ezzel nemcsak a droghasználók, hanem a civil lakosság egészségét is.

– A tüssere-program közbiztonsági hatása: a program klienskörében gyakori volt a beszerzési bűnözés, a vagyon elleni bűncselekmények, lopás.

Fenti problémák miatt 2010. év elején egyeztetésre került sor az önkormányzat, a Kék Pont, a kerületi rendőrkapitányság, a kerületi tiszti főorvos, a Józsefváros Közbiztonságáért és Köztisztaságáért Kft. részvételével, mely egyeztetésen a Kék Pont részletes és érdemi javaslatokat tett a lehetséges együttműködési formákra.

A résztvevők a következő területeken állapodtak meg:

– közös fellépés a közterületi drogszemét kezelésében (fertőzött közterületek és belövő helyek feltérképezése, rendszeres ellenőrzése, takarítása),

– a józsefvárosi fiatalok nagyarányú érintettsége miatt prevenciós programok kidolgozása és végrehajtása,

– a helyi lakosság közös tájékoztatása a szükséges tudnivalókról, közös kommunikáció,

– a Kék Pont Alapítvány számára egy lehetséges új helyiség felkutatása, ahol a szolgáltatás folytatása a lakosság számára kevésbé érzékelhető problémát jelent,

– az eddigi tüssere gyakorlathoz képest az Kék Pont csökkenti a kiadott tűk számát,

– közös kidolgozása egy kerületi drogstratégiának.

Az egyeztetést követően a Képviselő-testület 59/2010. (II.17.) sz. határozata alapján a Budapest Józsefvárosi Önkormányzat 2010. március 5. napjától határozatlan időtartamú együttműködési megállapodást kötött a Kék Ponttal, az együttműködés pénzbeli támogatással az önkormányzat részéről nem járt.

A megállapodás tárgya: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.) 65/A. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően szenvedélybetegek részére közösségi alapellátás, valamint a (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelően szenvedélybetegek részére alacsonyküszöbű ellátás nyújtása Józsefváros területén. A szolgáltatásokat a Kék Pont a Józsefváros területén élő szerhasználók és hozzátartozók számára térítésmentesen biztosítja. A megállapodás alapvető célja a Kék Pont tevékenységéből fakadó problémák együttműködésen alapuló megoldása, megszüntetése volt.

Az önkormányzat a megállapodásban vállalta a Kék Pont számára egy a tevékenység ellátására alkalmas és lakossági szempontból megfelelőbb önkormányzati tulajdonú helyiség megkeresését és bérbeadását. A Kék Pont és a Kisfalu Kft. kötött 2012. március 9. napján kelt határozott időtartamú, 2016. december 31. napjáig tartó bérleti szerződés értelmében a 1086 Budapest, Magdolna u, 43. szám alatt egy 69 m²-es és egy 55 m²-es helyiség került biztosításra, kedvezményes bérleti díj fizetése mellett.

A képviselő-testület elé a 2013. szeptember 18-ai ülésre benyújtott előterjesztés alapján az önkormányzat felé érkezett negatív jelzések, melyek a Kék Pont által szervezett tüssere-programmal hozhatók összefüggésbe, indokolttá tették a szervezettel kötött együttműködési megállapodás felmondását. Az előterjesztés szerint a lakossági bejelentések, valamint a Józsefvárosi Közterület-felügyelet, a Józsefvárosi Városüzemeltetési Szolgálat, valamint a Kerületi Rendőrkapitányság jelzései szerint a kerületben jelentős számú eldobott injekciós tű található. A leginkább szennyezett helyszínek a Kálvária tér - Diószeghy utca - Práter utca - Losonczy tér - Lujza utca - Magdolna utca - Dobozi utca - FIDO tér -Teleki tér, mely területek a Kék Pont Kontakt Program körül csoportosulnak, és az itt működő tüssere program hozadékaként foghatók fel.

Az előterjesztés részletesen ismerteti a drogszemét begyűjtésére fordított önkormányzati erőfeszítéseket és megállapítja, hogy ebben a tevékenységben a Kék Pont megfelelő súllyal nem vesz részt.

Az önkormányzati előterjesztés szerint tekintettel arra, hogy a Kék Pont székhelye a szomszédos Ferencvárosban működik, a VIII. kerületi droghasználók számára a tücsere akció a továbbiakban józsefvárosi egység megszűnését követően is elérhető lenne.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a kialakult helyzetben többé egyeztetést kezdeményezett, azonban tiszteletben tartva az önkormányzat döntését nem kívánt állást foglalni a konfliktusban. Mindemellett az EMMI az önkormányzat számára az addiktológiai tevékenység javítása érdekében két fő utcai megkereső tevékenységet végző szociális munkás felvételéhez biztosított forrást, és a drogszemét összegyűjtéséhez is forrásokat biztosított. A minisztérium álláspontja szerint elkötelezett az addiktológiai ellátás biztosítása és a közegészségügyi kockázatok minimalizálása mellett, és reményét fejezte ki a kialakult helyzet megnyugtató rendeződése mellett.

Az Önkormányzattal való megegyezés esélytelensége és a megnövekedett működési költségek miatti finanszírozhatatlanná válás következtében a Kék Pont józsefvárosi tücsere programja 2014. augusztus 26-án beszüntette tevékenységét.

5.) A tücsere programok célja, jogszabályi háttere

Az intravénás drogfogyasztók számát 16 millióra becslik a világon, körükben az átlagos népességhez képest átlagosan mintegy tízszer nagyobb a morbiditás és mortalitás előfordulása. Ezért túlnyomórészt a vér útján terjedő fertőzések és a túladagolások felelősek. A tücsere programok elsődlegesen abban segítik az intravénás droghasználókat, hogy ne kelljen megosztaniuk egymással felszerelésüket, így megvédhessék magukat, illetve szexuális partnereiket a fertőzésektől. Ez az intravénás droghasználók egészségének megóvása mellett jelentős társadalmi költségektől kíméli meg az adófizetőket.

A gyógyszerárban a drogfogyasztókat gyakran nem szolgálják ki. Még ha elérhetőek is a patikákban a tűk és fecskendők, az ingyenesség és az anonimitás miatt gyakran előnyben részesítik a tücsere programokat a droghasználók. A programok társadalmi haszna abban is megnyilvánul, hogy begyűjtik és megsemmisítik a potenciálisan fertőző fecskendőket. A tücsere programok általában még egy sor olyan szolgáltatást is nyújtanak, amivel a droghasználók egészsége megőrizhető és javítható, így például orvosi ellátást, szűréseket, oltásokat, oktatást biztosítanak, de megszervezik a kezelésre és terápiára jelentkezést is, így bizonyítottan elősegítik a peremhelyzetre kényszerült emberek társadalomba való visszailleszkedését is. A tücsere programok nem propagálják a droghasználatot. Az elterjedt kritikákkal szemben, nem akadályozzák a leszokás sikerességét, ellenkezőleg, növelik a rehabilitáció esélyét: mivel hozzájárulnak ahhoz, hogy a drogfogyasztók ellátásba jussanak, hosszú távon csökkentik az illegális szerhasználat előfordulását, és hozzájárulnak az egészséges környezet kialakulásához.

Ezen felül a tücsere programok, más ártalomcsökkentő programokhoz hasonlóan a bizonyítékon alapuló szociálpolitikai rendelkezések közé tartoznak, amelyek a drogfogyasztók alapvető jogait tiszteletben tartva nyújtanak ellátást és segítséget. A tücsere programok működésének biztosítása azt is jelenti, hogy az állam tiszteletben tartja a polgárok önrendelkezési jogát, de mégsem hagyja őket magukra. Emellett az egészséghez való jog érvényesülését is segítik a tücsere programok, amikor csökkentik a drogfogyasztás káros hatásait és a fogyasztók jogainak tiszteletben tartása mellett járulnak hozzá a leszokás segítéséhez. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 1998-ban tette közé "A HIV fertőzés megelőzésének alapelvei az intravénás drogfogyasztók körében" című jelentését, ami a steril injektáló felszerelés elérhetőségét növelő programok bevezetésére és lefedettségének növelésére hívja fel a tagállamokat.

Ebben felhívja a figyelmet, hogy "az intravénás drogfogyasztók közötti HIV terjedést meg lehet és meg kell előzni. Elegendő adatunk van arra vonatkozóan, hogy mi hatékony és mi nem hatékony a HIV-prevenció vonatkozásában. Életfontosságú, hogy ezt a tudást gyakorlattá tegyük azokban az országokban, ahol kialakulóban van a HIV-járvány az intravénás droghasználók között, valamint azokban is, ahol az intravénás droghasználók közötti HIV-rizikó viselkedés prevalenciája magas."

Az ajánlás szerint „[a] drogfogyasztók közötti HIV-prevenció közegészségügyi probléma. Ily módon a drogpolitikai szakembereknek, közegészségügyi hatóságoknak és egyéb döntéshozóknak megfelelően fel kell készülniük annak érdekében, hogy olyan döntéseket tudjanak hozni ezen a területen, melyek a közegészségügy és jólét javára lesznek".

A WHO a tűcseréről született mintegy 200 kutatást áttekintő 2004-es összefoglaló tanulmánya a következő konklúziókra jutott: „Egyértelmű bizonyítékok igazolják, hogy a steril injektáló felszerelés elérhetőségének növelésével jelentősen csökkenthető a HIV/AIDS fertőzés előfordulása az injektáló droghasználók körében ... Majd húsz év kutatásainak fényében még mindig nem létezik meggyőző bizonyíték arra, hogy a tűcsere programok növelnék a kábítószer-használat vagy az intravénás kábítószer-használat előfordulását, időtartamát és gyakoriságát."

A tanulmányok kerestek, de nem találtak bizonyítékot arra, hogy a tűcsere programok növelnék az injektálás gyakoriságát, növelnék a kábítószer-használatot, növelnék a tűk megosztását, új intravénás droghasználókat toboroznának, szociális hálókat alakítanának, növekedne hatásukra az eldobált fecskendők száma, csökkentenék a leszokásra való motivációt a kliensekben, vagy növelnék azok számát, akik az egyéb drogfogyasztási módokról intravénás használatra térnének át.

A Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelő Központja (EMCDDA) 2004-es szakirodalmi áttekintőjében szintén megállapítja, hogy a legfontosabb áttekintő kutatások szerint a tűcsere programok a HIV és hepatitisz előfordulását az intravénás szerhasználók körében egy harmaddal vagy többel is csökkenteni képesek, anélkül hogy növelnék az intravénás fogyasztók számát. A tanulmány idézi Hurley és társai 1997-es kutatását, amelyben 81 város intravénás szerhasználóinak HIV pozitivitását hasonlította össze, 52 városból ahol volt és 29 városból ahol nem volt tűcsere program. Azt találták, hogy az átlagos éves HIV pozitivitási gyakoriság 11%-al alacsonyabb volt azokban a városokban ahol volt ilyen program.

Az ártalomcsökkentő beavatkozásokról szóló monográfiájában az EMCDDA kimutatja, hogy azokban a nyugat-európai országokban, ahol a HIV járvány kezdeti szakaszában, a 90-es évek elején a döntéshozók felkarolták az ártalomcsökkentő beavatkozásokat, a HIV járványt sikerült megfékezni a drogfogyasztók körében.

Ellenben azokban a kelet-európai országokban, ahol az ártalomcsökkentést elutasították vagy legfeljebb megtűrték, jelentős HIV járványt tört ki.

Az Európai Bizottság „A HIV/AIDS elleni küzdelem az Európai Unióban és a szomszédos országokban (2009-2013)" című közleménye szerint „a nemi úton történő HIV-vírusátadás megelőzésének még mindig a helyes és következetes óvszerhasználat a leghatásosabb módja, míg a HIV-fertőzés intravénás kábítószer- használattal történő átadásának leghatékonyabb megelőzésére a steril tűk és fecskendők biztosítása, valamint a szubsztitúciós kezelés szolgál." A Bizottság a tűcsere programok lefedettségének növelését ajánlja a tagállamok számára: „Kelet- Európában a HIV-fertőzés átadása főként az intravénás kábítószer-használatra vezethető vissza, ez okozza az összes új fertőzés 2/3-át. A kábítószer-függőség integrált orvosi és társadalmi megoldást igényel. A steril tűk és a bizonyítékokon alapuló addikciós terápia - ezen belül a szubsztitúció és más ártalomcsökkentő intézkedések - elérhetősége bizonyítottan nagyon hatásos, többek között a nagy előfordulási gyakoriságú területeken vagy különleges körülmények között, például börtönökben.

Az intravénás kábítószer-használók átfogó egészségügyi ellátásába történő beruházás minden bizonnyal segít csökkenteni a kábítószer-használók között előforduló új HIV-fertőzések számát, illetve a kábítószer-használattal összefüggő terheket." A dokumentum hangsúlyt fektet a társadalom peremére szorult csoportok emberi jogainak érvényesülésére, különös tekintettel a HIV-prevenációs szolgáltatásokhoz való hozzáférések biztosítására.

Az Európai Unió drogstratégiája (2013-20) előírja a tagállamok számára „a HIV/AIDS, hepatitisz, egyéb fertőzések és betegségek, valamint a kábítószerekkel kapcsolatos egészségügyi és társadalmi károk megelőzésével és kezelésével foglalkozó szolgáltatások elérhetőségének" javítását. Az elégtelen tűcsere szolgáltatások és a fertőzésveszély növekedésére az Európai Unión belül a legszemléletesebb és legfrissebb, az EMCDDA által dokumentált bizonyítékot Görögország és Románia szolgáltatja. Romániában a gazdasági válság körüli megszorítások miatt 2009-ben még kétmillió, majd 2010-ben már kevesebb mint egymillió steril fecskendőt osztottak szét. Ez a dizájner drogok injektálásának tömeges terjedésével megegyező időszakban a fecskendők megosztási gyakoriságának növekedéséhez vezetett. Ennek eredményeként HIV járvány tört ki az országban, ahol korábban évekig nulla körül mozgott az új fertőzéses esetek száma. Míg 2007-ben négy, 2012-ben már 231 új HIV esetet regisztráltak.

Görögországban a közelmúltig szintén alacsony volt HIV előfordulása a drogfogyasztók körében, a prevalencia a korábbi 1%-ról 2012-re 9 százalékra nőtt. A járvány mindkét országban elsősorban a marginalizált, hátrányos helyzetű nagyvárosi intravénás szerhasználók körében terjed a leggyorsabban.

Magyarországon az első tűcsere programot 1993-ban hozták létre, eleinte mind jogi háttér, mind módszertani útmutatás nélkül, a rendőrséggel való gyakori konfliktusok jellemezték működésüket. A helyzetük 2000-ben normalizálódott, mikor a Pszichiátriai Szakmai Kollégium kiadta "A tűcsere szakmai irányelvei" című módszertani ajánlást.

Az Országgyűlés 2000-ben teljes pártközi konszenzussal hagyta jóvá az első nemzeti drogstratégiát (96/2000. (XII. 11.) OGY határozat). A dokumentum elismerte az ártalomcsökkentő programok létjogosultságát és szükségességét, és kinyilvánította, hogy "az ártalomcsökkentő módszerek a HIV (és hepatitisz) fertőzésnek kitett intravénás droghasználó csoportokban lényegében az egyetlen hatásos és költség-hatékony megelőző módszert jelentik: speciális beavatkozások a krónikus, leszokásra nem motivált droghasználók esetében életmentők, súlyos, az életre veszélyt jelentő betegségeket lehet így megelőzni, miközben nem mondunk le a teljes drogmentesség hosszú távú céljáról sem."

A stratégia az állami célkitűzés szintjére emelte a steril injektáló felszerelés elérhetővé tételét és az egyéb ártalomcsökkentő beavatkozásokat, megteremtette az alacsonyküszöbű szolgáltatások (ide tartozik a tűcsere is) állami finanszírozásának kereteit.

Az Országos Egészségfejlesztési Intézet által kiadott, a Nemzeti AIDS Bizottság által készített nemzeti AIDS stratégia (2004-2010) szintén előírta a tűcsere programok illetve az egyéb "felvilágosító és anonim szűrési programok" elérhetővé tételét az intravénás szerhasználók számára. Budapesten 2003-ban két utcai megkereső tűcsere-program indult be. Az egyik program beindulása után a rendőrség többször megjelent a tűcsere busznál is, igazoltatta a klienseket. A civil szervezetek megkeresésére az adatvédelmi ombudsman állásfoglalásában elítélte ezt a rendőri gyakorlatot, megállapítva, hogy a tűcsere-program tevékenységével kapcsolatban bűncselekmény nem állapítható meg, így a rendőrségnek nincs jogalapja az igazoltatáshoz. 2004-ben a budapesti tűcsere programok és a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) közötti megállapodás rendezte a rendőrség és az alacsonyküszöbű programok viszonyát is. Ebben a rendőrség vállalta, hogy tolerálja a tűcsere programok működését, illetve az intravénás droghasználóknál talált steril, vagy használt fecskendők esetén a rendőrség nem indít eljárást, hanem lehetővé teszi, hogy a fecskendők akadálymentesen visszakerülhessenek a tűcsere programba.

Ezzel a jogalkalmazó hatóság egyrészt elismerte, hogy bár a kábítószer-fogyasztás Magyarországon bűncselekménynek minősül (2003 és 2013 között a megszerzésen és tartáson keresztül, azóta a fogyasztás önálló tényállás), az államnak kötelessége a droghasználók önrendelkezéshez és egészséghez való jogát is biztosítani. Másrészt elismerte azt is, hogy az állam közegészségügyi érdekét és a polgárok egészséges környezethez való jogát inkább szolgálja, hogy a drogfogyasztó steril felszereléshez jusson, illetve használt felszerelését visszajutassa a tücsere programba, mint hogy büntetőeljárást indítson a fogyasztó ellen.

2007. január elsejétől a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (szociális törvény) 65/A. §-a a közösségi ellátások körébe sorolta a szenvedélybetegek részére nyújtott alacsonyküszöbű ellátási formákat, melyek közé tartoznak a szenvedélybetegség okozta egészségügyi és szociális károk mérsékléséhez szükséges egyes ártalomcsökkentő szolgáltatások. A 9/2006. (XII. 27.) SZMM rendelettel módosított 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet értelmében a szenvedélybetegek alacsonyküszöbű ellátása többek között magában foglalja az egészségügyi ártalmak csökkentését, így különösen a tücsere programok körében a szerhasználat, illetve függés járulékos ártalmainak, káros következményeinek csökkentését, steril és kiegészítő eszközök, készítmények biztosításával, illetve használt eszközök begyűjtésével, továbbá az egészségügyi szűréshez, orvosi ellátáshoz való hozzáférés szervezését.

A 2013. októberben hatályba lépett „Nemzeti Drogellenes Stratégiáról 2013-2020 Tiszta tudat, józanság, küzdelem a kábítószer-bűnözés ellen” című 80/2013. (X. 16.) számú országgyűlési határozat szintén hangsúlyozza, hogy "az ártalomcsökkentő programok a fertőző betegségek terjedésének, a bűnözés kockázatának mérsékléséhez és a túladagolás okozta halálesetek megakadályozásához is hozzájárulnak." Előírja a stratégia "az alacsonyküszöbű programokba való könnyebb és stigmatizáció-mentes bekapcsolódást", "a rejtőzködő szerhasználók felkutatása és kezelésbe-ellátásba vonása, fertőző betegségeik megelőzése, szűrése és kezelése" (VI. 2. 2.) céljából.

A Kék Pont Drogkonzultációs Központ és Drogambulancia Alapítvány (a továbbiakban Kék Pont) 2006-ban hozta létre tücsere központját a VIII. kerületben a Kálvária téren az Ébredések Alapítvány ingatlanjának egyik helyiségében. A programot azért telepítették éppen ide, mivel a Kék Pont mobil tücsereje és utcai megkereső munkásai akkor már évek óta komoly problémát jeleztek a Józsefvárosban terjedő utcai intravénás drogfogyasztással kapcsolatban. 2010-ben együttműködési szerződést kötött Józsefváros Önkormányzatával, ennek értelmében 2012-ben átköltözött a Lujza utca és a Magdolna utca sarkán található önkormányzati tulajdonú ingatlanba. A program az elmúlt években összesen mintegy 3000 klienssel létesített kapcsolatot. Ezek a kliensek korábban az ellátórendszer számára teljesen láthatatlanok voltak.

A kliensek többsége mélyszegénységben élő hátrányos helyzetű intravénás drogfogyasztó, akik néhány évvel ezelőtt még jellemzően heroint és amfetamin fogyasztottak, 2009-10 óta azonban többségbe kerültek körükben az ún. dizájner drogok (új pszichoaktív anyagok, többnyire katinon- és amfetamin-származék stimulánsok) fogyasztói. A kliensek között 2006 óta az OEK által végzett surveillance-szűrés évente 65-70% feletti Hepatitis C fertőzöttséget mutatott ki. A Kék Pont munkatársai a környéken nyílt színi droghasználattal, valamint illegális „belövőszobákkal” találkoztak. A VIII. kerület intravénás drogfogyasztói szcénája elsősorban több, kisebb területű és térben össze nem függő mikroszegregátumban összpontosul, ahol nagy számban élnek etnikai kisebbséghez tartozó hátrányos helyzetű, gyakran mélyszegénységben élő emberek. A kerületi tömbrehabilitációk hatására ezek a mikroszegregátumok még koncentráltabbá váltak. A romházakban és azok udvarain nyílt drogfogyasztói szcénára jellemző jelenségek figyelhetők meg, illegális „belövőszobák” (shooting gallery) működnek. A szerhasználók körében jellemző az alacsony iskolázottság és foglalkoztatottság és az emberhez méltó lakhatás hiánya.

A marginalizált droghasználók körében mindennaposan a rendőri igazoltatások, amelyek rejtőzködésre, további kockázatvállalásra készítik a fogyasztókat. A regisztrált kliensek több mint fele (2012-ben 58%-a) saját bevallása szerint a Józsefvárosban él, fennmaradó részük többsége (20%) a szomszédos három kerületben (VII, IX, X) él, 9 százalékuk pedig hajléktalan. 2012-ben regisztrált kliensek átlagéletkora 29 év volt, az összes valaha regisztrált kliens átlagéletkora 31 év - ez jelzi, hogy egyre fiatalabbak kerülnek az intravénás szerhasználók csoportjába. 2012-ben a pályázati pénzforrások csökkenése miatt a Kék Pont 12 munkatársától volt kénytelen megválni, a nyitvatartási órákat és a kiadható injektorok számát jelentősen korlátozták. A hétfégi nyitvatartási idő megszűnt, a zárva tartási napokra nem adtak ki előre eszközöket.

A kliensek korábban 5 injektort vihettek el, e fölött pedig korlátlan mennyiségben cserélhettek be fecskendőket, azonban 2012. augusztus után a becserélhető használt eszközök számát 5 darabra korlátozták. Szeptembertől tovább korlátozások léptek életbe: ezután csupán egy eszközt adtak ki, illetve kettőt cseréltek be egy nap. Emiatt jelentősen csökkent a kliensek motivációja a használt eszközök visszaszolgáltatására. Ezt a motivációt tovább csökkentette a rendőrségnek az a gyakorlata, amelynek értelmében a használt fecskendőt a kábítószerrel való visszaélés bűncselekmény bűnjelének tekintik, az azt magánál tartó személyt előállítják, ellene büntetőeljárást indítanak.

A Kék Pont álláspontja szerint az Önkormányzattal kötött megállapodási szerződés a tűk és fecskendők begyűjtésének feladatát nem kizárólag a rájuk hárítja, annak végrehajtását hármassal együttműködésben, a közterület-fenntartókkal és az önkormányzattal együtt írja elő. A Kék Pont állítása szerint többször jelezte az Önkormányzat felé, hogy olyan komplex program beindítására van szükség, amely a drogszemét takarításában, megszüntetésében és a drogbetegek elérésében egyaránt megoldást jelenthet. Ennek megvalósítása szerintük azonban messze meghaladja egy szakmai civil szervezet hatáskörét és kapacitását. Különösen miután a tűcsere program pályázati forrásai is elapadtak, a program forgalmi adatai jelentősen romlottak. Míg 2011-ben 217.268 db injektort osztottak ki és 127.559 injektort gyűjtöttek be (70%-os becserélési arány), addig 2013-ban a képviselő-testület szeptemberi határozatáig 99.740 injektort adtak ki és 37227 injektort gyűjtöttek be.

A Kék Pont véleménye szerint ezzel magyarázható a lakosságot méltán nyugtalanító eldobált fecskendők számának növekedése. Bár a túforgalom visszaesett, a kliensek száma egyre nő: míg 2011-ben 303 ügyeleti napon 15.438 alkalommal szolgáltak ki klienseket, addig 2013-ban 200 ügyeleti napon 14.284 klienst. Ebből is látszik, hogy a tűcsere program iránti igény folyamatosan nő, a kliensek nem tudják azt máshol kiváltani, egy ilyen helyzetben a program megszüntetése a fertőzésveszély megugrását eredményezi.

A Nemzeti Drog Fókuszpont korábban már idézett adatai szerint a túforgalmi adatokban az egész országban hasonló negatív trendek figyelhetők meg, ez a tendencia nyilvánvalóan nem csupán a Kék Pont Alapítvány elégtelen tevékenységére vezethető vissza. 2011 és 2012 között több mint 30 százalékkal kevesebb fecskendőt osztottak ki a programok országos szinten. Míg a WHO szerint a tűcsere program munkája a fertőzések megelőzése szempontjából akkor tekinthető hatékonynak, ha az egy drogfogyasztóra egy évben jutó kiosztott steril injektorok száma eléri a 100 darabot, azonban ez a szám 2012-ben 70-re csökkent.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy "mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez", az állam ennek a jognak az érvényesülését többek között "az egészségügyi ellátás megszervezésével" segíti elő. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint az egészséghez való jog azt az alkotmányos kötelezettséget rója az államra, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez.

Az alkotmánybírói gyakorlat értelmében⁷ az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként nem, kizárólag az állam egészségvédelmi, intézményvédelmi kötelességének kontextusában értelmezhető, "kivételes, szélsőséges ellátatlanságot" jelentő helyzetekre vonatkozóan.

Egy már meglévő, szolgáltatás működésének ellehetetlenítése egy olyan területben, ahol nagy számban élnek marginalizált intravénás szerhasználók, és ahol a szerhasználati minták átalakulása miatt járványveszéllyel is számolhatunk, értelmezhető úgy, mint szélső eset, amelynél "egyértelmű, hogy a rendszer eleve alkalmatlan az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére".

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a VIII. kerületi önkormányzat határozata nyomán megszűnt program a magyar állam kábítószerügyi stratégiai célkitűzéseéhez (Nemzeti Drogellenes Stratégia) illeszkedő, bizonyított hatékonyságú szolgáltatás. Megszüntetése anélkül, hogy a szolgáltatás biztosítását, mint célt az Önkormányzat megvizsgálta, vagy esetleges pótlásáról gondoskodott volna, sérti az egészséghez való jog fokozatos érvényesítésének elvét. Nyilvánvaló, hogy a határozat előterjesztésben szereplő megoldás, amely szerint az egyébként a szomszédos területben székhellyel rendelkező Kék Pont így is elérhető lesz a józsefvárosi droghasználók számára, a meglévő súlyos szociális-közegészségügyi és helyi drogpolitikai probléma exportálását jelentené a szomszéd, IX. kerületbe.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a ténylegesen meglévő járványveszély (hepatitis), és a tücsere-program megszűnése folytán annak hatványozott kockázata (HIV-AIDS) nem korlátozható kizárólag az intravénás szerhasználókra, hiszen szexuális úton átterjedhet a népesség más rétegeire is. A drogfogyasztás ártalmi nem csak az egyéni drogfogyasztó, de a környezet szintjén is jelentkeznek (beszerzési bűncselekmények, drogszemét, rendőri munkaórák).

A tücsere programok nem csupán a fertőző betegségek megelőzésében lehetnek hatékonyak, hiszen mivel az ellátórendszer első lépcsőfokát képezik, kezeléshez juttatják a szerhasználókat, csökkentik az utcai drogfogyasztást és az önkormányzattal való kölcsönös, megfelelő együttműködés esetén hozzájárulhatnak az egészséges környezet biztosításához.

Fentiek alapján megállapítom, hogy Józsefváros Önkormányzatának a Kék Pont Alapítvánnyal szemben megtett intézkedései, a tücsere program megszűnése kiemelt szociális és egészségügyi kockázatainak nem megfelelő szakmai érvek alapján történő mérlegelése, együttesen teremtették meg az egészséghez és az egészséges környezethez való jog sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az

Emberi Erőforrások Miniszterét

- a Nemzeti Drogstratégia rendelkezéseivel összhangban szakmai iránymutatásban segítsen tisztázni a tücsere-programok drogpolitikai és ellátásbéli szerepét, segítséget nyújtva az önkormányzatoknak a már meglévő együttműködések kereteinek helyes értelmezésében, illetőleg a későbbi megállapodások feltételeinek egyértelmű meghatározásában;

⁷ 77/1995. (XII.21.) AB határozat

Budapest Főváros VIII. kerületének Polgármesterét

- tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a Kék Pont VIII. kerületi tűcsere szolgáltatása kapcsán kialakult helyzetben olyan kompromisszumos, minden fél, különösen pedig a helyi lakosok és az ellátott intravénás szerhasználók érdekeit egyaránt figyelembe vevő megoldás szülessen, amely biztosítja, hogy a kialakult vitás helyzet ne eredményezze a tűcsere program kritikus helyzetben lévő, a társadalom egészségügyi és szociális szempontból egyaránt rendkívül kiszolgáltatott csoportját képviselő drogbetegek egészséghez való alkotmányos jogának ellehetetlenülését;
- egyúttal hatékony megoldást jelent a drogszemét begyűjtésének megszervezésére és az egészséges környezethez való jog érvényesülésének biztosítására;

Budapest Főváros Főpolgármesterét

- a fővárosi drogprobléma hatékonyabb kezelésének előmozdítása érdekében tegyen mielőbbi intézkedéseket a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum összehívására.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1188/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos Balatongyörökön lévő zártkerti ingatlanát az azon lévő, 9 m² nagyságú gazdasági épülettel nem használja, hulladék így nem keletkezik. A helyi rendelet nem teszi lehetővé a közszolgáltatás szüneteltetését, ezért a közszolgáltató folyamatosan követeli a hulladékszállítási díjat.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)

A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)

A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos 2005-ben vásárolta ingatlanát, amelyen egy 9 m² alapterületű gazdasági épület áll. Az ingatlant időközben az önkormányzat belterületbe vonta, Balatongyörök 3396 hrsz.-on.

Panaszos jelezte a szolgáltatónak, hogy ingatlanát nem használja, azonban azt a tájékoztatást kapta, hogy a közszolgáltatás nem szüneteltethető. Így szolgáltatás nélkül a hulladékszállítási díjat minden évben meg kellett fizetnie, amit nem tart jogosnak.

A panasz alapján megvizsgáltam Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló többször módosított¹, 3/2003. (IV. 29.) rendelete (Ör.) szabályozását.

¹ Legutóbb a 20/2013. (XII. 20.) önkormányzati rendelet módosította az alap-rendeletet.

Az Ör. 4. § (3) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonost nem terheli az (1) bekezdésben foglalt (hulladékgazdálkodási kötelezettség) az olyan beépítetlen ingatlan tekintetében, ahol nem tartózkodik és hulladék sem keletkezik. E rendelkezés csak a beépítetlen ingatlanok tekintetében rendelkezik a közszolgáltatás szüneteléséről, azonban az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteit a szabályozás nem tartalmazza.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

A jogbiztonság az állam – és 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.² Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.³

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁴ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁵

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁶ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében.

² Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

³ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁵ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁶ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgyűjtés.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátásáért hulladékgyűjtési közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgyűjtési közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁷

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgyűjtés helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgyűjtési közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgyűjtési közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgyűjtési közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az

⁷ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit, f) az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. gyűjtődény úrmértéke, ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Korábban az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH 4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁸ módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben

⁸ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-jétől hatálytalan.

nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.*

A Hvt. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Balatongyörök Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgyűjtés rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésében tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-1271/2013. ügyben**

Az eljárás megindítása

A beadványozó azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint az az új, Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 115. §-a alkotmányossági aggályokat vet fel. A beadványozó szerint az Mt. hivatkozott rendelkezése sérti az Alaptörvény rendelkezéseit. A beadványozó továbbá – hivatkozva az Európai Parlament és a Tanács munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK Irányelvére, valamint ezzel összefüggésben az Európai Bíróság C-282/10. sz. ügyére¹ – felvetette annak lehetőségét, hogy az Mt. nincs összhangban az uniós rendelkezésekkel, mivel a munkavállalók számára biztosított négy hét fizetett szabadság biztosításához való jog keletkezése nem köthető semmilyen feltételhez.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében rögzített pihenéshez való joggal összefüggő visszásság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági miniszertől.

Megállapított tényállás

Az Mt. 115. § értelmében a munkában töltött idő alapján a naptári évben szabadság jár, és munkában töltött időnek minősül többek között „a harminc napot meg nem haladó keresőképtelenség”. Tekintettel arra, hogy a harminc napot meghaladó keresőképtelenség e rendelkezés értelmében nem minősül munkában töltött időnek, a jogszabály értelmezésével nem tudtam kizárni annak a lehetőségét, hogy előfordulhat olyan eset, amikor a munkavállaló szabadsága a keresőképtelen időszakok miatt az évi 20 nap alapszabadságot sem éri el.

A fentiekre tekintettel az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján a nemzetgazdasági miniszertől a következőkről kértem tájékoztatást:

- előállhat-e az az eset, hogy egy teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló esetében a keresőképtelensége miatt a tárgyévben a fizetett szabadság mértéke 20 nap alá csökkenjen;
- a hatályos szabályozás teljes mértékben összhangban áll-e mind a vonatkozó európai irányelvvel, a legfrissebb európai bírósági ítéletekkel, valamint Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaival?

A miniszter 2014. januári első válaszlevelében tájékoztatott, hogy a megkeresésemben felvetett azon kérdésre, hogy a magyar munkajogi szabályozás beleütközik-e abba az Európai Bíróság által kifejtett értelmezésbe, hogy a szabadsághoz való jog nem zárható ki egyes munkavállalók (csoportok) tekintetében, meg kell állapítani, hogy ilyen – közvetlen, direkt – kizáró szabályt az Mt. nem tartalmaz. Ugyanakkor annak vizsgálatakor, hogy a magyar munkajogi szabályozás sérti-e azt az előírást, hogy a szabadsághoz való jog keletkezésénél nem alkalmazható olyan feltétel, amely a meghatározott mértékű, tényleges munkavégzésben áll, megállapításra került, hogy a magyar munkajog a fizetett szabadsághoz való jog körében alkalmaz ilyen megkülönböztetést, mégpedig azáltal, hogy a munkavállalót megillető szabadságot az Mt. 115. § (1) bekezdése a „munkában töltött idő alapján” állapítja meg.

Ebből adódóan bizonyos – munkában ténylegesen nem töltött – idők alapján nem keletkezik fizetett szabadsághoz való jog, ami azt is eredményezheti, hogy a munkavállaló az alapszabadságnál rövidebb időtartamú éves szabadságra jogosult.

¹ Maribel Dominguez kontra Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de la région Centre (C-282/10. sz. ügy)

A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv Éves szabadság című 7. cikke alatt előírja, hogy a tagállamok kötelesek meghozni a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót legalább négy hét éves szabadság illessen meg a nemzeti jogszabályok és/vagy gyakorlat által megállapított ilyen szabadságra való jogosultság és a szabadság biztosítása feltételeinek megfelelően. A miniszter arról tájékoztatót, hogy az irányelv, valamint a vonatkozó európai bírósági ítéletek megfeleltetése a hatályos munka törvénykönyve hivatkozott rendelkezésével további felülvizsgálatot igényel.

2014 júniusában a miniszter az általam megfogalmazott alkotmányossági jogszabálykritika tekintetében tájékoztatásul előadta, hogy annak tárgyában az Mt. felülvizsgálata folyamatban van. A miniszteri válasz értelmében az Mt. több tárgykörre kiterjedő módosításának előkészítése keretében a fizetett szabadsághoz való jogra vonatkozó rendelkezések módosítására előreláthatólag 2015. évben kerül sor.

Érintett alapvető jog

- pihenéshez való jog, illetve a fizetett szabadsághoz való jogot: [Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdés: „*Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint éves fizetett szabadsághoz.*”].

Alkalmazott jogszabályok

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (régi Mt.)
- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- az Európai Parlament és a Tanács munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK Irányelve (Irányelv)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg.

Az Ajbt. 2 § (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak lehetősége van arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz 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 vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 96. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében a nemzetgazdasági miniszter a foglalkoztatáspolitikáért való felelőssége keretében előkészíti a munkaviszonyra vonatkozó jogszabályokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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 Alaptörvény XVII. cikkének (4) bekezdése az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésével azonos tartalommal szabályozza a fizetett szabadsághoz való jogot: Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint éves fizetett szabadsághoz.

Az Alkotmánybíróság már több esetben is foglalkozott a szabadság intézményével, illetve a pihenéshez való jog érvényesülésével. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésével összefüggésben már az 1403/B/1991. AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány alapvető jogként fogalmazza meg a pihenéshez, a szabadidőhöz és a fizetett szabadsághoz való jogokat. (ABH 1992, 493, 494.) Az 1030/B/2004. AB határozatában a testület a pihenéshez való jogot a munkához való jog lényeges összetevőjeként értelmezte. (ABH 2005, 1307, 1311.)

Mint az Alkotmánybíróság a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatában rögzítette, a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó pihenést elsősorban a munkaközi szünet, a napi és a heti pihenőidő szolgálja; míg a „rendes szabadság” ettől eltérően a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgál. Az Alkotmánybíróság a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatában (ABH, 2006, 870, 875.; — Fizetett szabadság kiadása) kiemelte, hogy az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése az indítványozó által megjelölt pihenéshez való jog mellett, önálló jognak tekinti a rendszeres fizetett szabadsághoz való jogot is.

Az Alkotmánybíróság – a köztisztviselőket megillető pótszabadság intézményének alkotmányossági vizsgálata során – a 849/B/1992. AB határozatában minden munkavégzésre irányuló jogviszony közös elemeként határozta meg a rendszeres fizetett szabadság biztosításának kötelezettségét. (ABH 1996, 391, 393.) A fizetett szabadsághoz való jog biztosításával kapcsolatos rendszerességre vonatkozó alkotmányi előírásból fakadó követelmény, hogy a törvényhozó meghatározott időszakonként visszatérően jogosítsa a munkához való jogot – a tágabb értelemben vett – munkajogviszony keretében gyakorló jogalanyokat. Követelmény ezen túl, hogy a pihenés érdekében biztosított szabadidő díjazott legyen, azaz a fenti jogalanyi kör a jogviszonyban töltött idő alatt munkavégzési kötelezettség hiányában is jogosult legyen pénzben meghatározott javadalmazásra.

A pihenéshez való jog és a fizetett szabadsághoz való jog tartalma, standardjai tekintetében az Alkotmánybíróság gyakorlata mellett irányadóak a nemzetközi és európai uniós szabályok, kötelezettségek is.

III. Az ügy érdemében

1. A kifogásolt szabályozás

Az Mt. szabadságra vonatkozó 115. §-a a következő: „(1) A munkavállalónak a munkában töltött idő alapján minden naptári évben szabadság jár, amely alap- és pótszabadságból áll.

(2) Munkában töltött időnek minősül az (1) bekezdés alkalmazásában

- a) a munkaidő-beosztás alapján történő munkavégzési kötelezettség alóli mentesülés,
- b) a szabadság,
- c) a szülési szabadság,
- d) a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság (128. §) első hat hónapjának,
- e) a naptári évenként harminc napot meg nem haladó keresőképtelenség,
- f) a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés három hónapot meg nem haladó,
- g) a munkavégzés alóli mentesülésnek az 55. § (1) bekezdés b)-k) pontban meghatározott tartama.”

A keresőképtelenség fogalmát a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 44. §-a határozza meg a táppénz fogalmával összefüggésben. Keresőképtelennek minősül tehát az,

- „a) aki betegsége miatt munkáját nem tudja ellátni;
- b) aki terhessége, illetőleg szülése miatt nem tudja munkáját ellátni, és terhességi-gyermekágyi segélyre nem jogosult;
- c) az anya, ha kórházi ápolás alatt álló egyévesnél fiatalabb gyermekét szoptatja;
- e) a szülő, aki tizenkét évesnél fiatalabb beteg gyermekét ápolja és a gyermeket a saját háztartásában neveli;
- f) aki fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásban betegségének megállapítása vagy gyógykezelése miatt részesül;
- g) akit közegészségügyi okból foglalkozásától eltiltanak és más beosztást nem kap, vagy akit közegészségügyi okból hatóságilag elkülönítenek, továbbá aki járványügyi, illetőleg állat-egészségügyi zárlat miatt munkahelyén megjelenni nem tud és más munkahelyen (munkakörben) átmenetileg sem foglalkoztatható.”

A fenti munkajogi szabálynak tehát a szabadság számításánál, de egyben a keletkezésénél is van jelentősége. Ha a munkavállaló 30 napot meghaladóan táppénzen volt (keresőképtelenség), akkor a 30 napot meghaladó táppénzes időtartam nem minősül munkában töltött időnek, tehát a 30 napon túli keresőképtelenség a szabadság szempontjából nem számít jogszerző időnek, munkában töltött időnek. Az Mt. 115. § (1) bekezdés szerint azonban a szabadságot a munkában töltött idő alapján kell kiadni. Így a 30 napon túli keresőképtelenség időtartamával arányosan csökkenteni kell a munkáltatónak az éves szabadság mértékét.

Lényeges tényező, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 2012. január 1-jéig, tehát az új Mt. hatálybalépéséig az uniós irányelvvel összhangban a következőképpen szabályozta a szabadság kérdését:

Rendes szabadság 130. § (1) A munkavállalót minden munkaviszonyban töltött naptári évben rendes szabadság illeti meg, amely alap- és pótszabadságból áll.

(2) A munkaviszony szünetelésének időtartamára a következő esetekben jár szabadság:

- a) a keresőképtelenséget okozó betegség tartamára;
- b) a szülési szabadság tartamára;
- c) a gyermek gondozása vagy ápolása miatt kapott fizetés nélküli szabadság [138. § (5) bekezdés] első hat hónapjára;
- d) a harminc napot meg nem haladó fizetés nélküli szabadság tartamára;
- e) a tartalékos katonai szolgálat idejére, és
- f) minden olyan munkában nem töltött időre, amelyre a munkavállaló távolléti díj-, illetve átlagkereset-fizetésben részesül.

2. A beadvánnyal összefüggő Magyarországot kötő nemzetközi jogszabályi háttér, bírósági döntések

A fizetett szabadság kiadására vonatkozóan az alkotmányos rendelkezésekből következőkhöz képest konkrétabb, számszerűsíthető követelmény fogalmazódik meg a 2000. évi LXVI. törvénnyel kihirdetett, a fizetett éves szabadságról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 132. számú Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény).

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet munkafeltételeket érintő egyezményei közül a fizetett éves szabadság általános szabályairól szól az 1970. június 24-én elfogadott 132. számú Egyezmény ratifikálásával a tagállamok arra vállaltak kötelezettséget, hogy a tengerészek kivételével minden munkavállaló számára biztosítanak évente minimum három munkahét tartamú fizetett szabadságot. Bizonyos időtartamok – munkaszüneti napok, baleset, betegség miatti távollét – nem számítanak be a szabadságba. Magyarország 20 munkanapban jelölte meg az éves fizetett szabadság időtartamát. A rendelkezések 1999. augusztus 19-től voltak alkalmazandók.

Az Egyezmény 3. Cikke a szabadság legrövidebb időtartamát három hétben határozza meg, az 5. Cikk meghatározott feltételek mellett a munkaidőbe beszámítani rendeli az érintett személy akaratán kívüli, betegség, baleset vagy szülési szabadság által előidézett távolmaradást, a 7. Cikk pedig meghatározza az érintett személy jogosultságát a szokásos vagy átlagkereset folyósítására a szabadság kivételének idejére. A törvény indoklása szerint Magyarország – az Egyezmény 3. Cikkének 2. pontjában foglalt kötelezettségének eleget téve – kiegészítő okmányában 20 munkanapban jelölte meg az éves fizetett szabadság időtartamát. Magyarországon az Egyezmény rendelkezéseit 1999. augusztus 19. napjától kell alkalmazni. A régi Mt. szabályai Magyarország vállalásának maradéktalanul eleget tettek.

Az Európa Tanácson belüli együttműködés keretében 1961. október 18-án elfogadott Európai Szociális Karta, valamint 2009. évi VI. törvénnyel kihirdetett Módosított Európai Szociális Karta. A Kartát hazánk 1991-ben írta alá és 1999-ben erősítette meg. A törvény a Módosított Kartán belül egyelőre azon kötelezettségek vállalását tartalmazza, amelyeket a Magyar Köztársaság a Karta és a Kiegészítő Jegyzőkönyv alapján már eddig vállalt. Hazánk elfogadta a Karta 2. cikkét. Az ebben foglaltakkal a Módosított Európai Szociális Karta 2. cikk 1-5. bekezdései megegyeznek, kivéve a 3. bekezdést, amely a Kartában meghatározott 2 heti helyett legkevesebb 4 heti fizetett szabadságot ír elő (2. cikk 3. bekezdés: legalább évi négyhetes fizetett szabadság biztosítása).

Ennél még pontosabb – az Európai Bíróság által is értelmezett – tartalommal szabályozta a szabadság kiadását a 2000. június 22-i 2000/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 1993. november 23-i 93/104/EK tanácsi irányelv és az annak helyébe lépő, a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. Az irányelv a közösségi jog egyértelműsége és átláthatósága érdekében egységes szerkezetbe foglalta a régebbi vonatkozó alapirányelveket. A jogszabály egyensúlyt kívánt teremteni a munkavállalók biztonságával és egészségvédelmével összefüggő elsődleges célkitűzés, másfelől a korszerű európai gazdaság igényei között.

Minimumkövetelményeket állapít meg a munkaidő szervezés körében, így a napi és heti pihenőidő, szünet, éves fizetett szabadság, éjszakai és váltott műszakban végzett munka bizonyos szempontjairól, a tagállamok által meghozandó intézkedésekről a munkavállalókat megillető jogokról, a referencia időszakról, valamint különös rendelkezéseket állapít meg bizonyos foglalkoztatási ágazatokra. Az irányelv 7. cikke szerint a munkavállalót legalább négy hét éves szabadság illeti meg a nemzeti jogszabályok és/vagy gyakorlat által megállapított ilyen szabadságra való jogosultság és a szabadság biztosítása feltételeinek megfelelően.

Az irányelv 17. cikke előírja, hogy a tagállamok eltérhetnek ezen irányelv bizonyos rendelkezéseitől. A 7.cikket illetően azonban az eltérés nem megengedett.

Az irányelv 7. cikkét az Európai Bíróság is több esetben értelmezte

A C-282/10. sz. ügyben (2012. január 24.)² a Bíróság megállapította ellentétes a munkaidő-szervezésről szóló irányelvvel az olyan nemzeti szabályozás, amely a fizetett éves szabadsághoz való jogot legalább tíz nap tényleges munkavégzéstől teszi függővé. *E jog nem sérülhet akkor sem, ha a munkavállaló megfelelően igazolt betegszabadságon van akár betegség, akár pedig a munkahelyen vagy máshol bekövetkezett baleset következtében.*

Az indokolás értelmében a munkaidő-szervezésről szóló irányelv 7. cikke kötelezi a tagállamokat az annak biztosításához szükséges intézkedések megtételére, hogy a nemzeti jogszabályoknak megfelelően minden munkavállalót legalább négy hét éves szabadság illessen meg. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a fizetett éves szabadsághoz való jogot az uniós szociális jog különleges fontossággal bíró elvének kell tekinteni, amelytől nem lehet eltérni, és amelynek a nemzeti hatóságok általi érvényesítése csak az irányelvben kifejezetten meghatározott korlátok között történhet. Jóllehet a tagállamok a belső szabályozásuk keretében meghatározhatják a fizetett éves szabadsághoz való jog gyakorlási és alkalmazási feltételeit, a *valamennyi munkavállaló számára kifejezetten biztosított e jognak a keletkezését nem köthetik semmilyen feltételhez, magát a létrejöttét pedig nem zárhatják ki.* Másfelől a Bíróság megerősítette, hogy az irányelv nem tesz különbséget a referencia-időszak³ során betegszabadság miatt távol lévő munkavállalók, illetve az említett időszak során ténylegesen munkát végző munkavállalók között². Ebből következik, hogy a megfelelően igazolt betegszabadságon lévő munkavállalók tekintetében az irányelv által valamennyi munkavállaló számára biztosított, fizetett éves szabadsághoz való jogot a tagállamok nem rendelhetik alá azon feltételnek, mely szerint a munkavállalónak a referencia-időszak során ténylegesen munkát kellett végeznie.

Az Európai Bíróság további hasonló ügyekben is a fenti álláspontot képviselte:

A C-277/08. sz. ügyben (2009. szeptember 10.)⁴ arra a megállapításra jutott, hogy a 2003/88 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésével főszabály szerint nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az irányelv által kifejezetten biztosított fizetett éves rendes szabadsághoz való jog gyakorlási módozatairól rendelkezik, még akkor sem, ha akár e jognak a referencia-időszak végével történő megszűnését írja elő, feltéve azonban, hogy azon munkavállalónak, akinek a fizetett éves rendes szabadsága elveszik, ténylegesen megvolt a lehetősége arra, hogy ezzel a joggal éljen. Így abban az esetben, ha a munkavállaló a teljes referencia-időszak vagy annak egy része során betegszabadságon volt, és nem rendelkezett ténylegesen azzal a lehetőséggel, hogy az említett joggal éljen, a fizetett éves szabadsághoz való jog nem szűnik meg a referencia-időszakra vonatkozóan a nemzeti jog által megállapított időszak elteltével. A fizetett éves szabadsághoz való jog célja annak a lehetővé tétele, hogy a munkavállaló pihenhessen, a kikapcsolódásra és szabad időtöltésre alkalmas idő álljon a rendelkezésére.

² Maribel Dominguez kontra Centre informatique du Centre Ouest Atlantique

³ a munkaév

⁴ Fransisco Vicente Pereda kontra Madrid Movilidad SA

Ettől eltérően a betegszabadsághoz való jogot abból a célból biztosítják, hogy a munkavállaló a munkaképtelenséget okozó betegségből felépülhessen. A fizetett éves szabadsághoz való jogot nem lehet megszorítóan értelmezni.

A C-78/11. sz. ügyben (2012. június 21.)⁵ a Bíróság hangsúlyozta: az a munkavállaló, akinek munkaképtelensége fizetett éves szabadságának ideje alatt következik be, jogosult betegségének időtartamával egyező tartamú szabadságot utólag kivenni. *E jog biztosítása független attól a pillanattól, amikor a munkaképtelenség bekövetkezett.* Bizonytalan, valamint a fizetett éves szabadsághoz való jog céljával ellentétes lenne ugyanis az, ha a fizetett szabadsághoz való jogot csak abban az esetben biztosítanák a munkavállalónak, ha már a fizetett éves szabadság időszakának kezdetekor munkaképtelen lenne.

3. Érdemi megállapítások

A hazai jog helyzetét illetően megállapítható, hogy a régi Mt. megfelelt a nemzetközi jogi elvárásoknak, melynek értelmében a munkavállalót minden munkaviszonyban töltött naptári évben rendes szabadság illetve meg, amely alapszabadságból és pótszabadságból állt. Az alapszabadság mértéke 20 munkanap volt, amely a munkavállaló életkorától függően emelkedett. A munkaviszony szünetelésének időtartamára járt szabadság a keresőképtelenséget okozó betegség tartamára.

A jelenleg hatályos Mt. 115. § (1) bekezdés értelmében az éves fizetett szabadság a munkában töltött idő alapján jár. Munkában töltött időnek számít *a naptári évenként harminc napot meg nem haladó keresőképtelenség.* A harminc napon túli keresőképtelenség időtartamával tehát arányosan csökkenteni kell a munkáltatónak az éves szabadság mértékét. A szabályozás nem tartalmaz érdemi garanciát az éves fizetett szabadság minimális időtartama tekintetében, hiszen az a harminc napot meghaladó keresőképtelenség esetén arányosan, korlátlanul csökkentésre kerül.

Az éves fizetett szabadság az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése értelmében, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint önálló alapjogként veendő figyelembe. Amint azt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta, ezen alapjog alaptörvényi szabályozása – a pihenéshez való joghoz képest – konkrétabb követelményeket állít a törvényhozó elé. Az Alaptörvény rendelkezéseiből önmagában nem következik ugyan az éves fizetett szabadság meghatározott, konkrét időtartama, azonban e jog – értelemszerűen – nem üresíthető ki az alaptörvényi rendelkezést konkretizáló alsóbb szintű jogszabályok által.

Mivel az Alkotmánybíróság a rendszeres fizetett szabadsághoz való jogot alkotmányos alapjognak tekinti, erre is irányadó a korlátozás jogalapját és mértékét meghatározó, garanciális szabály, és az ezzel kapcsolatban a testület által kimunkált, majd az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésében is rögzített szükségesség-arányosság teszt. " Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható." A 74/2006. (XII. 15.) AB határozatban a testület a szabadság kiadása kapcsán elvi jelleggel állapította meg, hogy a szabadság kiadásának esetében nem ismerhető fel olyan alkotmányos alapjog, érték vagy cél, amely megalapozná az alapjog-korlátozás elkerülhetlenségének megállapítását. E jog értelmezése során az Mt. hivatkozott szabályai a szabadság számításánál, de egyben a keletkezésénél is jelentőséggel bírnak. Az éves fizetett szabadság időtartamát minden alkalommal újraszámolja a munkáltató, mielőtt a munkavállaló visszatért az akár 30 napot meghaladó vagy meg nem haladó keresőképtelen időszakot követően. Ennek következtében az éves szabadság keletkezésére van tehát hatással az Mt. vitatott rendelkezése.

⁵ Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) kontra Federación de Asociaciones Sindicales (FASGA) és társai

Az évi négy hét fizetett szabadság bizonyos esetekben nem érvényesíthető teljes mértékben, adott esetben pedig egyáltalán nem, hiszen a hatályos magyar jog a jogosultság keletkezését korlátozza a keresőképtelenség esetén.

A fizetett szabadsághoz való jog tartalmára vonatkozóan az Alkotmányból, illetve az Alaptörvényből következőkhöz képest konkrétabb, számszerűsíthető követelmény fogalmazódik meg. Az európai bírósági ítéletek rávilágítottak, hogy a tagállamok a belső szabályozásuk keretében meghatározhatják a fizetett éves szabadsághoz való jog gyakorlási és alkalmazási feltételeit, a *valamennyi munkavállaló számára kifejezetten biztosított e jognak a keletkezését azonban nem köthetik semmilyen feltételhez, magát a létrejöttét pedig nem zárhatják ki.*

Az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

Az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése elvi éllel rögzíti, hogy Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. Az E) cikk (2) és (3) bekezdése tartalmazza, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az Európai Unió joga pedig – e keretek között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

A jogharmonizációs feladat elsősorban az Európai Unió intézményei által hozott irányelvek átültetését jelenti. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke értelmében az irányelv "az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja". A jogharmonizációs kötelezettség jogalapját az alapszerződések, ma a Lisszaboni Szerződés tartalmazza, és az Európai Bíróság által kidolgozott jogelvek szabályozzák (pl. az uniós jog elsőbbsége a nemzeti joggal szemben, a közvetlen alkalmazandóság, a közvetlen és közvetett hatály). A nemzeti jog és az uniós jog közötti összhang megteremtése így alapjogi téren is kötelezettséget teremt. Megállapítom tehát, hogy az Mt. hatályos rendelkezései értelmében előállhat az a helyzet, hogy a huzamosabb ideig keresőképtelen munkavállaló fizetett szabadságának mértéke évi 20 nap alá csökkenhet.

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy az Mt. 115. § (1) bekezdésének e) pontja visszásságot valósít meg Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében meghatározott éves fizetett szabadsághoz való jog tekintetében. Orvoslást igényel továbbá az a körülmény is, hogy a magyar szabályozás nem áll összhangban a 2003/88/EK Irányelvvel, valamint nem tesz maradéktalanul eleget a nemzetközi szerződésekből adódó követelményeknek sem.

Intézkedés

A nemzetgazdasági miniszter válasza értelmében az Mt. hivatkozott rendelkezésének felülvizsgálata, illetve módosítása folyamatban van, a fizetett szabadsághoz való jogra vonatkozó rendelkezések módosítására előreláthatólag 2015-ben kerül sor. A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy az Mt. 115. §-ának felülvizsgálata során vegye figyelembe az e jelentésben feltárt alapjogi szempontokat annak érdekében, hogy a magyar szabályozás maradéktalanul megfeleljen a nemzetközi szerződésekből, illetve az uniós irányelvből fakadó követelményeknek.

Budapest, 2014. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1477/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint a bíróság által megítélt havi 80 ezer forint gyermektartásdíjat hosszú évek során nem sikerült – a külföldön tartózkodó kötelezettől – behajtania, ezért a gyámhivatal határozatot hozott annak állam általi megelőlegezéséről. A tartásdíj folyósítása meg is kezdődött. Később arról kapott határozatot, hogy annak összege – jogszabályváltozás következtében – havi 14.250 Ft-ra csökkent.

Figyelemmel arra, hogy a megelőlegezett gyermektartásdíj összegét a vonatkozó jogszabály az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 50 %-ában maximálja – a konkrét panasztól függetlenül –, általában felmerült a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát érintő visszásság gyanúja. Ezért a feladat- és hatáskörömet szabályozó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumát vezető minisztertől.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A gyermek védelemhez való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)
- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.)
- A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.)
- A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- Az Európai Unió Tanácsának 2008. december 18-i 4/2009/EK rendelete, a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről (tartási rendelet)¹

A megállapított tényállás

A panaszos 2001-ben született gyermekének 2006-ban a Ceglédi Városi Bíróság havi 80 ezer forint tartásdíjat állapított meg. 2009-ben kérelmezte a gyermektartásdíj behajtását a külföldi, spanyol kötelezettel szemben.

¹ 2011. évi LXVII. törvény a határon átnyúló tartási ügyekben a központi hatósági feladatok ellátásáról

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, mint központi hatóság járt el az ügyben. Minden lehetséges eszközzel megpróbálta elérni a behajtást, de sikertelen maradt. Ezért 2012. augusztus 2-án a panaszos kérelmezte a gyámhivatalnál a tartásdíj állam általi megelőlegezését. Albertirsa Város Gyámhivatala, mint első fokú hatóság 2012. október 29-én kelt és november 21-én jogerőre emelkedett, 04-395-8/2012. számú határozatával – alapul véve a korábbi bírósági döntést – megállapította a havi 80 ezer forint tartásdíjat, melynek folyósítását is megkezdték.

A tartásdíj állam által megelőlegezhető összege 2012-ben gyermekenként 14.250 Ft-ra csökkent. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 23. § (1) bekezdése alapján² a gyámhatóság a bíróság által a tartásdíj megfizetésére kötelező határozatában megállapított összeget, százalékos marasztalás esetében az alapösszeget előlegezi meg azzal, hogy a megelőlegezett gyermektartásdíj összege nem haladhatja meg gyermekenként az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 50%-át.

A Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatala hivatalból észlelte³, hogy a korábbi hatásköri szabályok alapján eljáró első fokú hatóság hibásan állapította meg a megelőlegezett gyermektartásdíj összegét. Ezért azt a jogszabálynak megfelelő összegre, 80.000 forintról 14.250 forintra leszállította. A panaszos arról kapott határozatot, hogy 394.500 forintot vissza kell fizetnie.

A panaszos fellebbezése alapján a másodfokú hatóság – méltányosságból – eltekintett a már folyósított tartásdíj visszafizetésétől és annak összegét 2013. június 1-től 14.250 Ft/hó összegben állapította meg. A panaszos számára érthetetlen, hogy a díj megállapításánál miért nem veszik figyelembe a bíróság által megítélt összeget.

A szakminisztertől – megkeresésemben – arra kértem választ, hogy várható-e az állam által megelőlegezhető gyermektartásdíj összegének emelését eredményező jogszabály-módosítás, illetve olyan kiegészítő szabályozás, mely a gyermektartásdíj behajthatatlansága esetében vagy a jelentősen elhúzódó végrehajtási eljárásban támogatást nyújtana a gyermek eltartásához, illetve figyelembe venné a tartásdíj összegére vonatkozó bírósági döntést.

A szociális és családügyért felelős államtitkár az alábbiakról tájékoztatott:

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 69/B. §-a szerint „a gyermektartásdíjról a szülők megegyezésének hiányában a bíróság dönt”. Ha a kötelezett a fizetési kötelezettségét nem teljesíti, a követelés behajtása érdekében bírósági végrehajtás kérhető a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény szerint, ám ha a követelés behajtása valamely okból átmenetileg lehetetlen, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) alapján – a jövőre vonatkozóan – a gyermektartásdíj megelőlegezése kérelmezhető. A Gyvt. a pénzbeli támogatások között szabályozza a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezését. A megelőlegezésre való jogosultság szociális rászorultsághoz kötött. Az állam a megelőlegezés során – a gyermek jogainak védelme érdekében – „háttérfelelősként”, átmenetileg lényegében a kötelezett helyett teljesít. Az állam által megelőlegezett összeget a tartásdíjra kötelezett személy köteles az államnak megtéríteni. A Gyvt. a meg nem térült összegnek az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezései szerinti, adók módjára történő behajtásáról rendelkezik.

² Megállapította: 2011. évi CLXVI. törvény 46. § (1). Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény 114. § (1) bekezdésében foglaltak alapján, ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. Az eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi felhívás alapján indított eljárás kivételével – a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult. Ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését.

Tekintettel arra, hogy a gyermektartásdíj megelőlegezését lényegében eredménytelen bírósági végrehajtás előzi meg, a Gyvt. szerinti behajtás ún. „második körös” behajtásnak tekinthető. Értelemszerűen hatékonysága alacsony fokú, amit nem a szabályozás hiányossága, hanem a kötelezettek jövedelmi, vagyoni helyzete okozza. A Gyvt. 2011. december 31-ig hatályos szabályozása szerint a gyámhivatal elsősorban a tartásdíj megfizetésére kötelező bírósági határozatban megállapított gyermektartásdíj összeg megelőlegezéséről rendelkezett. A szabályozás azonban már akkor lehetővé tette ennél alacsonyabb összeg megállapítását is.

Az államtitkár kifejtette továbbá, hogy a szóban forgó módosítás több körülmény együttes figyelembe vételével történt. A jogosultak száma – a társadalmi folyamatok és az ellátásra vonatkozó szabályozás módosításának következményeként – évről évre emelkedett, és a bíróságok által megállapított gyermektartásdíj összegek is folyamatosan emelkedtek. Ezek a folyamatok egyre emelkedő mértékű többletforrás bevonását tették szükségessé. Így indokoltá vált az igényeknek és az állam teherviselő képességének összhangba hozatala. A szabályok módosításával maximálásra került a megelőlegezett gyermektartásdíj havi összege, meghatározva azt a támogatási szintet, melyet az állam a gyermek megélhetésének biztosításához a kötelezett helyett – legalábbis ezen ellátási jogcímen – nyújtani tud. A módosított rendelkezéseket a 2011. december 31-ét követően benyújtott kérelmek alapján indult eljárásokban kellett alkalmazni. Az addig megállapított ellátásokat a módosítás nem érintette.

Az állam a Gyvt.-ben meghatározott gyermekvédelmi támogatásokon és szolgáltatásokon túlmenően a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott pénzbeli és természetbeni ellátásokkal, személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatásokkal is támogatja a családokat és a gyermek gondozását, nevelését ellátó személyt. A kifejezetten szociálpolitikai tartalmú ellátásokhoz tartoznak továbbá az egyéb társadalombiztosítási jellegű, járulékfizetésen alapuló ellátások; az ún. „univerzális” ellátások (pl. családi pótlék); a szociális tartalmú adókedvezmények is. A szociális biztonság, a minimális megélhetési szint biztosítására irányuló állami törekvések eredményessége ezen ellátások összességének és nem kizárólag egyetlen ellátásnak a görcső alá vételével ítéltető meg.

A kötelezett fizetési kötelezettsége – a későbbi gyermektartásdíj megelőlegezés során megállapított folyósítási összegtől függetlenül – a bírósági határozatban megállapított összegre áll fenn. Az tehát, hogy az állam a megelőlegezés során kifizetett összeg meg nem fizetése esetén annak adók módjára történő behajtását rendeli el, nem jelenti azt, hogy a kötelezett ezen időszakra a meg nem fizetett gyermektartásdíj tekintetében a bírósági végrehajtás alól mentesülne. Ezért nem helytálló az a feltételezés, amely szerint a megelőlegezhető összeg maximálása a kötelezettek az „alap” végrehajtási eljárásban mutatott fizetési hajlandóságának csökkenését eredményezi. Mindezek alapján a gyermektartásdíj megelőlegezés hatályos szabályozásának módosítását nem tartotta szükségesnek és indokoltnak.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági

felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat – a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Az Ajb. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*. Mindezek alapján az ügyben megállapítható vizsgálati hatásköröm.

Az alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. 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.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint⁴ a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett.

3. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. 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 gyermek 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. Több ombudsmani jelentés megállapította, hogy a korábbi alkotmányi

⁴ Lsd. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat

felsorolás (család, állam, társadalom) egyben „rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia. Ezt egészíti ki, *meghatározott esetekben pedig pótolja, illetve helyettesíti az állami intézményvédelem.* Ez a fajta sorrend fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermek legfőbb érdeke, de ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. A gyermeknek e joga tehát megalapozza az állam alkotmányos köteleességét a gyermek fejlődésének védelmére.

Az ügy érdeme tekintetében

Az AJB-1666/2011. számú ombudsmani jelentés tartalmazza – többek között – a következőket: *„A gyermektartás állam általi megelőlegezése jogintézmény célja a gyermek érdekében történő, fejlődését magasabb szinten biztosító, létbiztonságát erősítő, életkörülményeit javító, sok esetben fenntartó tartás szülő helyetti nyújtása. Végső soron ez a nagyobb közösség, az államot alkotó polgárok közös felelősségvállalása a jövő nemzedékéért, az önhibájukon kívül nehéz helyzetbe került, de öngondoskodásra még képtelen gyermekkori polgárokért. Emellett megállapítható, hogy hazánkban nincs garantált előlegezett gyermektartásdíj, mert a jogi szabályozás számos korlátozó kitételt is tartalmaz.”* A szaktárca a biztos megkeresésére akkor kifejtette, hogy „szakmailag minden, a gyermek nagyobb anyagi biztonságát szolgáló további intézkedést támogatandónak tart”, ugyanakkor a pénzügyi ellátások jogosultsági feltételeinek megállapításakor kiemelten figyelemmel kell lenni az állam tényleges teljesítőképességére.

A gyermektartásdíj megelőlegezését a hivatkozott ombudsmani vizsgálat a jelenlegitől más aspektusból vizsgálta, de a jelentés a *jogintézmény kimerítő elemzését tartalmazza.* Arra is tekintettel, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 23. § (1) bekezdése módosulásával kialakult helyzet miatt az abban megfogalmazott érvelést még inkább aktuálisnak tekintem, ki szeretném emelni az alábbiakat:

„Természetesen az, hogy a meg nem fizetett tartásdíj behajtásának megkísérlésére hatósági intézményrendszeren keresztül van lehetőség – mindamelllett, hogy elvárt a jogállamban – megfelelő azon kötelezettség teljesítésére, hogy a gyermek védelmét az állam valamely intézményrendszer működtetésével biztosítsa. Az állam a „sajáttá váló” követelését, azaz a megelőlegezett tartásdíjat jellemzően eredményesebb módon és jogi eszközökkel, adók módjára hajtja be az adóstól. (...) különösen elvárható lenne a jogalkotótól annak áttekintése, hogy – ha nem is e szigorúbb behajtási móddal – milyen módon, milyen intézkedésekkel fokozható, emelhető a bíróság által megállapított gyermektartásdíj kötelezettől való behajtásának eredményessége és hatékonysága. (...) Álláspontom szerint egyensúlyi helyzetnek kell kialakulnia az állam teherbíró képessége, valamint azon kötelezettsége között, hogy a nehéz helyzetben lévő, tartásban jogellenesen – a tartásra kötelezett szülő mulasztása okán – nem részesülő gyermek mindenképp felett álló érdekét érvényesítse”. A hivatkozottak megvalósulás érdekében tett ombudsmani javaslatok eredményeként úgy módosultak a gyermektartásdíj megelőlegezésének szabályai, hogy sem a továbbfolyósítás, sem az ismételt megelőlegezés nem függ attól, hogy az adók módjára történő behajtás 3 éven keresztül hozott-e eredményt vagy sem. A javaslatok végrehajtási eljárás hatékonyabbá tételére vonatkozó részét ugyanakkor a szaktárca nem fogadta el, azóta is számos hasonló, a témát érintő panasz érkezik hivatalomhoz. Nemzetközi viszonylatban évente több alkalommal jelennek meg átfogó tanulmányok a tartási kötelezettség előmozdításának jogi megoldásaira. Visszatérő probléma a megelőlegezett, vagy biztosan igényelhető gyermektartásdíj. Több, a témát részletesen bemutató tanulmány⁵, elemzés⁶

⁵ Ld. Szepesházi Péter: Megoldási kísérletek a gyermektartásdíj behajtására egyes kontinentális európai országokban Családi jog, 2006. 4. évf./3. sz. 34-39. old.

⁶ Európai Tanács adatbázis:

http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/4_2_ii%20Child%20custody%20and%20maintenance.pdf;

megállapítja, hogy az állam által előlegezett gyermektartásdíj mértéke változó, de amennyiben bevezetésre került, különböző ösztönzőkkel próbálják elérni hatékonyságát, pl. büntető jogi eszközökkel, vagy rendkívül egyszerűen érthető, hozzáférhető formanyomtatványok alkalmazásával. „A behajtási, végrehajtási rend szigorúsága és a beépített hatósági automatizmusok, továbbá az önkéntes teljesítést elősegítő egyéb eszközök „békés egymás mellett élése” a döntő tényező. Önmagában sem a drákói szigor, sem az önkéntesség eröltetése nem vezet meggyőző eredményre, a kemény szankciók kilátásba helyezése a rendszeres, szándékos tartásdíjfizetés megfelelő ösztönzőivel azonban igen.”⁷

A megelőlegezett összeg maximálását eredményező jogszabály-módosításhoz fűzött miniszteri indokolás szerint az állam a megelőlegezés során – a gyermekek jogainak védelme érdekében – „háttérfelelősként”, lényegében a kötelezett helyett teljesít, átmeneti időszakban.

A korábbi, módosításig hatályos rendelkezések alapján a gyámhivatal a jogosult részére – főszabályként 100%-ban – a bíróság által a tartásdíj megfizetésére kötelező határozatban megállapított gyermektartásdíj összeget előlegezte meg. A támogatásban jelenleg, havonta több mint 11 000 gyermek részesül. *Az indokolás tartalmazza azt is, hogy a jogosultak száma évről évre emelkedik. A gazdasági válság eredményezte szűkülő költségvetési keretek következtében kialakult helyzet azonban már nem teszi lehetővé az állam teljes körű helytállását, így indokoltá vált az igényeknek és az állam teherviselő képességének összhangba hozatala.*

A megelőlegezett gyermektartásdíjnak meg nem térült összegét adók módjára kell behajtani az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezései szerint.⁸

A jogszabályi indokolás és a miniszteri válasz is tartalmazza, mennyire megnövekedett a bíróságok által megállapított gyermektartásdíj összegek mértéke. Ez – álláspontom szerint – éppen azt mutatja, hogy a mérlegelés következtében – a gazdasági folyamatok természetes velejárójaként, azokkal összefüggésben – a bíróság által megállapított összeg a gyermek megélhetéséhez nélkülözhetetlenül, szükséges fedezetéhez egyre magasabb összegekre van szükség.

A szociális jogok szférája a második generációs alkotmányos jogok közé tartozik, és ahogy erre az Alkotmánybíróság több határozatában utalt, e jogoknak nincs abszolút értékük. Ez azt jelenti, hogy megsértésük csak akkor állapítható meg, ha az állam szociális gondoskodása minimális határ alá esik. Az állam tehát köteles a gyermeket érintő különböző szociális juttatások jogszabályi hátterének kidolgozására, és e juttatások érvényesítésére.

A gyermek jogairól szóló New York-i Egyezmény rendelkezéseinek 27. cikke szerint „az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi kellő testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését”, igaz a „gyermek fejlődéséhez szükséges életkörülményeket” a szülőknek csak „lehetőségeik és anyagi eszközeik határai között” kell biztosítaniuk.

Az államnak nemcsak a 27. cikk 3. pontjában rögzített általános jellegű, a költségvetési korlátok („a rendelkezésükre álló erőforrások határai között”) miatt nehezen számonkérhető feladatai vannak e tekintetben, mert a 4. cikk a gyermektartásdíj belföldi és külföldi behajtását támogató intézkedéseket is kötelezővé tesz.

http://incss.org/INCSS_Home_Page.html; http://www.ejss.eu/table_of_content.aspx?sy=2012&pn=4; Több gyermekszegénységet vizsgáló Európai Unió kutatás is kitért arra, hogy az EU-ban a gyermekek tizenhárom százaléka él egy szülővel, és három ilyen gyermek közül egyet fenyeget a szegénység. Az esetek 90%-ában az egyedülálló szülő az anya, az egyszülős helyzet kialakulásához vezető főbb okok országonként eltérőek. Ld. <http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/downloadables.html>

⁷ Szepesházi Péter: A gyermektartásdíj megállapítása és behajtása egyes külföldi jogrendszerekben – a hazai adaptáció esélyei (Jogi tanulmányok, 2010. 14. évf. 3. sz.77-91. old.) Az Egyesült Államokban még az ún. öncsöddel (*bankruptcy proceeding*) sem lehet megszabadulni a gyermektartásdíj-hátraléktól – <http://www.ssc.wisc.edu/irp/77.o>.

⁸ Ld. Gyvt. 24.§ (8)

A 4. cikk szerint „az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy a gyermektartásdíjat behajtsák a szülőktől vagy a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó bármely más személytől, saját területükön és külföldön egyaránt.”⁹

Egyetértek azzal az államtitkári állásponttal, mely szerint a minimális megélhetési szint biztosítására irányuló állami törekvések eredményessége az ellátások összességének és nem egy intézkedés vizsgálatával ítéhető meg. Szeretném azonban kiemelni, hogy a nehéz szociális helyzetben lévő, jellemzően egyedülálló szülő akkor él a tartásdíj megelőlegezése igénylésének a lehetőségével, amikor már hosszú hónapok, évek óta nem kap semmilyen pénzösszeget a fizetésre kötelezettől. A gyermektartásdíj megelőlegezése szinte végső megoldás az évente kb. 10-11 ezer gyermek¹⁰ számára. A nemzetközi összehasonlításban is¹¹ rendkívül alacsony összeg komoly veszélynek teszi ki a tartásra szoruló gyermek ellátását. Amennyiben indokoltá vált „az igényeknek és az állam teherviselő képességének összhangba hozatala”, nem tartom célravezető megoldásnak a nemzetgazdaság jelenlegi teljesítőképessége miatt az egyik legrászorultabb csoportnak időszakosan, 3 + 3 évig előlegezhető összeg drasztikus csökkentését, amely az alap végrehajtási eljárások behajtási arányának a csökkenését is előidézhetheti.

Az államtitkár szerint a „második körös” behajtás alacsony hatékonyságát a kötelezettek jövedelmi, vagyoni helyzete okozza, nem a hajlandóság csökkenése, illetve nem a szabályozás hiányossága. A hivatalomhoz érkező, témát érintő beadványokból megállapítható, hogy a jogszabály módosítása nem segítette elő az alapeljárásban a végrehajtás sikerességét és a fizetési/teljesítési hajlandóságot csökkentette azáltal, hogy a kötelezett tudatában van annak, hogy a megelőlegezett gyermektartásdíjat ugyan adók módjára behajtják, de ez az összeg maximum havi 14.250 Ft lehet, mely nem tűnik megterhelő „fenyegetésnek”, szemben a bírósági eljárásban gondos mérlegelést követően megállapított, esetleg többszörös összeggel. A panaszosok nagy része abba a rétegbe tartozik, akik a kötelezettel – a fizetési hajlandóság hiánya miatt – nem tudnak együttműködni, megegyezni, de szociálisan olyan rászorultak, hogy ezt az összeget nem tudják nélkülözni. A lecsökkentett összeg miatt elképzelhető, hogy a jövőben tovább emelkedik a megelőlegezendő tartási eljárások száma. Ezért szükségesnek tartom áttekinteni az új szabály hatálybalépése óta eltelt időszak, közel két év tapasztalatait. Az adók módjára történő behajthatóság miatti „fenyegetettség”-nek – álláspontom szerint – a fizetési hajlandóságot is ösztönöznie kellene. A gyermek legfőbb érdeke, hogy a rá tekintettel megállapított gyermektartás ténylegesen minél hatékonyabban és gyorsabban eljusson hozzá. Álláspontom szerint ez a megoldás további akadályt gördít a gyermekek tartását megoldani próbálók számára.

Thomas Hammarberg, az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa számos alkalommal felhívta a figyelmet az emberi jogi megközelítésű költségvetési politika fontosságára, melynek fő üzenete, hogy a pénzügyi válság következtében előálló költségvetési nehézségek orvoslását nem lehet az emberi jogi tartalmú szakpolitikák, ellátások kárára véghezvinni. Hivatkozik nemzetközi és európai egyezményekre, többek között az ENSZ Gyermekjogi Egyezményére is, amelyben a részes felek elkötelezték magukat amellett, hogy az állam az elérhető források maximális kiterjesztésével biztosítja a gazdasági és szociális jogok érvényesülését. Az Egyezmény végrehajtása kapcsán az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága is rögzíti azt az elvárást – a pénzügyi válságtól függetlenül – hogy az általános elvek végrehajtása nem függhet a költségvetési korlátoktól. A Bizottság biztosítani kívánja, hogy a költségvetés kidolgozásakor és a rendelkezésre álló források elosztásakor a megkülönböztetés tilalma és a gyermekek legfőbb

⁹ Szepesházi Péter: A gyermektartásdíj megállapítása és behajtása egyes külföldi jogrendszerekben – a hazai adaptáció esélyei (Jogi tanulmányok, 2010. 14. évf. 3. sz.77-91. old.)

¹⁰ Ld. a jogszabályhoz fűzött miniszteri indokolás

¹¹ A kb. 47 Euró a Nyugat európai tartási összegek kb. negyede.

érdeke legyen a legfontosabb szempont.

Az államot a gyermekvédelmi feladatok ellátása tekintetében az Alaptörvény, valamint a nemzetközi kötelezettségvállalás alapján egyaránt fokozott felelősség terheli. Az Alaptörvény jelentésében hivatkozott cikkeiből és az Alkotmánybíróság határozataiból az állam által megelőlegezett gyermektartásdíj összege emelésének kötelezettsége ugyan közvetlenül nem vezethető le, ugyanakkor a nélkül gyermekek ezreinek az ellátása kerülhet veszélybe, állandósulhat a gyermekek tartásának elnehezülése, pedig a gyermekek legfőbb érdeke, hogy a reájuk tekintettel megállapított gyermektartás ténylegesen minél hatékonyabban és gyorsabban eljusson hozzájuk.

Álláspontom szerint a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek – más alapvető jogok mellett – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. [Ld. pl. legutóbb AJB-4321/2013]

Összességében – álláspontom szerint – a gyermektartásdíj államilag megelőlegezett összegének az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 50%-ában való maximalizálása – amellet, hogy európai viszonylatban is kifejezetten alacsony mértékű – közvetlenül veszélyezteti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése, valamint a 37. §-a alapján – *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben kifejtettek figyelembe vételével készíttessen felmérést arról, hogy hogyan alakult az elmúlt két évben (a vonatkozó jogszabály módosítás óta) a gyermektartásdíjak megelőlegezésének gyakorlata, vizsgálta meg az érintettek egyéb szociális juttatásokban részesítésének alakulását, végül fontolja meg a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 23. § (1) bekezdése módosításának lehetőségét.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1537/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Gelsesziget 98 lakosa azért fordult panaszával hozzám, mert a képviselő-testület a hulladékgazdálkodási díjat 2012 decemberében a korábbi kétszeresére emelte. Beadványukban azt is kifogásolták, hogy az egyetlen választható hulladékgyűjtő-edény méret 120 literes.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; OBH-1187/2010.; AJB 7481/2010.; AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaesség gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a hozzám érkező panaszok alapján a hulladékgazdálkodás önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatosan általános problémaként megjelenő szüneteltetés lehetőségére vonatkozó szabályozás vizsgálatára is.

Az érintett alkotmányos jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)

A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)

A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a község lakosságának 80%-a nyugdíjas, vagy egyedülálló. 2011-ben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj éves összege hetente kétszeri hulladékszállítással 8000 Ft volt, amely a 2012. december 20-án megalkotott új önkormányzati rendelet alapján duplájára, azaz 16.000 Ft-ra emelkedett.

Panaszosok álláspontja szerint az 1-2 személyes háztartások esetén elegendő lenne kisebb, 50-60 literes kuka is, az egyetlenként „választható” 120 literes helyett.

A panasz alapján megvizsgáltam Gelsesziget Község Önkormányzata Képviselő-testületének a köztisztaságról, valamint a szervezett köztisztasági szolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 12/2012. (XII. 20.) önkormányzati rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 11. § (5) bekezdése szerint a hulladék összegyűjtéséhez szükséges 120 literes gyűjtőedényt a szolgáltatást igénybe vevőnek kell beszereznie, a továbbiakban is az ő tulajdonát képezi.

Az Ör. 19. §-a szerint (4) a közszolgáltatás díj megállapítását, illetve felülvizsgálatát megelőzően a Közszolgáltató köteles díjkalkulációt és az (1)-(2) bekezdésben foglaltaknak megfelelően költségelemzést készíteni a következő díjfizetési időszakban alkalmazandó közszolgáltatási díj alátámasztására. A díjkalkulációt és költségelemzést a díjfizetési időszak lejárta előtt, legkésőbb december 1-ig az önkormányzat rendelkezésére kell bocsátania. (5) A közszolgáltatás díját a képviselő testület legalább egyéves fizetési időszakra állapítja meg.

Az Ör. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatás egységnyi díját a rendelet 1. számú melléklete tartalmazza. A (2) bekezdés szerint a közszolgáltatási díj rendelkezésre állás díjból és ürítési díjból áll. (3) A rendelkezésre állási díj számlázási, díjbeszedési költségek, a környezetvédelmi kiadások és ráfordítások, különösen a környezetvédelmi hatóság eljárásáért fizetett illetékek, vagy igazgatási szolgáltatási díj, a jogszabályon alapuló környezetvédelmi kötelezettségek teljesítése érdekében végzett beruházások, illetve mérések és vizsgálatok költségei; a közszolgáltatás teljesítéséhez használt létesítmények, eszközök elhasználódásából eredő, azok felújítását, pótlását, korszerűsítését, bővítését, rekonstrukcióját szolgáló kiadások és ráfordítások ellenértékéből áll. (4) a rendelkezésre állási díj éves díj, amelyet a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett tulajdonos önálló ingatlanonként, a szolgáltatás igénybevételének mértékétől függetlenül köteles megfizetni. (5) Az ürítési díj a hulladékkezelés és hulladékszállítás teljes folyamatának a rendelkezésre állási díjban nem fedezett minden egyéb költsége és indokolt ráfordítása ellenértékéből áll. (6) Az ürítési díj a díjfizetési időszak ürítési száma, a választott tárolóedény térfogata (liter) és az egységnyi díjtétel szorzata. (7) A hulladékszállításra igénybe vehető zsákos szemétszállítás esetén a zsák és a hulladékkezelés díját is magába foglaló díjat e rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.

Az Ör. 1. melléklete szerint a települési szilárd hulladék díja 2012. december 20-tól a 110/120 literes edények ürítési díjának egységnyi tétele 473,42 Ft + ÁFA, az ürítések éves száma: 26 alapul vételével az egységnyi díjtétel és a szolgáltatás gyakoriságának szorzataként határozódik meg, a 120 literes hulladékgyűjtő zsák díja 490-Ft + ÁFA.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és 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.¹ Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.* Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik.

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rio-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsalóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség alapján a gyűjtődény ürmértéke, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetése eseteinek szabályozása, üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevétele mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat - a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* - a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az "igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja".

A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy "*A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására*". (ABH 1998. 492, 495.).

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a "*közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi*" [48/2000. (XII. 18.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételeinek előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a)* a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, *b)* az ingatlant használók számát, *c)* az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint *d)* az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Amint az OBH-2338/2007. számú és OBH-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy az Ör. 11. § (5) bekezdése szerinti 120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

2. Az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít).

Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁸ módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit*.

A Hvt. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

3. Amint arra a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5015/2013/6. számú határozatában utalt, a Hgt. 23. § f) pontja 2013. január 1-jét megelőzően a következőképpen rendelkezett: a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az

⁸ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-től hatálytalan.

ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét.

2013. január 1-jével a Hgt. egészét hatályon kívül helyezte a Htv., s ettől az időponttól hatályosan új szabályt alkotott.

A Htv. jelenleg hatályos 47/A. § (1) bekezdése – a Htv. korábbi 47. § (4) bekezdésével azonos tartalommal rendelkezik a miniszter rendeletalkotási jogköréről. E szerint: „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.”

A Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja változatlan maradt. Ennek értelmében felhatalmazást kap: b) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter, hogy ba) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó díjképzés átláthatóságának biztosítása érdekében a közszolgáltatók által közérdekből közzéteendő adatok – különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos díjmegállapítás, költségek, bevételek, kiadások, beruházások, valamint az ezzel összefüggő műszaki információk – körét és a közzététel módját, bb) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, a díjalkalmazási feltételeket, a díjmegfizetés rendjét megállapítsa.

A Htv. 89. §-a szintén nem változott. Ennek értelmében a Htv. rendelkezései 2013. január 1-jén léptek hatályba, tehát 2013. január 1-jétől jogalkotói hatáskörrel nem a települési önkormányzat képviselő-testülete, hanem a miniszter rendelkezik. A Htv. korábbi 91. § (2) bekezdése értelmében „A 88. § (3) bekezdésének b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott rendelet hatálybalépéséig a közszolgáltató – a (3), (4) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – a 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2%-kal megemelt mértékű díjat alkalmazhat”.

A Htv. 91. § hatályos szövegét a rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény és a szippantott szennyvízre vonatkozó rezsicsökkentésről, valamint egyes törvényeknek a további rezsicsökkentéssel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXIV. törvény állapította meg. A Htv. 91. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj legmagasabb mértékét 2013. július 1-jétől 2014. december 31-éig az e §-ban foglalt eltérésekkel kell megállapítani. A Htv. 91. § (2) bekezdés értelmében „A természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő szolgáltatási egységre jutó összeg (beleértve az alapdíjat) nem haladhatja meg a 2012. április 14. napján alkalmazott díj legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt összegének 90 százalékát.”

A Htv. 91. § (7) bekezdése – a nem természetes személy ingatlanhasználók vonatkozásában – a korábbihoz hasonló szabályt tartalmaz: „A nem természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő összeg nem haladhatja meg a települési önkormányzat 2012. december 31-én hatályos rendeletében meghatározott – kedvezmények és mentességek nélküli – teljes közszolgáltatási díj legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt összegét.”

A Htv.-nek a 2013. évi CXXV. törvény 39. § (1) bekezdésével módosított 47. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni.”

Ezzel a szabályozási tartalommal azonos rendelkezést tartalmaz a HgKr. 2. § (1) bekezdése is, amely szerint: „A közszolgáltatási díjat legalább egyéves díjfizetési időszakra kell meghatározni.” A kormányrendelet ezen rendelkezését a Hgt. hatályon kívül helyezése és a Htv. hatálybalépése, illetve módosításai nem érintették.

Az érintett önkormányzat képviselő-testülete az Ör.-t 2012. december 20-i képviselő-testületi ülésén fogadta el és ezen a napon kihirdette.

Ahogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának már idézett határozata megállapította, a Htv. 89. § (1) bekezdése szerint a törvény 2013. január 1-jén lép hatályba. A Htv. eredeti 47. § (4) bekezdéséből – illetve módosítás után a 47/A. § (1) bekezdésből – valamint a 88. § (3) bekezdés b) pontjából egyértelműen következik, hogy a *települési önkormányzatoknak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó jogalkotói hatásköre 2013. január 1-jén megszűnt*. Ez nemcsak a Htv. hatálybalépéséből következik, hanem abból is, hogy az önkormányzatoknak az adott tárgyban rendeletalkotásra felhatalmazást adó Hgt. hatályát veszítette 2013. január 1-jén. Tehát az érintett önkormányzat, amikor 2012. év végén megalkotta az Ör.-t, ezt annak tudatában tette, hogy 2013. január 1-jétől ebben a tárgyban a rendeletalkotási hatásköre úgy szűnik meg, hogy más – a miniszter – kap erre felhatalmazást, mert a *Htv.-t 2012. november 30-án a Magyar Közlöny 160. számában kihirdették*.

Az Ör. 23. § (1) bekezdése szerint a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba, vagyis a hatálybalépés ideje 2012. december 21. a Htv. hatálybalépését megelőző időszakra esik, ugyanakkor az Ör. 19. § (5) bekezdés szerint a képviselő-testület a közszolgáltatás díját legalább egy éves díjfizetési időszakra állapítja meg, vagyis a díjmegállapítás hatályosan arra az időszakra szól, amelyben már a Htv. rendelkezései a miniszter részére adnak felhatalmazást a közszolgáltatási díj megállapítására, a települési önkormányzat képviselő-testületének korábbi felhatalmazása pedig megszűnik e tárgyban.

A Jat. 12. § (1) bekezdése értelmében a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időponthoz vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. A Jat. 13. § (1) bekezdése értelmében a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

A Jat. fenti rendelkezéseinek egybevetéséből következően a felhatalmazás jogosultjának változása esetén lehetőség van olyan jogalkotásra, amelynek értelmében a régi felhatalmazás alapján született jogszabály addig marad hatályban, amíg a felhatalmazás új jogosultja meg nem alkotja az adott tárgyban a rendeletet.

A Htv. 91. §-ában foglalt átmeneti rendelkezések azonban nem ezt a jogalkotási megoldást választották. A Htv. korábbi 91. § (2) bekezdés szerint a 88. § (3) bekezdésének b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott (miniszteri) rendelet hatálybalépéséig a közszolgáltató – a (3), (4) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – a 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2%-kal megemelt mértékű díjat alkalmazhat.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa hivatkozott határozatában megállapította, hogy a Htv. e rendelkezéséből is egyértelműen megállapítható volt, hogy 2013. január 1-jét követően az új felhatalmazás alapján megalkotott miniszteri rendelet hatálybalépéséig sem a korábbi önkormányzati rendelet marad hatályban, hanem a szolgáltató jogosult az emelésre. A Htv. 91. §-ának 2013. július 1-jétől történő megváltoztatása – amely a bruttó díj számításánál a 2012. április 14. napján alkalmazott díjat veszi alapul – sem hozta vissza e tárgyban az önkormányzati rendeletalkotást.

A fenti törvényi rendelkezések alapján az érintett önkormányzat 2013. január 1-jét követő időszakra hatályosan nem alkothatott és tarthatott hatályban hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat megállapító rendeletet, az erre az időszakra vonatkozó Ör.-beli

szabályok ellentétesek a Htv. közlönyállapot szerinti 47. § (4) bekezdésével, jelenleg hatályos 47/A. § (1) bekezdésével és a Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontjával.

Egyidejűleg felhívom arra is a figyelmet, hogy az Ör. 20. § (1)-(6) bekezdéseiben foglalt, a kéttényezős díjjal kapcsolatos rendelkezéseknek az Ör. 1. számú mellékletében foglaltak nem felelnek meg, mert a közszolgáltatás díja egytényezősként van megállapítva, ezért ellentétes a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményével.

Az Ör. 1. számú mellékletének 1. A) pontjában megállapított üritések éves számára vonatkozó 26-os számérték ellentétes az EüMr. 5. § (2) bekezdésében az egyéb lakóterületekre előírt heti egyszeri szállítási gyakoriságra vonatkozó rendelkezéssel. Ezen rendelkezésnek az felelt volna meg, ha az üritések éves számául az 52-t jelöli meg a jogszabály.

Megállapítottam, hogy az Ör. 19. § (4)-(5) bekezdése, továbbá 20. §-a és 1. számú melléklete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Gelsesziget Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás – jelentésében tett megállapításoknak megfelelő – megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 120 literesnél kisebb, pl. 60 literes ürtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésében tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza, továbbá a közszolgáltatási díjra vonatkozó, visszas rendelkezéseket kiküszöböli.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2290/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

2013 márciusában panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben a beadványozó a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 37/B.§ (3) bekezdése utólagos normakontrolljának kezdeményezésére tett javaslatot. A beadványozó álláspontja szerint alkotmányosértő, hogy értelmezése szerint az érintett rendelkezés a hivatalos állomány tagja által bármikor a múltban elkövetett, bármilyen súlyú bűncselekmény a szolgálati viszony felmentéssel történő megszüntetését vonja maga után. Mivel e módosítást álláspontja szerint a jogszabály a folyamatos jogviszonyokra is alkalmazni rendeli, ezért az a visszaható hatály tilalmába ütközik.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány kapcsán felmerült a jogállamiság követelményével valamint a foglalkozás szabad megválasztásával kapcsolatos visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől.

Alkalmazott jogszabályok

- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elve [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- a foglalkozás szabad megválasztásához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „(...)mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”].

A megállapított tényállás

A beadvány tartalma, a Hszt. vonatkozó szabályainak elemzése valamint a Belügyminiszter által az ombudsmani megkeresésre adott válasz alapján az alábbiak szerint összegezhető a tényállás. A kifogástalan életvitelre vonatkozó általános követelményt és az ehhez kapcsolódó felmentési okot általános jelleggel a 2010. évi CXLVII. törvény 48. §-a iktatta be a szabályozásba, 2011. január 1-jei hatállyal. (Ezt megelőzően kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokat kizárólag a hivatásos állományú rendőrök vonatkozásában tartalmazott a Hszt.)

2011. január 1. és 2012. január 1. között a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályozás a következő szöveggel volt hatályban:

37/B. § (1) Hivatásos szolgálati viszony a 37. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeken túl *akkor létesíthető vagy tartható fenn*, ha a hivatásos állomány tagja vagy a jelentkező

a) *életvitele kifogástalan*, (...)

(2) *Az életvitel kifogástalan*, ha a hivatásos állomány tagja vagy a jelentkező

a) esetében nem állnak fenn – a hivatásos állomány tagja esetében a folyamatban lévő büntetőeljárás kivételével – a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározottak, és

37/A. §¹ (1) Nem létesíthető szolgálati viszony azzal,

a) aki büntetett előéletű,

b) aki a betöltendő munkakörnek megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll,

c) aki büntetlen előéletű, de a bíróság bűncselekmény elkövetése miatt büntetőjogi felelősségét jogerős ítéletben megállapította,

ca) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, ötévi vagy azt meghaladó végrehajtandó szabadságvesztés büntetés esetén a mentesítés beálltától számított tizenkét évig,

cb) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, öt évet el nem érő végrehajtandó szabadságvesztés esetén a mentesítés beálltától számított tíz évig,

cc) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, végrehajtásában felfüggesztett vagy részben felfüggesztett szabadságvesztés esetén a mentesítés beálltától számított nyolc évig,

cd) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott közérdekű munka vagy pénzbüntetés esetén a mentesítés beálltától számított öt évig,

ce) gondatlan bűncselekmény miatt kiszabott, végrehajtandó szabadságvesztés büntetés esetén a mentesítés beálltától számított nyolc évig,

cf) gondatlan bűncselekmény miatt kiszabott, végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés esetén a mentesítés beálltától számított öt évig,

cg) gondatlan bűncselekmény miatt kiszabott, közérdekű munka vagy pénzbüntetés esetén a mentesítés beálltától számított három évig,

d) akivel szemben a bíróság kényszergyógykezelést alkalmazott, a kényszergyógykezelést megszüntető végzés jogerőre emelkedésétől számított három évig,

e) akivel szemben a bíróság próbára bocsátást alkalmazott, a próbaidő, annak meghosszabbítása esetén a meghosszabbított próbaidő elteltétől számított három évig,

f) akivel szemben büntetőeljárás – ide nem értve a magánvádas vagy pótmagánvádoló vádindítványa alapján indult eljárást – van folyamatban, a büntetőeljárás jogerős bejezéséig,

g) korábban már állt hivatásos szolgálati viszonyban, és az 53. § f) vagy g) pontja, vagy az 56. § (6) bekezdése alapján szűnt meg.

(2) A cc)-cg) és az e) pontban foglalt kizáró októl a munkáltató eltekinthet, ha az eljárásra kizárólag katonai bűncselekmény miatt került sor.

A Hszt. 56.§ (2) bekezdés b) pontja előírta, hogy „a hivatásos állomány tagjának a szolgálati viszonyát *felmentéssel meg kell szüntetni abban az esetben, ha nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének, ezért a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált*”. A Hszt. 2013. január 1-jétől hatályos 37/B.§ (3) bekezdése értelmében az életvitel *nem kifogástalan, ha*

„a) a jelentkező esetében fennállnak a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározottak,

b) a hivatásos állomány tagjával szemben bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munkabüntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el.”

A 37/A.§ lényegében változatlan, a g) pont kivételével, amelynek 2013. január 1-jétől hatályos szövege: (nem létesíthető szolgálati viszony azzal) „g) aki korábban már állt hivatásos szolgálati viszonyban és szolgálati viszonya az 53. § f) vagy g) pontja, az 56. § (2) bekezdés b) pont *ba)* alpontja, vagy az 56. § (2) bekezdés e) pontja alapján szűnt meg, a szolgálati viszony megszűnését követő öt évig.”

¹ Megállapította: 2010. évi CXLVII. törvény 48. §. Hatályos: 2011. I. 1-jétől.

A hatályos szabályozás tehát *eltérő szabályokat* tartalmaz a jelentkezők és az állomány tagjai tekintetében, a jelentkezők körében fenntartja a korábban jellemző differenciált rendszert.

Az 56.§ (2) bekezdés ba) pontja értelmében *a hivatásos állomány tagjának a szolgálati viszonyát felmentéssel meg kell szüntetni egyebek mellett abban az esetben, ha a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált, mert nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének.* A Belügyminiszter válaszában hangsúlyozta: azon személyek, akik hivatásos szolgálati jogviszonyának megszüntetésére a nem kifogástalan életvitel következtében kerül sor, nincsenek kizárva abból, hogy a későbbiekben – amennyiben megfelelnek a 37/A.§ (1) bekezdésében meghatározott követelménynek – ismét hivatásos szolgálati viszonyt létesítsenek. Erre a Hszt. hatályos 37/A.§ (1) bekezdés fent idézett g) pontja értelmében a szolgálati viszony megszűnését követő öt év elteltével kerülhet sor.

A panaszos szerint a szabályozás 2013. január 1-jétől változott koncepcionálisan. Valójában 2013. január 1-jétől csak technikai szempontú változás történt: a korábban a 37.§ (2) bekezdésében foglalt szabályozás ekkortól a (3) bekezdésben található. *Érdemi változtatás valójában 2012. január 1-jét követően történt a szabályozásban,* eddig az időpontig ugyanis nem általános jelleggel zárta ki az állomány tagjai tekintetében az életvitel kifogástalanságát a bűncselekmény elkövetése, hanem büntetett előélet esetén, illetve annak hiányában, a mentesítéstől számítva bűncselekmény-típusoktól, illetve szankcióktól függően eltérő időtartamra. *Érdemben tehát 2012. január 1-jétől hatályos a jelenlegi szabályozás a kifogástalan életvitel tekintetében.* A Belügyminiszter válaszában ezzel összefüggésben hangsúlyozta: a jogszabály-változások a 2011. január 1-jétől fennálló kötelezettséget érdemben terheesebbé nem tették, sőt azon bizonyos körben enyhítettek is.

A Hszt.37/B. § (3) bekezdésének b) pontjában meghatározott rendelkezés alkalmazása kapcsán a Hszt. 341/C. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha a hivatásos állomány tagja 2011. január 1-je előtt megfelelt a kifogástalan életvitel követelményének, a 37/B. § (3) bekezdés b) pontja alapján a nem kifogástalan életvitel megállapításának csak a 2011. január 1-jét követően elkövetett bűncselekmény esetén van helye. A Belügyminiszter válaszában hangsúlyozta: ez a megoldás összhangban van azzal, hogy a kifogástalanság követelményét 2011. január 1-jével vezette be általános jelleggel a jogalkotó. A Belügyminiszter szerint e rendelkezés a garanciája annak, hogy a Hszt. kifogástalan életvitel követelményével összefüggő rendelkezései nem alkalmazandóak visszaható hatállyal.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszaszabó hatósági jogalkalmazást. 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 alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

2. Az alapvető jogok és alkotmányos 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

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

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*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése szerint: *„Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”* Az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI.15.) AB határozatban a korábbi Jat. visszamenőleges hatályt tiltó rendelkezése kapcsán kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen az 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdésében megállapított alkotmányos jellegű előírással, amely szerint *„a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”*. A jogalkotásról szóló törvény ezen előírása tehát alkotmányos szabálynak minősül.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy valamely jogszabály akkor is a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek minősülhet, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. (ld. 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, 29/2001. (VI. 29.) AB határozat, 8/2005. (III. 31.) AB határozat) *A folyamatos (le nem zárt) jogviszonyok esetében akkor állapítható meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése*, ha a támadott rendelkezést a hatálybalépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák, vagyis a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését változtatja meg. (403/B/2006. AB határozat) „A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.” (40/1997. (VII.1.) AB határozat)

Ezt az érvelést erősíti más szempontból a 23/2013. (IX.25.) AB határozat is, amely szerint: „A jogalkotó tehát azon az alapon nem vezethet be egy később megállapított ellátás igénybevételenek korlátozását eredményező szabályt, hogy a jogosult korábban jogsértő magatartást tanúsított. Erre csak úgy van lehetőség – a nem biztosítási jogviszonyon alapuló ellátás esetén – ha az ellátás megállapításakor a jogosult ismeri a számára megállapított juttatás folyósításának – ideértve a szüneteltetést is – szabályait. Vagyis: a jogalkotó csak a szolgálati járandóság, mint ellátási forma bevezetését követően, azaz 2011. december 31. után elkövetett súlyosabb bűncselekmények miatt szüneteltetheti a juttatást. Ezt a követelményt figyelmen kívül hagyó szabályozás ellentétes a jogállamiság elvével.”

2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének első mondata értelmében „mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.” A (2) bekezdés értelmében „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” A 2012. január 1-jéig hatályban volt Alkotmány 70/B.§ (1) bekezdése a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogon túlmenően a munkához való jogot is biztosította, ez azonban nem tartozik a hatályos Alaptörvény védelmi körébe.

Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatban leszögezte: Az alkotmánybírósági gyakorlatban a foglalkozás szabad megválasztásához való jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E jog döntő jelentőségű, hiszen a modern piacgazdaságban az emberek túlnyomó többségének jövedelme, megélhetése jellemzően e jog gyakorlásából származik. Ez azonban nem zárja ki a jog alkotmányos (szükséges és arányos) korlátozását: például, hogy a különböző tevékenységek gyakorlásához az arra vonatkozó jogszabályok speciális feltételeket és követelményeket írjanak elő. A korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlásának feltételeiről vagy a foglalkozás szabad megválasztását kizáró szabályról van-e szó.

A 20/2013. (VII. 19.) AB határozat e jog tartalmának autentikus értelmezését adja. E határozatban a testület megsemmisítette azt a szabályozást, amely a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói foglalkozások gyakorlásától a büntetett előléthez fűződő hátrányok alóli mentesítéstől számított 3-15 közötti időtartamra is eltiltotta az érintetteket.

A testület szerint – figyelembe véve a személy- és vagyónvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység sajátosan bizalmi jellegét, valamint az alapjogok széles körét

érintő, jelentős mértékű alapjog-korlátozás lehetőségét, amelyet az magában hordoz – nem minősíthető szükségtelennek az a korlátozás, amely meghatározott bűncselekmények elkövetőit kizárja a személy- és vagyonvédelmi, illetőleg a magánnyomozói tevékenységet gyakorolni jogosultak köréből. A konkrét esetben ugyanakkor az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotó a foglalkozás gyakorolhatóságának lehetőségét kizáró korábbi elítélések körének meghatározásakor eleget tett az arányosság követelményének azzal, hogy csak meghatározott, szándékosan elkövetett cselekmények esetén kiszabott, a szankciók szűk körébe tartozó büntetések esetében rendeli alkalmazni az indítvánnyal támadott korlátozó rendelkezést. Továbbra sem felel meg ugyanakkor az arányosság követelményének az a jogalkotói megoldás, amely a korlátozás idejét túlzottan hosszú (a mentesítés idején túlmutató), a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot aránytalanul korlátozó, ennek a jognak a sérelmét megvalósító időtartamban határozza meg.

A testület hangsúlyozta: az állam – más szabadságjogok, alkotmányos értékek és célok védelme érdekében – az őt terhelő intézményvédelmi kötelezettségre hivatkozással sem alkalmazhat olyan generális megszorításokat, amelyek ezt tartósan és differenciálás nélkül ellehetetlenítik. Kimondta továbbá: a bűncselekmények elkövetőit egy bizonyos foglalkozás gyakorlásától eltiltó jogszabály „tulajdonképpen egyfajta „másodlagos büntetést”, az eredeti szankció mellé egy további, büntető jellegű jogkövetkezményt kapcsolt, amely a rehabilitáció fontos intézményét, a munka világába való belépést, az illető szakképzettségének megfelelő foglalkozás gyakorlása megkezdésének idejét jelentősen meghosszabbítja.

Az adott foglalkozásra vonatkozó szabályok megalkotásakor tekintettel kell lenni a tevékenység gyakorlásának lehetséges „terepére”, azokra az összefüggésekre, amelyek a foglalkozás gyakorlása és más alkotmányos jogok, valamint a foglalkozás gyakorlója és a megbízó között fennállnak, mondta ki a testület már a 3/2001. (I. 31.) AB határozatban. Egyfelől alkotmányossági szempontból szükséges lehet, hogy fontos, bizalmas vagy a közösségre nézve veszélyes tevékenységeket, tipikusan munkaköröket egykori bűnelkövetők az elítéléshez fűződő joghátrányok alól való mentesülést követő meghatározott időtartamban sem tölthessenek be. „A fontos, bizalmas vagy adott esetben veszélyes tevékenységek esetén érvényesülő, indokolt társadalmi óvatosság azonban csak meghatározott körben, az Alaptörvény szabta keretek között, a szükséges esetekben és az arányosság követelményének szem előtt tartásával érvényesülhet.”

3. Az ügy érdeme tekintetében

1. A jogalkotó tehát 2011-ben vezette be általános jelleggel a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokat. A Hszt. 2012-ig azonos mércét alkalmazott a jelentkezőkre és az állományban lévőkre. 2012-ben differenciált szabályozást vezettek be, eszerint a jelentkezők vonatkozásában a Hszt. 37/A. §-ban meghatározott, differenciált rendszer érvényesül, míg a hivatásos állomány tagjának életvitele egyebek mellett akkor nem kifogástalan, ha vele szemben a bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munka büntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el. Azon személyek, aki hivatásos szolgálati jogviszonyának megszűntetésére a nem kifogástalan életvitel következtésben kerül sor, nincsenek kizárva abból, hogy a későbbiekben – amennyiben megfelelnek a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek – ismét hivatásos szolgálati viszonyt létesítsenek. Erre a Hszt. 37. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltak szerint a legkorábban a jogviszonyt megszűnését követő 5 év elteltével kerülhet sor.

Felmerül ezzel összefüggésben a kérdés: *összhangban áll-e ez a megoldás a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő joggal?*

Az életvitelre vonatkozó szabályokkal összefüggésben a 26/B/1998. AB határozatban a testület a Hszt. egyes rendelkezései kapcsán hangsúlyozta, hogy „e feladatok ellátása tehát

olyan hivatás, amelynek velejárója a szoros függelem, így az is, hogy az állomány hivatásos tagjai szolgálati viszonyuk létesítésekor, annak feltételeként nem csupán egyes jogaik gyakorlását, hanem életvitelüket tekintve is korlátozásnak vetik alá magukat.” A 631/E/1999. AB határozat értelmében „a hivatásos állományú tag szolgálati viszonyának a közalkalmazotti jogviszonytól eltérő, szigorúbb kötöttségei, illetve az abból adódó jogi és életvitelbeli, korlátozások valamint a velük szemben támasztott többletkövetelmények alapul szolgálhatnak még azonos munkakör betöltése esetén is a magasabb összegű (mely nemcsak önmagában magasabb, hanem épp az előbb említett többletkötelezettségek és feltételek alapján eltérő szabályozás szerint megállapított) bérezésre.”

Az Alkotmánybíróság több határozatából láthatóan tehát e szabályoknak alkotmányos indoka van. A 8/2004. (III.25.) AB határozat értelmében „a fegyveres szervek megfelelő működése aligha valószínűsíthető meg az annak megakadályozására irányuló jogi szabályozás nélkül, hogy a fegyveres szervek tagjai aláássák vagy bomlasszák a testület fegyelmét, ezért a szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a fegyveres szerv sajátos függelmi viszonyai között indokoltta tehet csak az e szerveknél érvényesülő tilalmakat. Mindamellet azonban az alkotmányos alapjogokat a fegyveres szerveknél szolgálati jogviszonyban állók tekintetében korlátozó törvénynek is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek: a törvényhozó csak akkor korlátozhat alapjogot, ha másik alapjog, illetve egyéb alkotmányos érték védelme másképpen nem érhető el. Az e célból alkalmazott korlátozásnak továbbá arányban kell állnia az elérni kívánt céllal.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ítélkezési gyakorlatában az Emberi Jogok Európai Bírósága is hasonló elveket érvényesít (pl. Engel és társai kontra Hollandia ügy, 1976. június 8-i ítélet, valamint a Vereinigung Demokratischen Soldaten Österreichs és Gubi kontra Ausztria ügy, 1994. december 19-i ítélet)

A Hszt.-ben megjelenő *korlátozás arányossága* egyrészt annak a kérdése a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat fényében, hogy *mely bűncselekmények* elkövetése eredményezi a hivatásos szolgálati viszony megszüntetését a kifogástalan életvitel sérelme okán. A kifogástalan életvitel sérelme a hatályos szabályok alapján akkor állapítható meg, ha az érintettel szemben a legsúlyosabb büntetési nemnek minősülő bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munka büntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal az érintett kényszergyógykezelését rendelte el. (Kényszergyógykezelés elrendelésére csak személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetése esetén kerülhet sor a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 78. § (1) bekezdése értelmében.) Tekintettel arra, hogy a jogalkotó ekként differenciálta a szabályozást az alkalmazott jogkövetkezmények, közvetve az elkövetett bűncselekmények súlya szerint, *e tekintetben a szabályozás nem tekinthető aránytalanoknak.*

Az arányosság kérdéséhez kapcsolódik *a korlátozás véges vagy végleges jellege*, azaz az a kérdés is, hogy a kifogástalan életvitel sérelme végleg elzárja-e az érintettet attól, hogy hivatásos szolgálati jogviszonyban álljon. Tekintettel arra, hogy a Hszt. eltérően szabályozza a kifogástalan életvitel követelményét a jelentkezők illetve az állomány tagjai vonatkozásában, az ilyen okból megszűnő jogviszonyban állóknak a későbbiekben lehetőségük van arra, hogy ismételten hivatásos szolgálati jogviszonyt létesítsenek. A foglalkozástól való eltiltás tehát *a kifogástalan életvitel sérelme esetén sem végleges* a Hszt. szabályai értelmében. Az Alkotmánybíróság a 20/2013. (VII. 19.) AB határozatban a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói foglalkozásoktól való eltiltás tekintetében megállapította: nem felel meg az arányosság követelményének az a jogalkotói megoldás, amely a korlátozás idejét túlzottan hosszú (a mentesítés idején túlmutató), a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot aránytalanul korlátozó, ennek a jognak a sérelmét megvalósító időtartamban határozza meg.

A testület mindazonáltal már a 3/2001. (I. 31.) AB határozatban hangsúlyozta: az adott foglalkozásra vonatkozó szabályok megalkotásakor tekintettel kell lenni a tevékenység gyakorlásának lehetséges „terepére”, azokra az összefüggésekre, amelyek e foglalkozás gyakorlása és más alkotmányos jogok között fennállnak.

Kérdéses, hogy a hatályos szabályozás, amely akár tizenkét évre is kizárja az illetőt a hivatásos szolgálati jogviszony létesítéséből, megfelel-e e tekintetben az arányosság követelményének. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaival szemben feladataikból adódóan indokolt a magas szintű feddhetetlenségi követelmények érvényesítése, hiszen az állam erőszak-monopóliumának gyakorlóiként jelentős szerepük van az alkotmányos rend védelmében, az egyéni alapjogok biztosításában is. Minderre tekintettel *álláspontom szerint a hivatásos állomány tekintetében nem tekinthető aránytalannak* a kifogástalan életvitel sérelme okán a foglalkozás gyakorlásától való – nem végleges – eltiltást eredményező szabályrendszer sem.

2. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg és nem tehet terhesebbé kötelezettséget, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

A Hszt. 341/C. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha a hivatásos állomány tagja 2011. január 1-je előtt megfelelt a kifogástalan életvitel követelményének, a 37/B. § (3) bekezdés b) pontja alapján (azaz bűncselekmény elkövetésével összefüggésben) a nem kifogástalan életvitel megállapításának csak a 2011. január 1-jét követően elkövetett bűncselekmény esetén van helye.

Amint azt az előzőekben részletesen kifejtettem, a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokat általános jelleggel 2011. január 1-jével vezette be a jogalkotó a Hszt.-be. Ekkor azonban még (a folyamatban lévő büntetőeljárás kivételével) azonos követelmények érvényesültek a jelentkezővel valamint az állomány tagjával szemben. 2012. január 1-jétől a hivatásos állományban lévők tekintetében eltérő, általánosabb megfogalmazású szabályozás érvényesül: jogerős szabadságvesztés vagy közérdekű munka kiszabása, illetve a büntetőeljárás során jogerősen elrendelt kényszergyógykezelés eredményezi a kifogástalan életvitel sérelmét. Összevetve a 2011. január 1-jén illetve a jelenleg hatályos szabályozást az állomány tagjai tekintetében azt látjuk, hogy a jogalkotó nem szigorította a kifogástalan életvitelre vonatkozó követelményeket. A hatályos szabályozásban szereplő okok már 2011. január 1-jén is a kifogástalan életvitel sérelmét eredményezték, tehát *érdemben nem vált súlyosabbá 2011. január 1-jét követően az állomány életvitelére vonatkozó szabályozás*. Ezzel ellentétben, a pénzbüntetés kiszabására vagy a próbára bocsátásra vonatkozó esetkörök az állomány tagjai tekintetében 2012-től már nem alapozzák meg a kifogástalan életvitel sérelmét. E körben tehát a szabályozás enyhült az állomány tagjai tekintetében.

A fentiek okán a szabályozás nem veti fel a visszaható hatály sérelmét.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy az ügyben visszásságot nem állapítottam meg, intézkedés megfogalmazása nem szükséges.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2602/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A panaszos 2013 tavaszán érkezett beadványa szerint a Pest Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósága 2011-ben, majd 2012-ben is bírságot szabott ki erdősítés elmaradása miatt egy, az ingatlan-nyilvántartásban – jelenleg is – „szántó” művelési ágban nyilvántartott ingatlana kapcsán. Előadta, hogy a kérdéses alsónémedi termőföld egy részét 2009-ben vásárolta meg, és ekként is kívánta hasznosítani. Időközben azonban kiderült, hogy ezt az ingatlant az erdészeti hatóság az Országos Erdészeti Adattárban (a továbbiakban: Adattár) erdőként tarja nyilván. Elmondása szerint a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban szereplő állapottal ellentétes helyzetről nem volt tudomása, ennek ellenére folyamatosan bírságotlák.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében tájékoztatást kértem a vidékfejlesztési minisztertől, a Pest Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósága (a továbbiakban: Erdészeti Igazgatóság) és a Pest Megyei Kormányhivatal Dabasi Járási Hivatal Járási Földhivatala (a továbbiakban: Földhivatal) vezetőitől.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)*

Alkalmazott jogszabályok

- A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tft.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI törvény (továbbiakban Inyvtv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Tfv.);
- Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről szóló 328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inyvhr.);
- Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény végrehajtásáról szóló 153/2009. (XI.13.) FVM rendelet (Evt.vhr.);
- Az erdőterv rendelet előkészítésének, és a körzeti erdőterv készítésének szabályairól szóló 11/2010. (II. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.).

A megállapított tényállás

Az alsónémedi 069/9 hrsz-ú, 6474 ha nagyságú ingatlant érintő Alsónémedi 16 B jelű erdőrészletnek 0,33 ha kiterjedésű részén 2008. évben történt engedély nélküli tarvágás miatt az Erdészeti Igazgatóság jogelődje az ingatlan eredeti tulajdonosával – a jelenlegi társtulajdonossal – szemben a 2008. november 3-án kelt határozatában¹ erdőgazdálkodási bírságot szabott ki, és egyben az erdőfelújítás elvégzésére kötelezte. Az ingatlan eredeti tulajdonosa megfellebbezte a határozatot, amely nyomán a másodfokú erdészeti hatóság az elsőfokú hatóság döntését – 2009. április 30-án – helyben hagyta², amelynek következtében a kötelezett tulajdonosnak 2010. április 30-ig kellett befejeznie az erdőfelújítást.

A panaszos 2008. november 28-án vásárolta meg az alsónémedi 069/9 hrsz-ú, 6. minőségi osztályú, „szántó” művelési ágú földrészlet 1/20-ad, majd 2009. március 13-án 9/20-ad részét, amelyek tekintetében a földhivatal 2009. február 27-én és április 30-án hozta meg bejegyző határozatait. Az Erdészeti Igazgatóság az erdő felújítására megállapított határidő túllépése miatt az alsónémedi 069/9 hrsz-ú ingatlan tulajdonosait – az eredeti tulajdonost és a panaszost –, mint erdőtulajdonosokat 2011 márciusában egyetemlegesen 15.600 forint, 2011 decemberében egyetemlegesen 100.000 forint, majd 2012 decemberében 500.000-500.000 forint bírság megfizetésére kötelezte.

1. Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatásának összefoglalása³

A panasszal érintett földrészletet az Adattárban alsónémedi 16 B jelű, 0,33 ha nagyságú erdőterületként tarják nyilván, melyre erdőfelújítási kötelezettséget írtak elő, az erdősítés módja és célállománya: *mesterséges erdősítéssel egyéb lomb elegyes hazai-nyaras létrehozása*. Az erdészeti hatóság a 2006-2007. évi körzeti erdőtervezéskor állapította meg, hogy az ingatlan természetbeni állapota megfelelt az akkor hatályos, az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Régi Evt.) erdő és erdőterület fogalmaknak (ún. „talált erdő”). Az akkor hatályos előírások⁴ alapján a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a 63572/60/2007. számú, 2007. október 31-én kelt határozatával hagyta jóvá a Ráckevei Körzeti Erdőtervét és engedélyezte annak Adattáron való átvezetését. Az alsónémedi 16 B jelű erdőrészlet ekkor került be az Adattárba.

Ennek kapcsán arra hívták fel a figyelmet, hogy az akkori előírások a természetbeni állapot alapján, a törvény erejénél fogva tekintették az adott területet erdőterületnek, függetlenül az ingatlan-nyilvántartási állapottól. Jelezték, hogy a kérdéses erdőnek nincs nyilvántartásba vett erdőgazdálkodója, a gazdálkodói státusza jelenleg is rendezetlen.

Az erdőrészlet faállományát 2008-ban engedély nélkül kivágták. Az Erdészeti Igazgatóság jogelődje az akkori tulajdonost az engedély nélküli fakitermelés miatt erdőgazdálkodási bírság fizetésére és erdőfelújítás elvégzésére kötelezte, aminek határideje 2010. április 30-a volt.⁵ A tulajdonos az első fokú erdészeti határozat ellen fellebbezést nyújtott be, a másodfokon eljáró hatóság helybenhagyta az elsőfokú határozatot.⁶ Az erdészeti hatóság az erdősítési kötelezettség alá vont erdőrészletekben minden évben hatósági ellenőrzést tart mindaddig, amíg az erdő felújítására előírt határidők a jogszabály⁷ szerint teljesülnek. Az Alsónémedi 16 B erdőrészletben 2010 óta minden évben volt hatósági ellenőrzés, és az erdősítés elmaradása miatt minden évben bírsággal sújtották az erdő tulajdonosait, erre számíthatnak 2013-ban is, mivel az erdősítés állapotában nem történt változás.

¹ A Fővárosi és Pest Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatóság 22.3/6293/1/2008. számú határozata.

² A Mezőgazdasági és Szakigazgatási Hivatal Központ Erdészeti Igazgatóság 04.4/739/2009. számú határozata.

³ XIV-G-031/12739-2/2013.

⁴ Régi Evt. 24. § (4) bekezdés

⁵ 22.3/6293/1/2008. számú határozat.

⁶ 04.4/739/2009. számú határozat.

⁷ Evt.vhr. 28. § (1) és a 29. § (1)-(6) bekezdései

A válasz szerint az Evt. 6. § (1) bekezdése alapján az erdő fogalma nem függ a földrészlet ingatlan-nyilvántartási művelési ágától. Az erdészeti hatóság erdővédelemmel kapcsolatos hatásköreit az Evt. szerinti erdő fogalom alapozza meg, mindössze az Evt. 13. § szerinti ún. erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületekre vonatkozó egyes eljárásokban van eltérés a művelési ág alapján.

Közölték, hogy „A földterület mindenkori tulajdonosa elsődlegesen az 1997 óta működtetett Adattárból tájékozódhat arról, hogy területe erdőnek minősül, ebből a szempontból az ingatlan-nyilvántartás nem ad feltétlen helyes információt (pl. kivett állami I. besorolású területek).” A tulajdonos az Inyvh. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja szerinti jogi jelleg feljegyzése vagy a 47. §-a szerinti „erdő” művelési ág bejegyzéséből is értesülhet arról, hogy ingatlanjára az Evt. rendelkezéseit is alkalmazni kell. Ugyanakkor a jogi jelleg feljegyzésének lehetősége csak 2010. május 12-e óta áll fenn.

Az Inyvtv. 27. § (2) bekezdés a) pontja alapján az ingatlan tulajdonosa, az állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv vagy a vagyionkezelő, illetőleg a használó az, aki a változás bekövetkezésétől, illetőleg a tudomásszerzéstől számított harminc napon belül köteles bejelenteni az ingatlanügyi hatóságnak a földrészlet művelési ágában bekövetkezett változást.

Közölték, nincs tudomásuk arról, hogy a kérdéses erdő Alsónémedi településrendezési tervében milyen besorolásban szerepel, de az Evt. 6. § (1) bekezdésben foglaltak szerinti erdő fogalom ettől a besorolástól is független.

Az Erdészeti Igazgatóság vezetője végül hangsúlyozta, hogy „a konkrét eset szerinti terület erdő voltáról és a fennálló erdőfelújítási kötelezettségről a tulajdonos a 22.3/6293/1/2008. és a másodfokú 04.4/739/2009. számú határozataiból értesült.”

2. A Földhivatal tájékoztatásának összefoglalása⁸

2.1. A panaszolt alsónémedi 6474 m² területű, 6. minőségi osztályú, „szántó” művelési ágú ingatlan az alsónémedi 069/4 hrsz-ú ingatlan megosztásával jött létre, amit az akkori körzeti földhivatal 1996. július 09-én vezetett át.⁹ A bejegyzés alapjául szolgáló záradékolt¹⁰ változási vázrajz és az ahhoz tartozó területkimutatás alapján a 069/9 hrsz-ú ingatlan a megszűnő 069/4 hrsz-ú ingatlan 6. minőségi osztályú, „szántó” művelési ágban nyilvántartott alrészletén jött létre. A vázrajz nem tartalmazott arra vonatkozó adatot, hogy az ingatlan részben vagy egészben fával borított lett volna.

„A panaszolt ingatlan bejegyzett művelési ága tehát hosszú ideje szántó; a nyilvántartott művelési ágban nem történt változás. A Dabasi Járási Földhivatal adatai szerint sem az erdészeti hatóság, sem más nem kezdeményezett művelési ág változási eljárást a vizsgált ingatlannal kapcsolatban”.

Az ingatlanra vonatkozóan több eljárás is folyt a Földhivatalnál az elmúlt két évtizedben, azonban a Földhivatal vezetője által részletesen megvizsgált ügyek¹¹ iratai között nem lelhető fel olyan adat, amely a művelési ág esetleges változására utalna; „az ingatlan művelési ágának megnevezése minden esetben szántó”.

A panaszos két részletben szerzett tulajdoni hányadot adásvétel jogcímén: előbb az ingatlan 1/20-ad, majd 9/20-ad részét szerezte meg.¹² A bejegyzés alapjául szolgáló adásvételi szerződések mindkét esetben tartalmazzák, hogy a szerződésben szereplő adatok helyesek (mivel a szerződés tartalmazza az ingatlan adatai között a művelési ágat, értelemszerűen az is), továbbá azt, hogy a vevő az ingatlant ismeri, megtekintett állapotban veszi meg.

A Földhivatal vezetője jelezte, hogy a földhivatal rendelkezésére álló, 2005. évben készült légifényképen az ingatlan jelentős része befásodott állapotban volt.

⁸ 43.792/2013.

⁹ Dabasi Körzeti Földhivatal 36.769/1996. számú határozata.

¹⁰ Dabasi Körzeti Földhivatal 1996. június 26. napján kelt 357/96, E-12/96. záradéka.

¹¹ A 36769/1996., 31557/2005., 31558/2005., 30734/2006., 34385/2006., 33005/2007., 36393/2008., 30686/2009., 34629/2009. és 42277/2012. számú ügyek.

¹² A tulajdonjog bejegyzése 30686/2009. és 34629/2009. számon történt meg

Az interneten elérhető Google légifelvétel szerint – melynek felvételi időpontja azonban ismeretlen – a területen fák vannak, *de a fával borított terület kisebb, mint a 2005. évi felvétel idején*. Emiatt – álláspontja szerint – a panaszosnak a vásárláskor vélhetően tudnia kellett arról, hogy az ingatlan egy része fával borított.

2.2. A földhivatal a művelési ág változás átvezetése iránti ingatlan-nyilvántartási eljárásokat részben az érdekelt személy kérelmére, részben más hatóság megkeresése alapján indítja; továbbá meghatározott esetekben¹³ hivatalbóli eljárási kötelezettsége van.

Ezen túlmenően a jogalkotó meghatározott személyi körre bejelentési kötelezettséget ír elő: így az ingatlan tulajdonosa, az állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv vagy a vagyongazdálkodó, illetőleg a használó a változás bekövetkeztétől, illetőleg a tudomásszerzéstől számított harminc napon belül köteles bejelenteni az ingatlanügyi hatóságnak a földrészlet művelési ágában – ideértve a művelés alól kivett területet is – bekövetkezett változást.¹⁴ Továbbá az ingatlan adataiban hatósági határozattal bekövetkezett változások átvezetése iránt az erről szóló döntést hozó szerv keresi meg és csak ebben az esetben nem terheli a bejelentési kötelezettség a kötelezetteket.¹⁵ *Ez a szabályozás évek óta lényegét tekintve változatlan.*

A bejelentési kötelezettség elmulasztását a Tfvt. 3-4. §-ai szerint az ingatlanügyi hatóság földvédelmi bírság megállapításával szankcionálja.

A Földhivatal vezetője közölte továbbá, hogy az Evt. előírásai alapján az *erdőnek az Adattáron történő átvezetéséről, a telepítés első kivitelének végrehajtásáról, az erdő fennmaradásával kapcsolatos döntésről, a telepítés megghiúsulása miatt az erdőnek az Adattárból való törléséről az erdészeti hatóságnak értesítenie kell az ingatlanügyi hatóságot.*

2.3. A két nyilvántartás adatainak eltérési gyakoriságára vonatkozó *„kérdés nem válaszolható meg; egyfelől azért, mert az ingatlanügyi hatóság nem kapcsolódik az Adattárhoz, másfelől pedig azért sem, mert az erdő mint művelési ág ingatlan-nyilvántartási fogalma nem azonos az erdészeti hatósági eljárásokban az erdő fogalmával.”*

Ennek kapcsán jelezte, hogy az erdészeti hatóság az Evt. szerinti hatásköri szabály alapján végzi az erdőgazdálkodással kapcsolatos, jogszabályokban meghatározott hatósági tevékenységét (például az erdő telepítésére, nyilvántartására, a fakitermelésre, az erdő igénybevételeire vonatkozóan); egyebek mellett az Adattárral kapcsolatos feladatait is. A hatáskör annak is függvénye, hogy milyen jellegű, az Evt. hatálya alá tartozó területről van szó: erdőről, szabad rendelkezésű erdőről, fásításról vagy erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületről.¹⁶ Azt, hogy mi minősül erdőnek, szabad rendelkezésű erdőnek, fásításnak vagy erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületnek, az erdészeti hatóság a hatáskörének gyakorlása során az Evt.-ben meghatározott fogalmak, nem pedig más nyilvántartás (pl. az ingatlan-nyilvántartás adatai) alapján dönti el.

Az Inyvh. előírásai¹⁷ szerint „erdő” művelési ágban kell nyilvántartani azt a területet, amely az Evt. szerint erdőnek minősül, továbbá az Evt.-ben meghatározott egyes erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületeket. Ez utóbbi földterületeket az erdészeti hatóság az Adattárban - az Evt. előírása¹⁸ alapján - egyéb részletként tarja nyilván.

2.4. Az adategyezőség megteremtése kapcsán jelezték: *„Ha összevetjük az erdőnek az Evt. 6. § (1) bekezdésében meghatározott fogalmát, és a 38. § (3) bekezdés szerint az Adattárban erdőként nyilvántartandó területek felsorolását, valamint az Inyvh. 47. § (1) bekezdését, akkor a fogalom és a nyilvántartások egyezőségét állapíthatjuk meg.”*

¹³ Inyvt. 27. § (1a) bekezdés a) pontja

¹⁴ Inyvt. 27. § (2) bekezdés a) pontja

¹⁵ Inyvt. 27. § (5) bekezdés

¹⁶ Evt. 11. § (3)-(4), 12. § (2) és 13. § (3) bekezdései

¹⁷ Inyvt. 47. § (1)-(2) bekezdései

¹⁸ Evt. 13. § (1) bekezdés a) pontja

Az erdő ingatlan-nyilvántartási fogalma azonban szélesebb, mert az ingatlan-nyilvántartásban az Inyvrh. 47. § (2) bekezdésében felsorolt erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületeket is erdőként kell nyilvántartani, ugyanakkor az Adattárban ezek nem erdőként, hanem egyéb részletként szerepelnek. Így a két nyilvántartás teljes egyezősége nem teremthető meg.

„Az erdészeti hatóságnak egyebekben (...) az Etv.vhr. 27. §-ában foglaltak alapján kötelezettsége van a két nyilvántartás egyezőségének megteremtése érdekében”.

Amennyiben az ingatlanügyi hatóság tudomására jut, hogy az ingatlan-nyilvántartás adatai nem a valóságot tükrözik, hivatalból eljárást indít a természetbeni állapot és a nyilvántartás egyezőségének megteremtése érdekében. *Az erdészeti hatóságnak meghatározó szerepe van azokkal a művelési ág változással érintett ingatlanokkal kapcsolatban, amelyek erdőként vagy fásított területként szerepelnek az ingatlan-nyilvántartásban, vagy amelyek részben vagy egészben fával borítottak.*

Az erdő, a „fásított terület” művelési ág, valamint a fás legelő és vadföld megállapítására vagy megváltoztatására irányuló eljárás esetén, a változás ingatlan-nyilvántartási átvezetéséhez az erdészeti hatóság jogerős határozata, illetve az általa kiállított hatósági bizonyítvány szükséges. Az erdészeti hatóság határozata vagy hatósági bizonyítványa tehát a művelési ág változás alapjául szolgáló okiratnak minősül, e nélkül a változás nem vezethető át. Ebből következően az erdészeti hatóság minden esetben értesül a művelési ág változási eljárásoknak erről a köréről.

3. A vidékfejlesztési miniszter válaszánaK összefoglalása¹⁹

A megkeresésemre²⁰ részletes tájékoztatást kaptam a konkrét hatósági eljárásokról, a vonatkozó jogszabályi előírásokról, az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás szabályozásáról.

3.1. A Ráckevei Körzeti Erdőterv jóváhagyása a Régi Evt. alapján történt. A körzeti erdőtervezésről az érintett személyek és szervek személyre szóló levélben, vagy az érintett önkormányzatok hirdetőtábláin való közzététellel kaptak tájékoztatást. A körzeti erdőterv tartalmára több lépcsőben észrevételt tehettek, melyet az erdőterv készítőjének az erdőkhöz fűződő közérdek megfelelő érvényesülése mellett figyelembe kellett venni, a fennmaradó véleményeltérésről pedig a körzeti erdőtervet jóváhagyó minisztert tájékoztatnia kellett.

A körzeti erdőtervet jóváhagyó – miniszter nevében kiadott – egyedi hatósági határozatot az érintett erdőgazdálkodók valamint erdőtulajdonosok részére nem kézbesítették. A válasz szerint a körzeti erdőterv adatai alapján lefolytatott erdészeti hatósági eljárások – például erdőgazdálkodási üzemterv jóváhagyása, erdőgazdálkodó hiányában az erdő védelmével vagy fenntartásával kapcsolatban a tulajdonosok bármilyen tevékenység elvégzésére való kötelezése – során viszont a körzeti erdőterv megismerésének a lehetősége, valamint a jogorvoslati lehetőség minden esetben biztosított volt.

Az Evt. a körzeti erdőterv jóváhagyásával kapcsolatban – az ügyféli jogok további erősítése érdekében – módosította az erdőgazdálkodás egyedi feltételeinek meghatározására vonatkozó tervezési rendszert. A körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos közérdekű szempontokat, tervezési alapelveket – széleskörű egyeztetés mellett – erdőtervezési körzetenként miniszteri rendelet határozza meg. Az új szabályozás alapján *a körzeti erdőterveket már nem a miniszter hagyja jóvá, viszont az erdészeti hatóság az elkészült körzeti erdőterv egyes erdőgazdálkodókra vonatkozó részeit hivatalból indított eljárásban, erdőterv határozatba foglalva, jogorvoslati lehetőséggel biztosítással állapítja meg.*

3.2. A válasz szerint az egyes földterületek ingatlan-nyilvántartási művelési ága és a terület Evt. szerinti besorolása közötti összhang megteremtése érdekében minden érintett félnek vannak feladatai és kötelezettségei.

¹⁹ EHV/199-1/2014.

²⁰ Megkeresésem 2014. január 31-én kelt, soron kívüli intézkedést a válasz elmaradása miatt 2014. május 6-án kértem, a miniszter válasza 2014. június 18-án érkezett.

Amennyiben a termőföldet nem az ingatlan-nyilvántartás szerinti művelési ágban hasznosítják, akkor a tulajdonosnak kezdeményeznie kell a művelési ág megváltoztatását. Erdő mezőgazdasági művelésbe vonását, termelésből történő kivonását, valamint új erdő telepítését a tulajdonosnak ezt megelőzően az erdészeti hatósággal is engedélyeztetnie kell.

Önerdősülésre a művelési ág szerinti hasznosítás hosszú időszakon keresztül történő elmaradása esetén – tehát tulajdonosi mulasztás következtében – kerül sor. Az erdő művelési ágú földterület más mezőgazdasági művelésbe vonása az egyéb művelési ág változásokhoz képest lényegesen bonyolultabb eljárás. Önerdősülés esetén a tulajdonosok a művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetését önszántukból általában nem kezdeményezik, jellemzően a földhivatalok erre irányuló felszólításainak sem tesznek eleget.

Amennyiben az erdészeti hatóság észleli a két nyilvántartás eltérését, akkor szükség esetén (erdő engedély nélküli igénybevétele, vagy telepítése esetén) *lefolytatja a hatáskörébe utalt eljárásokat, gondoskodik a változás Adattárban történő átvezetéséről, valamint a jogszabályban meghatározott esetekben a változásról tájékoztatja a földhivatalt.*

A tájékoztatás szerint a nyilvántartások közötti eltérésről igazgatóságokként és időszakokként változó gyakorisággal értesítik a földhivatalt. A megyei kormányhivatalok erdészeti igazgatóságai évente kb. ezer ilyen megkeresést küldenek a földhivatalokhoz, azonban ez csak egy kisebb része az erdészeti hatóság által feltárt eltéréseknek.

Amennyiben a művelési ág változását a földhivatal észleli, vagy arról tudomást szerez, *akkor eljárási kötelezettsége a változás átvezetése, vagy annak kikényszerítése.* A földhivatal „erdő” művelési ágú és fákkal (részben vagy egészében) borított földterület esetében az erdészeti hatóság által kiállított okirat (határozat, hatósági bizonyítvány, adattári teljes vagy szemlemásolat, illetve belföldi jogsegély keretében kiadott adatigazolás) alapján jár el.

A földhivatal a valós művelésnek, illetve a természeti állapotnak megfelelő művelési ágat hivatalból akkor vezeti át, ha annak minden jogszabályi feltétele adott. Elmaradás elsősorban a földrészlet vagy az alrészlet részterületét érintő változások átvezetése esetében merül fel. Ilyenkor a földhivatal felszólítja a tulajdonosokat az alrészletek kialakításához, vagy megosztásához szükséges munkarészek benyújtására. Ennek eredménytelensége esetén a megosztási dokumentációt a tulajdonosok költségére a földhivatalnak kell elkészítenie, erre azonban jellemzően nem kerül sor.

A miniszter arról is tájékoztatott, hogy *„A két nyilvántartás közötti fokozottabb összhang megteremtése közérdek, ebben a tekintetben az érintett hatóságoknak fokozott felelőssége van. Az elmaradások felszámolása érdekében szükséges feladatok meghatározásáról intézkedem.”*

Jelezte még, hogy a két nyilvántartás teljes összhangját elérni nem lehet, mert olyan természeti rendszerekről van szó, amelyek folyamatosan változnak.

A részben vagy egészében fával borított területek művelési ágának meghatározása tekintetében *az erdészeti hatóság egyedi mérlegelésen alapuló előzetes döntésének meghatározó szerepe van. A művelési ág tekintetében is mértékadó döntés eredménye időben először az Adattárban jelenik meg.* Az erdészeti hatóság az Adattár adataival összhangban készíti el az ingatlan-nyilvántartási átvezetést megalapozó okiratot, amely alapján azután az átvezetéshez szükséges eljárást a földhivatal megindíthatja. A két nyilvántartás tartalma a földhivatali eljárás sikeres, átvezetéssel záruló lefolytatását követően kerül összhangba.

Valamilyen mértékű eltérés tehát mindig lesz a két nyilvántartás között. Emiatt az Evt. területi hatályára vonatkozó hatályos rendelkezések – vagyis az Evt. alkalmazása tekintetében nem csak az ingatlan-nyilvántartásban „erdő” művelési ágú földterületeket kell erdőnek tekinteni – a miniszter álláspontja szerint továbbra is megalapozottak.

3.3. Az erdők állapotának figyelemmel kísérése, az erdőgazdálkodási tevékenységek tervezése, végrehajtása és hatósági ellenőrzése tekintetében az erdők erdőrészletenként történő nyilvántartása megkerülhetetlen.

Minden további esetben azonban – jellemzően az erdő tulajdonosait is érintő eljárásokban – az erdészeti hatóság földrészletenként jár el, megteremtve egyúttal a szükséges kapcsolatot az Adattárral is.

Ezekben az eljárásokban az ügyfél vagy az erdészeti hatóság minden esetben beszerzi az aktuális ingatlan-nyilvántartási adatokat, amelyek alapján a két nyilvántartást összevetik, és a hatóság az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett adatokat az adott eljárásnak megfelelően figyelembe veszi. Megjegyezte, hogy az ingatlan-nyilvántartási művelési ág – mivel az Evt. hatálya alá tartozást a törvény nem elsődlegesen a művelési ág alapján határozza meg – az erdészeti hatóság döntéseit érdemben nem befolyásolja.

3.4. A körzeti erdőtervet a Régi Evt. hatálya alatt is az erdészeti hatóság készítette annak érdekében, hogy az abban foglaltak alapján tízévente, helyszíni felmérés adataira alapozva meghatározhassa az erdőgazdálkodók haszonvételi lehetőségeit, valamint az erdőgazdálkodók – annak hiányában az erdőtulajdonosok – erdő védelme és fenntartása érdekében szükségesü kötelezettségeit.

Az Adattár a Ket. 2013. július 1-jét megelőzően hatályos szabályozása alapján is hatósági nyilvántartásnak minősült, mert abban az erdészeti hatóság egyes részlegei által megállapított, és jogszabályban meghatározott adatok nyilvántartására került sor, ami összhangban állt a Ket. 86. § (1) bekezdésének korábban hatályos szabályozásával.

„Álláspontom szerint továbbá az Adattárba a Ket. 86. § (2) bekezdésében foglaltak alkalmazásával – alaki határozathozatal mellőzésével – történő bejegyzések jogszerűek, azokkal kapcsolatban az érintettek számára a jogorvoslati lehetőség a bejegyzés tartalmának tudomásukra jutását követően – bírósági úton – biztosított.”

Tájékoztattott arról is, hogy az erdészeti és az ingatlan-nyilvántartási szakmai irányításért felelős minisztériumi szervezeti egységek folyamatos egyeztetést folytatnak arról, hogy a két hatóság egymásra épülő eljárásai során az Adattári változásról az ügyfelek az igazgatási terhek további növelése nélkül is mielőbb tájékoztatást kapjanak.

A mezőgazdasági művelés alatt álló termőföldek esetében is a tulajdonosoknak és harmadik személyeknek a jogügyleteik során egyrészt az ingatlan-nyilvántartás adataiból, másrészt a terület természetbeni állapotából, harmadrészt pedig a földrészletre vonatkozóan lefolytatott, vagy folyamatban lévő hatósági eljárások ismertté vált adataiból kell kiindulniuk.

Az ügy kapcsán azt jelezte, hogy az utóbbi adatokról harmadik személy részére a jogügyletek során a tulajdonosoknak is kötelességük tájékoztatást adni.

3.5. Az Evt. 38. § (4) bekezdése értelmében az Adattár a megjelölt adatok vonatkozásában közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül. Az irányadó jogszabályi környezet²¹ alapján a körzeti erdőterv adatainak az Adattáron való átvezetése – amit az R. 13. § (1) bekezdése is előír – jogszerű, és a Ket. közhiteles hatósági nyilvántartásra vonatkozó szabályozásával szinkronban van.

3.6. Hazánk erdősültsége jelentősen elmarad az optimális környezeti állapotnak megfelelő mértéktől. Az új erdők telepítése különösen a nagyobb városok és települések környezetében bír nagy környezetvédelmi és közjóléti jelentőséggel. A jelenlegi uniós mezőgazdasági ösztönzők az új erdőtelepítések ellen hatnak. Az erdőtelepítések mértéke emiatt az elmúlt években a korábbi időszakhoz képest jelentősen visszaesett. Így az önerdősült területek – különösen az őshonos fafajokból álló erdők – megőrzésének és védelmének a környezeti állapot javításában továbbra is jelentős szerepe van. Mint minden közérdekű szabályozás esetén, ebben az esetben is azt kell mérlegelni, hogy a közérdek mennyiben indokolja a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogok korlátozását.

²¹ A Ket. 86. §-a és az azzal összhangban álló Evt. előírások. Az Evt. 38. § (2) bekezdésében és a körzeti erdőtervezés során is érintett adatok vonatkozásában az Evt. 33. § (2) bekezdése meghatározza az Adattárban nyilvántartott adatok körét. Az Evt. 38. § (5) bekezdése szerint az Adattárba való bejegyzésre, valamint az onnan való törlésre irányuló eljárás során a hatóság bizonyítékként a körzeti erdőtervezés során keletkező iratokat is felhasználja.

Az Evt. megalkotása során a jogalkotó e kettős szempontrendszer szerint határolta le és szabályozta a törvény hatálya alá tartozó egyes területeket. Ez alapján az Evt. úgy szabályoz, hogy az önerdősült területek továbbra is a törvény hatálya alá tartoznak, ugyanakkor az erdőt valamivel szűkebben értelmezi a korábbi törvénytől és a szabad rendelkezésű erdő kategória bevezetésével lehetőséget ad a tulajdonosoknak a saját érdekeik megfelelő érvényesítésére.

Tájékoztattott, hogy az Evt. soron következő módosítása alkalmával a tulajdonosi önrendelkezésnek ebben a tekintetben további teret kívánnak biztosítani.

3.7. Az Evt. 17. § (8) bekezdése szerint erdőgazdálkodó hiányában az erdő tulajdonosa – többek között – köteles az erdő szakszerű felújításáról gondoskodni. Az erdőfelújítási tevékenység keletkezésére, annak végrehajtási módjára, illetve a végrehajtására vonatkozó adatokat az erdészeti hatóság az Adattár részeként nyilvántartja, és azokról az érintett erdőgazdálkodók, szakirányítók, illetve tulajdonosok határozat, ellenőrzési jegyzőkönyv és adatszolgáltatás keretében kapnak tájékoztatást. *A tájékoztatásra az erdő felújítási kötelezettség határozati úton történő előírásával a jelen esetben is sor került.*

Az erdőfelújítási kötelezettség az erdő fennmaradásához kötődő, közérdekű kötelezettség, amely az erdőgazdálkodó, az erdőtulajdonos változása esetén is változatlanul fennmarad, és az új erdőgazdálkodót, illetve erdőtulajdonost is terheli.

Az erdőgazdálkodó változásakor – ide értve az első erdőgazdálkodó nyilvántartásba vételét is – a kötelezettség fennállásáról az új erdőgazdálkodó az erdőgazdálkodóként történő nyilvántartásba vételét követően részére kiadott erdőterv határozatból is értesül.

A tulajdonosok változásáról azonban az erdészeti hatóság nem szerez tudomást. Amennyiben a földrészlet mindenkorai tulajdonosai nem gondoskodnak a termőföld használatára vonatkozó szabályozás szerinti kötelezettségüknek megfelelően a földhasználat módjának, és a földhasználó személyének meghatározásáról – vagyis erdő esetében az erdőnek továbbra sem lesz nyilvántartott erdőgazdálkodója –, akkor az új tulajdonos előzetes tájékoztatására az erdészeti hatóság részéről nincs lehetőség. Jogszerű adás-vételi jogügylet esetén a fennálló kötelezettségről a korábbi tulajdonos tájékoztatja az új tulajdonost.

3.8. A konkrét ügy kapcsán jelezte, hogy az alsónémedi 069/9. hrsz-ú ingatlan 0,33 hektár kiterjedésű részterületének az Adattárban erdőként történő bejegyzése a Régi Evt. alapján történt, azonban a „nyilvántartásba vételhez kapcsolódóan, illetve azt követően az igazgatóság a művelési ág megváltozása tárgyában nem kereste meg a földhivatalt, holott ezt jogszabály előírta számára.”

Az Erdészeti Igazgatóság eljárásai során kiadott határozatok alapján azt állapította meg, hogy „az adott földrészlet tulajdonosa legkésőbb 2008. évben tudomást szerzett arról, hogy a földrészlet egy része a hatályos erdészeti ágazati szabályozás szerint erdőnek minősül, és ennek megfelelően azt az erdészeti hatóság az Adattárba erdőként bejegyezte. A tulajdonos a tudomására jutott hatósági döntés (nyilvántartásba való bejegyzés) ellen a számára nyitva álló jogorvoslati lehetőséggel nem élt.” Jelezte, a 2009. évben résztulajdont szerző panaszos előadása arra utal, a korábbi tulajdonos (jelenlegi résztulajdonos) az ingatlan jogi helyzetéről, az ingatlannal kapcsolatban fennálló kötelezettségekről sem az adásvételi jogügylet, sem a földrészlet használatával kapcsolatos későbbi együttműködésük során nem tájékoztatta.

3.9. A nyilvántartások összhangjának megteremtéséhez szükséges intézkedések kapcsán azt közölte: „Álláspontom szerint az egyes földterületek Evt. szerinti besorolása és az ingatlan-nyilvántartási művelési ág közötti összhang a hatályos szabályozás alapján megteremthető, továbbá a két közhiteles hatósági nyilvántartás közötti összhang kialakítása és fenntartása érdekében az érintett hatóságok feladatai megfelelően szabályozottak.

A szabályozás érvényesítése terén ugyanakkor vannak elmaradások mindkét hatóság esetében. Az érintett hatóságok a megyei kormányhivatalok szervezetébe, és így a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felelősségi körébe is tartoznak.

Erre tekintettel a minisztérium a nyilvántartások közötti összhang megteremtése érdekében szükséges intézkedésekről 2014. év II. félévében a Kormány részére részletes előterjesztést készít.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Erdészeti Igazgatóság, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül. A tényállás szerint az erdőfelújítási kötelezettséget az eredeti tulajdonos – a jelenlegi társtulajdonos – tekintetében állapították meg, az eljárásba a panaszos, mint tulajdonos(társ) nem került bevonásra, az erdő felújítására megállapított határidő túllépése miatt azonban az Erdészeti Igazgatóság vele szemben is bíróságot szabott ki, így a panaszos számára közigazgatási úton a jogorvoslati lehetőség nem volt biztosított.

Az Ajbt. ugyanakkor lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervezetnek vagy az Alkotmánybíróságnak a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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 egyes alapjogi tesztek.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során 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 élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybíróági 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.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint:

„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.²²

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 az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

2. A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.²³

²² 9/1992 (I. 30.) AB határozat

²³ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.

Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.²⁴

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, 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.²⁵

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*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' ...*”.

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

III. Az ügy érdemében

1. Az erdő nyilvántartásának jogi szabályozása kapcsán elsőként az Adattárral kapcsolatos előírásokat tekintetem át.

A tényállás szerint az alsónémedi „szántó” művelési ágú külterületi ingatlan egy részét a 2006-2007. évi körzeti erdőtervezéskor – mint önerdősült területet – erdőként vették fel, és az Adattárban azóta is így szerepel.

Az Evt. 38. § (3) bekezdése szerint *az Adattárban erdőként kell nyilvántartani: az e törvény hatálybalépésekor az Adattárban erdőként nyilvántartott területet, az ingatlan-nyilvántartásban erdő művelési ágban nyilvántartott területet, a 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti faállományt, az időlegesen igénybe vett erdő területét, a 6 méternél kisebb átlagos szélességű nyiladékokat és tűzpásztát.*

Az Evt. előírása²⁶ szerint a miniszter az *erdők nyilvántartása, az erdőgazdálkodás kiszámítható működése és országos szintű szabályozása* érdekében Adattárat működtet, és adatainak felhasználásával történik *az erdőgazdálkodási tevékenységgel összefüggő tervezés, irányítás, ellenőrzés és tájékoztatás.*

Az Adattár adattartalmát az Evt. 38. § (2) bekezdése határozza meg, amely szerint az tartalmazza: az erdőgazdálkodó erdőgazdálkodói kódját; az erdőgazdálkodás során betartandó, az erdészeti hatóság határozatában megállapított általános és különös előírásokat; a körzeti erdőtervben megállapított adatokat; a jóváhagyott erdőtelepítési-kivitelezési tervek adatait; a bejelentett egyes erdőgazdálkodási tevékenységek adatait; az erdőben elvégzett egyes erdőgazdálkodási tevékenységek adatait; az erdő faállományának mennyiségében és minőségében bekövetkezett változásokat; az erdészeti és közjóléti létesítmények adatait.

²⁴ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

²⁵ Lásd bővebben: Váczai Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

²⁶ Evt. 38. § (1) és 39. § (1) bekezdései

1.1. A Ket. előírásai szerint a hatálya alá tartozó közigazgatási hatóság ügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni²⁷, továbbá közigazgatási hatósági ügy *minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.*²⁸ A Ket. előírja²⁹ továbbá, hogy a hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban e törvényt akkor kell alkalmazni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, valamint: *hatóság a törvényben – korábban jogszabályban – meghatározott adatokról hatósági nyilvántartást vezet.*³⁰

A hatósági nyilvántartásokra vonatkozó Ket. szabályok³¹ a vizsgálat megindulását követően alapjaiban változtak meg, és a jogalkotó – 2013. július 1-jétől – azok generális közhitelességét mondta ki.³²

A hatósági nyilvántartás közhitelességéből eredően vélelmezni kell a bejegyzésben bízva jogot szerzők jóhiszemű jogszerzését és a bejegyzett adatok fennállását, továbbá senki sem hivatkozhat a bejegyzett adatok nem ismeretére. Ezen túlmenően a hatóság a nyilvántartásba történő bejegyzésre és törlésre irányuló eljárás során csak jogszabályban meghatározott bizonyítási eszközt használhat fel.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy a törvényben meghatározott adatokról hatósági nyilvántartást kell vezetni, és a nyilvántartásra vonatkozó eljárás során – eltérő jogszabályi előírás hiányában – a Ket. előírásait kell alkalmazni.*

1.2. Az Evt. jelenlegi 38. § (4) bekezdése szerint az Adattár az Etv. által meghatározott³³ adatok tekintetében – a tervezés alá vont területek ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számát és területét kivéve – közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül. Az Adattár közhiteles nyilvántartássá válása³⁴ a Ket. korábban ismertetett hatósági nyilvántartásra vonatkozó szabályainak módosulásához kapcsolódik. Az Evt. korábban – 2013. július 1-jét megelőzően – semmilyen előírást nem tartalmazott az Adattár, mint nyilvántartás közigazgatási jellegéről.

Az Evt.vhr. előírása³⁵ alapján az Adattárban nyilvántartott adatokban bekövetkező változásokat az erdészeti hatóság vezeti át.

Az előzőek és a megkeresett szervek válaszai szerint az Adattár vezetése közigazgatási hatósági tevékenység, amely a Ket. hatálya alátartozik. Ennek megfelelően az Adattárba történő bejegyzés, a változások vezetése is hatósági aktussal történik.

Az Evt. szerinti általános erdészeti hatóságok – a Korm.r. előírása³⁶ alapján – a megyei kormányhivatalok erdészeti igazgatóságai.

A jogi környezet áttekintése során ugyanakkor észleltem, hogy a Korm.r. 14. § (1) bekezdése szerint a megyei kormányhivatal erdészeti *igazgatósága erdészeti igazgatási feladatai körében – többek között – vezeti az Adattárat.*³⁷

²⁷ A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint „A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

Ezen túlmenően a Ket. 13-14. §-ai határozzák meg, hogy mely ügyekre nem terjed ki a Ket. hatálya, mely ügyfajták esetén lehet a Ket.-től eltérő szabályokat megállapítani.

²⁸ Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja

²⁹ Ket. 82. § (1) bekezdése

³⁰ Ket. 82. § (1) és 86. § (1) bekezdései.

³¹ Ket. 86. §-a.

³² A Ket. 86. § (1a) bekezdése szerint „A hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn. Senki sem hivatkozhat arra, hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatot nem ismeri, kivéve ha a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat személyes adatnak vagy törvény által védett titoknak minősül, és megismerhetőségének törvényi feltételei nem állnak fenn.”

³³ Lásd az Evt. 38. § (2) bekezdésében foglaltakat.

³⁴ Evt. 38. § (4) bekezdés

³⁵ Evt.vhr. 21. § (1) bekezdése

³⁶ Korm.r. 12. § (1) bekezdés

Vagyis miközben az Adattár – az Evt. és a Ket. előírásai alapján – közhiteles hatósági nyilvántartás, melynek vezetése közigazgatási hatósági feladatnak minősül, addig a Korm.r. előírásai szerint ezt a feladatot az erdészeti igazgatóságok nem hatósági, hanem igazgatási feladatkörben végzik.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy az Adattár vezetése – a Ket. és Evt. szabályai szerint ellátandó – közigazgatási hatósági tevékenység, amellyel nincs szinkronban a Korm.r. szerinti igazgatási feladatkörben való meghatározása, ami sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.

2. A jogszabályi környezet elemzésekor vizsgálni szükséges az ingatlan-nyilvántartás tartalmára, az „erdő” nyilvántartására, a művelési ág átvezetésére vonatkozó előírásokat is.

A vizsgált külterületi ingatlant az ingatlan-nyilvántartás – a mai napig – „szántó” művelési ágban tartja nyilván, az „erdő” művelési ág átvezetésére kérelem az ingatlanügyi hatósághoz nem érkezett.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog – közelebbről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciája az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága. A 144/2008. (XI. 26.) AB határozat szerint „Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban a jogok és kötelezettségek fennállása, illetve igazolása szempontjából a közhitelű nyilvántartásoknak önmagukban is garanciális jelentőséget tulajdonított [pl. 8/1998. (III. 20.) AB határozat, ABH 1998, 102, 103-105.; 646/B/1993. AB határozat, ABH 1998, 883, 885-886.; 354/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 904, 907.; 1130/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 520, 522-523.; 955/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 787, 788.; 652/D/2005. AB határozat, ABH 2006, 1774, 1777.; 441/D/2006. AB határozat, ABH 2007, 1984, 1992.]. A 8/1998. (III. 20.) AB határozat megállapította, hogy a közhitelesség elve harmadik személyekkel szemben fennálló olyan elv, amelyre a jóhiszemű jogok gyakorlása épül, amely alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, s amelynek lényeges tartalma nem korlátozható (ABH 1998, 883, 885.).”

Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességéhez kapcsolódó egyes alapjogi szempontokkal az AJB-3335/2013. számú jelentésemben foglalkoztam, idézve az Alkotmánybíróság döntéseit³⁸, továbbá az 51/2009. (IV. 28.) AB határozatot, mely szerint: „A forgalombiztonság, melyet az ingatlanok, mint (rendeltetésüknél, valamint értéküknél fogva) különleges vagyontárgyak tekintetében az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége hivatott biztosítani, jelen ügy szempontjából azt jelenti, hogy amennyire lehetséges, a tényleges jogi viszonyok feleljenek meg a nyilvántartásban foglalt helyzetnek. Minél szélesebb körben engedi meg a jogszabály a közhitelesség áttörését, annál kevésbé tudja betölteni funkcióját a nyilvántartás, s a forgalom biztonsága annál nagyobb sérelmet szenved.” Jelentésemben azt is kifejtettem, hogy „(...) a jogbiztonság követelménye alapján a mindenkorin ingatlan-nyilvántartással szemben elvárás, hogy az tartalmazza az ország összes ingatlanának a valós adatait, valamint az azokhoz kapcsolódó jogokat és tényeket teljes körűen tartalmazza.”

Az ingatlan-nyilvántartási előírások szabályozási szintjében a vizsgálat megindulását követően változás következett be, mert a 2014. március 15-én hatályba lépett Ptk. annak alapvető előírásait a szabályozási körébe emelte, bár a szabályozás tartalmát érdemben nem módosította.

A Ptk.³⁹ az ingatlan-nyilvántartás közhitelességét a bejegyzett jogokra és feljegyzett tényekre vonatkoztatja, míg az *ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokat kell irányadónak tekinteni.*⁴⁰

³⁷ Korm.r. 14. § (1) bekezdés ha) pont

³⁸ 15/1995. (III. 13.) AB és 51/2009. (IV. 28.) AB határozatok

³⁹ A Ptk. 5:170. §-a szerint „Az ingatlan-nyilvántartás a bejegyzett jogok és a feljegyzett tények fennállását hitelesen tanúsítja.”

⁴⁰ A Ptk. 5:177. § (1) bekezdése szerint „Ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokat, valamint az ingatlan-nyilvántartási térképen ábrázolt határvonalat kell irányadónak tekinteni.”

Az Inyvtv. hatályos 5. § (1) bekezdése szerint „Az ingatlan-nyilvántartás – az ingatlanok e törvényben meghatározott adatai (a továbbiakban: ingatlanadatok) kivételével – közhiteles hatósági nyilvántartás. (...)”. Az Inyvtv. 5. § (2) bekezdése továbbá előírja: „Az ellenkező bizonyításáig az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett ingatlanadatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, az ingatlan-nyilvántartásból törölt ingatlanadatról vélelmezni kell, hogy az nem áll fenn”.⁴¹ Az ingatlan-nyilvántartás adattartalmát 2013. július 1. és 2014. február 28. között szabályozó Inyvtv. 5. § (1a) bekezdését⁴² módosító törvény⁴³ indokolása szerint: „Az ingatlanok ún. leíró adatai tekintetében (térmeték, művelési ág, minőségi osztály, kataszteri tiszta jövedelmi érték, kivett megnevezés, stb.) – a Ket. 86. § (1a) bekezdésében foglaltakra tekintettel – indokolt egyértelműen kimondani, hogy az ingatlan-nyilvántartási közhitelesség, illetve az ehhez kapcsolódó jogvédelmi hatály azokra nem (továbbra is kizárólag a jogokra és tényekre) terjed ki.

Ugyanakkor a nyilvántartásban szereplő adatok fennállására, illetve a törölt adatok fenn nem állására vonatkozó törvényi vélelem a Ket. szabályával egyezően rögzítésre kerül. A bejegyzett jogosultak személyazonosító és lakcímadatai tekintetében pedig a személy- és lakcímnnyilvántartás adatai az irányadóak.”

A Ptk. – az ingatlan-nyilvántartási adatok irányadó jellegén túlmenően – az 5:177. § (2) bekezdésében azt is rögzít, hogy az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét vitatja.⁴⁴

Álláspontom szerint, amennyiben egy hatóság – vagy nyilvántartása – szerint a tényleges (valóságos) természeti állapot eltér az ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatoktól, akkor ezzel de iure, azok helyességét is vitatja.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy az ingatlan-nyilvántartás adattartalmához közhitelesség nem kapcsolódik, ugyanakkor adatai a hatósági eljárásokban irányadók, azokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét vitatja.

2.1. Az ingatlan-nyilvántartás tartalmát az Inyvtv. korábban (és jelenleg) is tételesen határozta meg, így az ingatlan adatai között – többek között – az ingatlan művelési ágát (művelés alól kivett terület elnevezését) is fel kell(ett) tüntetni.⁴⁵ A részletszabályokat tartalmazó Inyvhr. szerint az erdők nyilvántartása kapcsán az „erdő” művelési ág⁴⁶ és – meghatározott feltételek esetén – az „Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület” ténye⁴⁷ feltüntetésére van lehetőség. Az ingatlanok adatváltozásával kapcsolatos ingatlanügyi eljárást az Inyvtv. 27. §-a szabályozza, amely a törvény kihirdetése óta lényegesen nem változott. A hatályos előírások szerint az ingatlanügyi hatóság az ingatlan adatainak változását a tulajdonos bejelentése vagy megkeresés alapján vezeti át az ingatlan-nyilvántartáson.⁴⁸ Főszabályként⁴⁹ az ingatlan tulajdonosa (használója) a változás bekövetkezésétől (vagy tudomásszerzéstől) számított 30 napon belül köteles bejelenteni az

⁴¹ Az Inyvtv. 5. § (7) bekezdése szerint „A Ptk.-nak az ingatlan-nyilvántartási adatok irányadó jellegére vonatkozó rendelkezése tekintetében az adatok helyessége alatt az adatoknak az okiratokkal való egyezőségét is érteni kell.”

⁴² „Az ingatlan-nyilvántartás az e törvényben foglaltak szerint nyilvántartott adatok tekintetében – a 2. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott adatok [a bejegyzett személyek nyilvántartáshoz szükséges személyazonosító és lakcímadatok] kivételével – közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.”

⁴³ Az egyes törvényeknek agrár- és környezetügyi tárgyban történő módosításáról szóló 2013. évi CCL. törvény 31. §-a.

⁴⁴ Megjegyzem, az Inyvtv. 2. § (3) és 5. § (6) bekezdései már a hatályba lépésükkor is azt írták elő, hogy az ingatlanl kapcsolatos bírósági, ügyészségi, hatósági eljárásokban a tulajdoni lapon átvezetett adatokat kell irányadónak tekinteni, illetve a feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét, valósággal egyezőségét vitatja.

⁴⁵ Inyvtv. 14. § b) pontja

⁴⁶ Inyvhr. 47. §-a

⁴⁷ Inyvhr. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja

⁴⁸ Az Inyvtv. 27. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1-jét megelőzően hivatalból is átvezette.

⁴⁹ Az Inyvtv. 27. § (3) bekezdés szerint „Az ingatlan tulajdonosa, az állam tulajdonosi jogait gyakorló szerv vagy a vagyonekezelő, illetőleg a használó a változás bekövetkezésétől, illetőleg a tudomásszerzéstől számított harminc napon belül köteles bejelenteni az ingatlanügyi hatóságnak a) az ingatlan határvonalában, területében, továbbá a földrészlet művelési ágában – ideértve a művelés alól kivett területet is – és a föld minőségében bekövetkezett változást, b) a nyilvántartás tárgyát képező épület, építmény létesítését, illetve lebontását.”

ingatlanügyi hatóságnak – többek között – a földrészlet művelési ágában bekövetkezett változást. Az Inyvtv. 27. § (5) bekezdése ugyanakkor azt mondja ki, hogy „Nincs szükség külön bejelentésre, ha a (3)-(4) bekezdés szerinti változás hatósági határozaton alapul (...)”, továbbá a (6) bekezdése szerint „Az ingatlan adataiban hatósági határozattal (...) bekövetkezett változások átvezetése iránt az erről szóló döntést hozó szerv keresi meg az ingatlanügyi hatóságot”. Ez az előírás is lényegében változatlan, azonban a 2012. január 1-je előtti szabályok szerint a hatósági határozattal bekövetkezett változásokat az eljáró hatóság csak bejelentette az ingatlanügyi hatóságnak, amely azokat hivatalból vezette át.⁵⁰

A jelenleg hatályos Evt.vhr. 27. § a)-e) pontjai⁵¹ meghatározzák azokat az eseteket, amikor az erdészeti hatóság a jogerős határozatát közli, illetve az általa tudomásul vett bejelentést tájékoztatásul megküldi az ingatlanügyi hatóságnak.

Továbbá az Inyvhr. 2010. május 12-től azt is előírja, hogy az erdő (fásított terület) művelési ág megállapítására vagy megváltoztatására irányuló eljárás esetén, a változás átvezetéséhez az erdészeti hatóság jogerős határozata vagy általa kiállított hatósági bizonyítvány szükséges.⁵²

Az előzőek alapján, ha egy ingatlan-nyilvántartási adatot – például művelési ágat – hatósági határozattal állapítanak meg, akkor bejegyzése iránt – nem a tulajdonosnak vagy az ingatlan egyéb jogosultjának, hanem – a döntést hozó hatóságnak kell eljárnia.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az erdő minősítést – de iure művelési ágat – megállapító, azt az Adattáron átvezető erdészeti hatóság feladata az „erdő” ingatlan-nyilvántartási átvezetése érdekében intézkedni.

3. A jogi szabályozás kapcsán tisztázandók az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás összhangjára vonatkozó előírások, az elmaradásából származó következmények. Az Erdészeti Igazgatóság válasza szerint „A terület mindenkorai tulajdonosa elsődlegesen az 1997 óta működő Adattárból tájékozódhat arról, hogy területe erdőnek minősül, ebből a szempontból az ingatlan-nyilvántartás nem feltétlenül ad helyes információt” Ezen felül a jogi jelleg feljegyzése vagy az erdő művelési ág bejegyzéséből is értesülhet arról, hogy ingatlanjára az Evt. rendelkezéseit is alkalmazni kell. A miniszter ugyanakkor azt is kiemelte, hogy a két nyilvántartás fokozottabb összhangjának megteremtése közérdek, amelyekben mind az erdészeti, mind az ingatlanügyi hatóságnak fokozott felelőssége van, az elmaradások felszámolásához szükséges feladatok meghatározásáról intézkedik.

A Tft. – 2013. december 15-éig hatályos – szabályozása⁵³ úgy rendelkezett, hogy termőföld: az a földrészlet, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván. Ezt a fogalmat használta korábban⁵⁴ a Tftv. is, azonban a hatályos szabályozás⁵⁵ szerint a termőföld az a földrészlet, amely a település külterületén fekszik, és az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas vagy fásított terület művelési ágban van nyilvántartva, kivéve, ha a földrészlet az Evt.-ben meghatározott erdőnek minősül.”

⁵⁰ Az Inyvtv. – 2011. december 31-éig hatályos – 27. § (5) bekezdése

⁵¹ „Az erdészeti hatóság a) az Evt. 38. § (3) bekezdés c) pont alapján az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti faállomány Adattáron történő átvezetéséről, b) az Evt. 46. § (2) bekezdés alapján a megvalósult erdőtelepítés Adattáron történő átvezetéséről, c) az Evt. 47. § (2) és (3) bekezdés szerint a fásítás és szabad rendelkezésű erdő telepítésének tudomásul vételéről, tiltásáról, vagy feltételek mellett történő engedélyezéséről, d) az Evt. 48. § (1) és (2) bekezdés szerint az engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérően telepített erdő fennmaradásáról, az engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérően telepített erdő, illetve az önerdőszülés teljes vagy részleges felszámolásának elrendeléséről, valamint e) az Evt. 50. § szerint az erdőtelepítés meghíúsulása esetén az erdő Adattárból történő törléséről hozott jogerős határozatát közli az ingatlanügyi hatósággal, illetve az általa tudomásul vett bejelentést tájékoztatásul megküldi annak.”

⁵² Inyvhr. 64. § (3) bekezdése

⁵³ Tft. 3. § a) pontja

⁵⁴ 2013. október 31-ig

⁵⁵ Tftv. 2. § 19. pontja

Továbbá a Tfv. hatálya nem terjed ki – többek között – az Evt. szerint erdő létesítésére, védelmére, az igénybevételére, stb., míg a 2013. november 1-jétől hatályos 1. § (4a) bekezdése szerint *az erdészeti hatóság jogosult annak megállapítására, és igazolására, hogy mely terület minősül az Evt.-ben meghatározott erdőnek.*

Az előzőek szerint *az Evt. és a Tfv. hatályos szabályozása kiegészíti egymást, így a külterületi földrésztetek vagy mezőgazdasági művelés alatt álló termőföldeknek, vagy erdő területeknek minősülnek, továbbá művelés alól kivett területek is lehetnek.*

Miként a miniszter is hangsúlyozta, a földhasználó – a Tfv. előírásai alapján – köteles a termőföldet művelési ágának megfelelően hasznosítani⁵⁶, a termőföld művelési ágának megváltoztatását be kell jelenteni az ingatlanügyi hatóságnak (melynek elmulasztása esetén földvédelmi bírsággal sújtja a földhasználót).⁵⁷

A Tfv. a termőföld védelme érdekében úgy rendelkezik⁵⁸, hogy ingatlanügyi hatósági engedéllyel lehet termőföldet más célra hasznosítani. *Az engedély hiánya esetén a más hatóságok által kiadott engedélyek nem mentesítik az igénybevevőt az e törvényben foglalt jogkövetkezmények alól.*

Az előzőek alapján rögzíthető, hogy erdőkre – a mezőgazdasági területektől eltérő – sajátos – az Evt. szerinti – előírások vonatkoznak. Továbbá az erdő vonatkozásában az Adattár, míg termőföld esetén az ingatlan-nyilvántartás adattartalma az irányadó.

A miniszter álláspontjával egyetértve, jelezni szükséges ugyanakkor, hogy a Tfv. utaló szabályozásából az is következik, hogy *nem csak törekedni kell a két adatbázis összhangjának megteremtésére, hanem azt meg kell teremteni.*

A két nyilvántartás ugyanis kiegészíti egymást és adattartalmukhoz – a földterület termőföld vagy erdő minősítésétől függően –, az ahhoz tartozó természeti állapotuk fenntartásához eltérő jogok, kötelezettségek és jogkövetkezmények⁵⁹ kapcsolódnak, az nem csupán nyilvántartási kérdés.

Ebből következően *az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás adatainak egymással szinkronban kell állniuk, ellenkező esetben – az ellentmondó adatok miatt – nem vagy körülményesen dönthető el, hogy az adott terület termőföld vagy erdő, arra milyen jogszabályi előírás alkalmazandó, ami alapjaiban sértheti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. Az erdő megállapítása (igazolása) az erdészeti hatóságok feladata és jogosultsága, vagyis erdőterületekre vonatkozó adatok egyezőségének megteremtésben, az információk „terjesztésében” az erdészeti hatóságoknak aktív és kezdeményező szerepet kell betölteniük.*

Könnyen belátható ugyanis, hogy önmagában már az is a két nyilvántartás (az adatok) eltérését okozhatja, ha az erdő megállapítását végző erdészeti hatóság az „erdővé válást” csak a „saját” Adattárán – amely csak 2013. július 1-jétől közhiteles – vezeti át és ez a változás az ingatlan-nyilvántartásban nem jelenik meg.

Arra is rá kell mutatni, hogy az ingatlan-nyilvántartás a tulajdonhoz kapcsolódó jogok közhiteles nyilvántartása, ezért az ingatlanügyi hatóság megkeresésének és az erdő ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének elmaradása *egyben azzal is jár, hogy az új tulajdonos erről a jogkövetkezményekkel járó minősítésről nem értesül, így nem tudja az Evt.-ben megfogalmazott kötelezettségeit teljesíteni.*⁶⁰

⁵⁶ A Tfv. 5. § (1) bekezdése szerint „A földhasználó – ha e törvény másként nem rendelkezik, választása szerint – köteles a termőföldet művelési ágának megfelelő termeléssel hasznosítani, vagy termelés folytatása nélkül a talajvédelmi előírások betartása mellett a gyomnövények megtelepedését és terjedését megakadályozni (hasznosítási kötelezettség).”

⁵⁷ Tfv. 3. §

⁵⁸ Tfv. 10. § (1) és (2) bekezdései (korábban 9. §)

⁵⁹ Mind az Evt, mind a Tfv. szankciókat fűz a vonatkozó jogszabályi előírások megsértéséhez.

⁶⁰ Az Evt. 18. § (4) bekezdése szerint „Aki tulajdonosként vagy nem szerződésen alapuló jogcímen erdő vagy erdőgazdálkodás célját közvetlenül szolgáló erdő művelési ágú földterület használatára jogosult, köteles a használati jogot – a használati jog fennállását igazoló okiratok benyújtásával az adott jogcím keletkezésétől számított 30 napon belül – az erdészeti hatósághoz nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.”

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás adattartalma kiegészíti egymást, ezért – a jogbiztonság követelményének biztosítása érdekében – alapvető követelmény a közöttük lévő összhang megteremtése, az adatok közötti esetleges ellentmondások kiküszöbölése.* Ez nem egyszerű együttműködést jelent, hanem az erdészeti hatóságok részéről az erdővel és az adategyezőséggel kapcsolatos proaktív magatartást követel meg.

3.1. A 2006-2007. évi körzeti erdőtervezés során a tárgyi külterületi „szántó” művelési águ ingatlan tekintetében azt állapították meg, hogy annak egy része a természetben beerdősült, így azt ún. „talált erdőnek” kellett tekinteni.

Az akkori jogi szabályozás – a Régi Evt. előírásai⁶¹ – szerint erdőterületnek kellett tekinteni az erdő által elfoglalt ezeröttszáz négyzetméter vagy annál nagyobb kiterjedésű földterületet, amelybe a beerdősült földterület is beletartozott (Az önerdősülés fogalmát az Evt.⁶² jelenleg így határozza meg: „közvetlen emberi beavatkozás nélkül, kifejezetten a földrészlet korábbi hasznosítása felhagyásának következtében végbemenő természetes folyamat, amely során erdő jön létre”).

A válaszok szerint a körzeti erdőtervezés során az erdészeti hatóság az akkor hatályos jogszabályok szerint járt el, a Ráckevei Körzeti Erdőterv Adattáron történő átvezetését jóváhagyó döntésről⁶³ és az Adattári változásról a tulajdonos külön értesítést nem kapott.

A Régi Evt. 73. § (2) bekezdés a) pontja szerint *a nem erdő művelési ágban nyilvántartott, a miniszter által rendeletben meghatározott erdei fafajok megtelepülésével beerdősült földterületre az erdészeti hatóság a változás ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése iránt megkeresi az ingatlanügyi hatóságot.* A Régi Evt. végrehajtási rendelete⁶⁴ azt is előírta, amennyiben a nem erdő művelési ágban nyilvántartott földrészletet (alrészletet) az ingatlan-nyilvántartás szerinti művelési ágában már nem hasznosítanak, és a faállomány az ötven százalékot eléri (meghaladja), erdőterületnek kell minősíteni. *A földhivatal a terület művelési ágát – az erdészeti hatóság, védett természeti területen a természetvédelmi hatóság egyetértésével – az ingatlan-nyilvántartásban erdőművelési ágra változtatja.* Az erdészeti hatóság a fennmaradási engedély kiadásakor a természetben bekövetkezett művelési ág-változásról tájékoztatja a földhivatalt.

Vagyis a 2009. július 1-jéig hatályos ágazati jogszabályok taxatíván előírták, hogy az ingatlan-nyilvántartásban nem erdő – például „szántó” – művelési ágban nyilvántartott földterület erdészeti hatóság általi „erdővé” (át)minősítéséről a termőföldek művelési ágát nyilvántartó ingatlanügyi hatóságot értesíteni kellett.

Álláspontom szerint ezek az előírások nem csupán eljárási szabályok, hanem az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás közötti összhang megteremtését szolgáló előírások, amelyek az Evt. előírásainak, az erdőhöz kapcsolódó jogok és kötelezettségek érvényesülését is biztosították. Az előzőekre tekintettel *megállapítom, hogy a korábbi ágazati jogszabályok alapján szintén az erdészeti hatóság volt köteles intézkedni a beerdősült földterületek ingatlan-nyilvántartási átvezettetése iránt, így tehát a vizsgált ügyben is e hatóságnak kellett volna a földhivatalt megkeresnie.*

A 2009. július 1-jén hatályba lépett Evt. az ön(be)erdősülés ingatlan-nyilvántartási átvezetése kapcsán a korábbi erdőtörvény szerinti egyedi előírást nem tartalmaz. Ugyanakkor az Evt.vhr. rendelkezik e kérdéssel és a 27. §-ában tájékoztatási kötelezettséget ír elő az erdészeti hatóságnak az ingatlanügyi hatóság irányába, elsősorban új erdőkkel kapcsolatos hatósági döntései esetén, bár az Adattárba már bejegyzett területekre de facto ilyen – az összhangot rendszerszerűen biztosítandó – előírás nincs.

⁶¹ Régi Evt. 5. §-a és 8. § (1) bekezdés a) pontja

⁶² Evt. 5. § 18. pontja

⁶³ Lásd a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Miniszter a 63572/60/2007. számú, 2007. október 31-én kelt határozatát.

⁶⁴ Régi Evt. végrehajtásáról szóló 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet 93. §-a és 54. § (1) bekezdése.

Emellett – a korábbiakban kifejtettek szerint – az ingatlan-nyilvántartás előírásai szabályozzák a hatósági határozaton – így a Ket. előírásai alapján a hatósági nyilvántartási bejegyzésen – alapuló adatváltozások átvezetésére vonatkozó szabályokat.

3.2. A miniszter tájékoztatása⁶⁵ szerint *a művelési ág tekintetében is mértékadó döntés először az Adattárban jelenik meg. Az erdészeti hatóság az Adattár adataival összhangban készíti el az ingatlan-nyilvántartási átvezetést megalapozó okiratot, amely alapján azután az átvezetéshez szükséges eljárást a földhivatal megindíthatja.* A két nyilvántartás tartalma a földhivatali eljárás sikeres, átvezetéssel záruló lefolytatását követően kerül összhangba.

Az erdők, az erdőgazdálkodás tekintetében az erdőrészletenként történő nyilvántartás az alap. „Minden további esetben azonban – jellemzően az erdő tulajdonosait is érintő eljárásokban – az erdészeti hatóság földrészletenként jár el, megteremtve egyúttal a szükséges kapcsolatot az Adattárral is”.

A megkereséseimre adott válaszokból az is kitűnik, hogy az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás teljes összhangja – többek között – azért sem érhető el, mert erdő kapcsán a nyilvántartott adatok nem teljes azonosak.

A hatályos jogszabályi előírások szerint a nyilvántartás alapja az Adattárban az erdőrészlet, míg az ingatlan-nyilvántartásban az ingatlanok helyrajzi száma (hrsz). Az Adattár a tervezés alá vont területek ingatlan-nyilvántartási helyrajzi száma és területe⁶⁶, míg az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanadatok⁶⁷, az Inytv. által meghatározott adatok⁶⁸ tekintetében nem minősül közhiteles hatósági nyilvántartásnak.

Az Erdészeti Igazgatóság által megküldött részlet adatlap⁶⁹ nem tartalmazza, hogy az adott erdő mely ingatlan területét érinti – mely hrsz, mely részének felel meg –, az csak az erdészeti nyilvántartási térképpel való összevetést, azonosítást követően állapítható meg.

A miniszter válasza szerint az erdészeti hatóság minden esetben beszerzi az aktuális ingatlan-nyilvántartási adatokat, összeveti a két nyilvántartást és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett adatokat az adott eljárásnak megfelelően veszi figyelembe.

Az erdők térbeli elhelyezkedéséről – jelenleg – a <http://erdoterkep.nebih.gov.hu/> internetes oldalon lehet tájékozódni.⁷⁰ A rendszeresen frissített internetes oldalon az igazgatóságok, az erdőtervezési körzetek, az erdészeti helységek, erdőtagok és erdőrészletek határait és egyéb adatokat különböző – Google Műhold, Google Térkép, stb. – digitális térképi alapokon lehet megtekinteni. A térképi lehetőségek között ugyanakkor nem szerepel az ingatlan-nyilvántartási térkép, az egyéb adatoknál az ingatlanok hrsz-e.

Az előzőek szerint az erdészeti nyilvántartási térkép erdő ábrázolását és az ingatlan-nyilvántartási térkép telekhatárait előbb össze kell vetni és csak a térképi azonosítást követően lehet ténylegesen megállapítani, mely hrsz-ek – kinek az ingatlantulajdonai – érintettek.

Miután az Adattárban nyilvántartott erdőrészletek ingatlan-nyilvántartási – hrsz. szerinti – beazonosításához előzetes térképi összevetésre is szükség van, *kérdéses, hogy az állampolgárok – ingatlan-nyilvántartási átvezetés hiányában – az erdészeti nyilvántartás alapján miként bizonyosodhatnak meg közhitelesen és objektív módon az őket érintő (érdeklő) ingatlanok – hrsz-ek – erdő mivoltáról* (különösen, ha az erdő csak az ingatlan egy vagy több részterületét érinti).

⁶⁵ Lásd a tényállás.2. és 3.3. pontjait.

⁶⁶ Evt. 38. § (4), illetve (2) bekezdései.

⁶⁷ Intv. 5. § (1) bekezdés

⁶⁸ Az Inytv. 14. §-a szerint „Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlan következő adatait tartalmazza:

a) a település nevét, az ingatlan fekvését (belterület, külterület megjelölése), a belterületen lévő ingatlannál az utca (tér, krt. stb.) nevét és a házszámot, a helyrajzi számát és területnagyságát,

b) művelési ágát és a művelés alól kivett terület elnevezését,

c) minőségi osztályát, kataszteri tisztajövedelmét,

d) ingatlan-nyilvántartási szempontból szükséges egyéb adatát.”

⁶⁹ Alsónémedi 16 B erdőrészlet

⁷⁰ A honlapon azt is feltüntették, hogy „Figyelem az EOV megjelenítés közeli értékeket ad. kb 10-15m-es hibahatárral”

4. A jogszabályi környezet elemzését követően a konkrét ügyet és az erdészeti hatóságok panaszost érintő eljárásait tekintem át.

A tényállás és a beérkezett válaszok alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy az alsónémedi 069/9 hrsz-ú külterületi „szántó” művelési ágú termőföld eredeti tulajdonosa az „erdővé” minősítésről mikor szerzett tudomást, arról a fakivágást megelőzően tudott-e.

Mind az Erdészeti Igazgatóság, mind a miniszter azt hangsúlyozta, hogy az erdő mivoltáról és a kötelezettségről *a tulajdonos legkésőbb az erdőgazdálkodási bírsággal és erdősítéssel kapcsolatos döntés(ek)ből értesült.*⁷¹

Tekintettel arra, hogy az erdő Adattári felvétele és a fenti döntések jogerőssé válása között több mint egy év telt el, a tárgyi alsónémedi „szántó” körzeti erdőtervezésével és Adattári bejegyzésével kapcsolatos eljárást nem vizsgálhatom.

Jelzem ugyanakkor, hogy más körzeti erdőtervezésekkel kapcsolatos állampolgári panaszok alapján⁷² vizsgálatokat folytatok az irányadó jogi szabályozás kapcsán, a felmerülő kérdéseket azok keretében elemzem.

4.1. A miniszteri válasz elismerte, hogy a tárgyi „szántó” művelési ágú földterület vonatkozásában – a jogszabályi előírások ellenére – az erdészeti hatóság a változás ingatlan-nyilvántartási átvezetése érdekében – sem az Adattári átvezetéskor, sem azt követően – nem kereste meg az ingatlanügyi hatóságot.

A korábbiakra is figyelemmel, *az erdészeti hatóságok mulasztása állapítható meg, mert az ingatlan erdővé minősítésével és az Adattárba történő felvételével egyidejűleg – illetve azt követően – az ingatlanügyi hatóságot nem tájékoztatták, nem kezdeményezték a művelési ág megváltozás átvezetését, ami sérti a jogbiztonság követelményét.*

A tulajdonosi értesüléssel kapcsolatos korábbi álláspontból ugyanakkor az is következik, hogy a 2008-ban hivatalból indult erdészeti hatósági eljárást megelőzően az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetésének elmulasztása az eredeti tulajdonosnál nem vethető fel megalapozottan, miközben ez – az előzőek szerint – az erdészeti hatóságnál kétség kívül fennáll.

4.2. Az Erdészeti Igazgatóság álláspontja szerint egy terület erdő mivoltáról a tulajdonos alapvetően az Adattárból tájékozódhat.

Az erdészeti hatósági eljárások idején hatályos Régi Evt. 32. § (3) bekezdése azt mondta ki, hogy *„Az Adattár az erdőterület tulajdonosa, jogszerű használója, valamint az erdőgazdálkodó részére – a rájuk vonatkozó adatok tekintetében – nyilvános. A miniszter az Adattárból való adatszolgáltatást rendeletben feltételhez, illetőleg díj fizetéséhez kötheti.”*

Ebből az előírásból viszont az következik, hogy a panaszos tulajdonszerzése idején az Adattár nyilvánossága korlátozott volt, abból csak a mindenkori tulajdonos (használó) és az erdőgazdálkodó tájékozódhatott. Vagyis, amennyiben egy leendő tulajdonos jogügylete kapcsán vált kérdésessé az erdő „mivolt” vagy esetleg a két hatósági nyilvántartás ellentmondása merült fel, akkor személyesen nem volt jogosult a nyilvántartott adatokat megtekinteni és megismerni. Az Adattár teljes körű nyilvánosságát a 2009. július 1-jén hatályba lépett Evt.⁷³ teremtette meg.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy a fenti erdészeti eljárások idején az Adattár nyilvánossága korlátozott volt, a panaszos – mint leendő tulajdonos – részére a közvetlen megismerés lehetősége jogilag nem volt biztosított.*

4.3. A miniszteri válasz a tulajdonos polgári jogügylettel kapcsolatos tájékoztatási köteleességét is hangsúlyozta.

⁷¹ „(...) a konkrét eset szerinti terület erdő voltáról és a fennálló erdőfelújítási kötelezettségről a tulajdonosa a 22.3/6293/1/2008. és a másodfokú 04.4/739/2009. számú határozataiból értesült.”

⁷² AJB-8370/2012., AJB-8295/2013. és AJB-778/2014. számú ügyek.

⁷³ Az Evt. 39. § (2) bekezdése szerint *„az Adattár adatai országosan vezetettek és nyilvánosak, és azokból ... jogszabályban meghatározottak szerint – elektronikus úton is – teljes vagy szemle másolat adható.”*

Helytálló, hogy a jelenlegi helyzet kialakulásában az eredeti tulajdonosnak – a jelenlegi társtulajdonosnak – a közrehatása meghatározó, azonban a polgári jogi felelősség megítélése túlmutat a biztos hatáskörén. A megküldött iratokból ugyanakkor az tűnik ki, hogy *a fakivágást követően a korábbi erdőre a helyszínen már nem lehetett következtetni*⁷⁴, így a panaszos az ingatlan-nyilvántartásban – a hatósági mulasztása miatt tévesen – szereplő adatok alapján jóhiszeműen bízhatott abban, hogy „szántó” művelési ágú területet vásárol. Az előzőek alapján *e helyzet létrejöttében – a tulajdonosi közrehatáson túl – az erdészeti hatóság(ok) mulasztása – az Adattárban erdőként nyilvántartott földterület tényleges művelési ága ingatlan-nyilvántartási feltüntetéseinek negligálása – is közrehatott.*

4.4. A tényállás szerint a másodfokú erdészeti hatóság a 2009. április 30-án kelt döntésével hagyta helyben az akkori Erdészeti Igazgatóság 22.3/6293/1/2008. számú határozatát, melyben az alsónémedi 16 B jelű erdőrészlet – az alsónémedi 069/9 hrsz-ú ingatlan – eredeti tulajdonosát engedély nélküli fakitermelés miatt erdőgazdasági bírság megfizetésére és 2010. április 30-ig elvégzendő erdőfelújításra (erdősítésre) kötelezte.

A panaszos az alsónémedi ingatlanban első tulajdoni illetőségét az erdészeti hatóság elsőfokú döntését követően szerezte, a tulajdonjogi változást az ingatlanügyi hatóság 2009. február 27-én – vagyis még a másodfokú erdészeti hatóság eljárásának ideje alatt – átvezette. Újabb tulajdonrész szerzésére ezt követően került sor, annak ingatlan-nyilvántartási bejegyzése a másodfokú erdészeti hatósági döntéssel egyidejűleg történt. A korábban kifejtettek szerint az ingatlan-nyilvántartás közhitelesen tanúsítja a bejegyzett jogok és a feljegyzett tények fennállását, így *senki sem hivatkozhat arra, hogy annak fennállásáról nem tudott.*⁷⁵ A megküldött iratok szerint *a másodfokú erdészeti hatóság a döntését megelőzően – amelyre a fellebbezést követő 5. hónapban került sor – nem ellenőrizte az alsónémedi ingatlan aktuális jogi helyzetét, így az időközi tulajdonjogi változást sem észlelte.*

A másodfokú hatóság e mulasztásából eredően az időközben tulajdoni illetőséget szerzett új tulajdonostársat, vagyis a panaszost az eljárásába nem vonta be (a tényállást e körben nem vizsgálta felül, nem rendelt el új eljárást, döntését sem küldte meg). Ennek következtében az erdészeti hatóság nem az ingatlan összes tulajdonosát – egyetemlegesen – kötelezte (vissza)erdősítésre, hanem csak az eredeti tulajdonost.

Megállapítom, hogy a panaszos a fakivágást – a jogellenes tevékenységet – követően szerzett tulajdoni részt és vált tulajdonos(társ)á az ingatlanban. Az erdészeti hatóságok a panaszost – az időközi tulajdonszerzése ellenére – az eljárásba nem vonták be, az erdőszítés elvégzésére jogerős döntésükben az eredeti tulajdonost kötelezték.

4.5. Az erdészeti hatóság fenti jogerős döntése szerint az eredeti tulajdonosnak az erdőfelújítást (erdősítést) 2010. április 30-ig kellett volna elvégeznie, ugyanakkor annak elmaradása miatt az Erdészeti Igazgatóság mind az eredeti tulajdonost, mind a panaszost évente bírságolja. Az alsónémedi 16 B jelű erdőrészletnek nincs bejegyzett erdőgazdálkodója, azt az erdészeti hatóság rendezetlen gazdálkodási viszonytal tartja nyilván.

Az Evt. 17. § (1) bekezdése szerint *erdőgazdálkodó* „az erdészeti hatóság által vezetett erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő tulajdonos vagy jogszerű használó”. Az Evt. 17. § (8) és (9) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy *erdőgazdálkodó hiányában* az erdőt károsító hatások elleni védekezésre, a bekövetkezett károsítások hatásainak felszámolására, az erdő szakszerű felújítására és őrzésére *az erdő tulajdonosa köteles*, helyette e kötelezettségek teljesítéséért az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett *vagyonkezelői, földhasználati, haszonélvezeti, használati jog jogosultja* felelős.⁷⁶

⁷⁴ Az akkori Erdészeti Igazgatóság által 2008. október 22-én felvett jegyzőkönyv szerint „Jelenleg a fakitermeléssel érintett területen a tuskózás és tereprendezés megtörtént. (...)”

⁷⁵ Az Inyvtv. 5. § (1) bekezdése, jelenleg a Ptk. 5:171. § (1) bekezdése.

⁷⁶ E mögöttes felelősséghez kapcsolódóan az Evt. 102. §-a, a 106. § (1) bekezdése és 107. §-a további kötelezettségeket is előír.

Az Evt. előző – mögöttes felelősséget megállapító – rendelkezései alapján, ha egy erdőterületre nincs bejegyzett erdőgazdálkodó, akkor az erdőhöz kapcsolódó kötelezettség a tulajdonost vagy a jogszerű használót terheli.⁷⁷

A miniszter válasza szerint „az erdőgazdálkodó változásakor – ide értve az első erdőgazdálkodó nyilvántartásba vételét is – a kötelezettség fennállásáról az új erdőgazdálkodó az erdőgazdálkodóként történő nyilvántartásba vételét követően részére kiadott erdőterv határozatból is értesül.”

Az előzőek szerint bejegyzett erdőgazdálkodó hiányában az erdővel kapcsolatos kötelezettségek (és jogok) alanyának az ingatlan (az erdő) tulajdonosát kell tekinteni. Ugyanakkor a tárgyi erdőrészen erdőgazdálkodót nem tartanak nyilván, így az erdőgazdálkodó jogai és kötelezettségei tekintetében – az Evt. 40. § (1) bekezdése szerint – egyedi erdőterv határozatot sem adtak ki.

Egyedi erdőterv határozat hiányában az erdőfelújításra kötelezés kapcsán csak a 04.4/739/2009. számú határozattal jóváhagyott 22.3/6293/1/2008. számú határozat vehető figyelembe. Az erdészeti hatósági mulasztás miatt *e határozatban* azonban – a közhiteles tulajdonjogi állapotot figyelmen kívül hagyva – *csak az eredeti tulajdonost kötelezték, a másik (társ)tulajdonos* – a panaszos – *vonatkozásában ez nem történt meg.*

A panaszost más eljárásban sem kötelezték erdősítésre – erre egyetlen megkeresett szerv sem hivatkozott –, ugyanakkor a kötelező határozatban előírt határidő eredménytelen letelte, „az erdő felújítására megállapított határidő túllépése” miatt az Erdészeti Igazgatóság – az Evt. előírásaira⁷⁸ hivatkozva – már vele, mint az erdő újabb tulajdonostársával szemben is fellépett.

A Ket. előírásai⁷⁹ szerint – többek között – olyan döntés hajtható végre (kényszeríthető ki), amelyben a hatóság meghatározott cselekményre állapít meg kötelezettséget, ez a döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő eredménytelenül telt el. Egy hatósági döntés végrehajtása (foganatosítása) során azonban csak az alaphatározatban foglaltak kényszeríthetők ki és csak azzal szemben, akit abban kötelezettként meghatároztak.

Amennyiben az erdészeti hatóság korábban csak az egyik – az eredeti – tulajdonos kötelezettségét mondta ki (vagyis kvázi őt nevesítette erdőgazdálkodóként), akkor az erdőfelújításra megállapított határidő túllépése miatt is csak vele szemben léphet fel, sújthatja az Evt. előírásán⁸⁰ alapuló bírsággal.

Az Evt. tulajdonosi felelősségét kimondó – kiegészítő, mögöttes – szabálya nem írhatja felül az egyedi hatósági aktusokban, jogerős döntésekben előírt kötelezettségeket, mert az a jogbiztonság követelményét sértené. Az erdészeti hatóság nem negligálhatja korábbi jogerős kötelezését, az ott nevesített kötelezetten kívül más személlyel szemben csak újabb kötelezése alapján léphet fel. Az előzőek szerint *nincs olyan erdészeti hatósági döntés, amelyben a panaszost erdőfelújításra kötelezték volna, ezért rá vonatkozóan az erdő felújítására megállapított határidő túllépése nem értelmezhető.*

Amennyiben a hatóság korábbi jogerős döntésén (kötelezésén) változtatni akar, vagy felül kívánja vizsgálni, akkor új eljárásban – feltéve, hogy a jogszabályi előírások azt megengedik – új döntést kell hoznia (egyben viselnie a korábbi döntéséből származó esetleges jogkövetkezményeket). Tárgyi ügyben is ez irányadó, amikor a hatóság – mulasztása miatt – tévesen csak az egyik társtulajdonost kötelezte, a tulajdonosok egyetemleges kötelezése helyett.

⁷⁷ Az erdőfelújítással kapcsolatos tevékenységeket az Evt. 51. §-a és az Evt.vhr. 28-31. §-a szabályozza.

⁷⁸ Az Evt 17. § (8) és 107. § (2) bekezdéseire, amelyek szerint „Erdőgazdálkodó hiányában az erdő tulajdonosa köteles ... az erdő szakszerű felújításáról gondoskodni ...”, illetve „Erdőgazdálkodási bírságot köteles fizetni az erdő tulajdonosa, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett ... használati jog jogosultja, ha a 17. § (8) bekezdése szerinti kötelezettségének nem tesz eleget.”

⁷⁹ Ket. 126. §-a

⁸⁰ Evt. 107. § (2) bekezdése

A döntések felülvizsgálhatósága szempontjából ugyanakkor az időfaktornak, az anyagi jogerő beálltanak alapvető jelentősége van, mert az idő múlása kizárhatja a döntések megváltoztathatóságát. A jogbiztonság alkotmányos követelménye alapján az erdőfelújítási kötelezettség Adattárba történő „felvezetése” – önmagában – nem eredményezi annak összes tulajdonostársra történő „kiterjedését”, mert az az alapjául szolgáló döntéshez kötött.⁸¹ Az erdőfelújítás adattári bejegyzésének alapjául szolgáló okiratban jelen esetben csak az egyik, az eredeti tulajdonos lett kötelezettként meghatározva. Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Erdészeti Igazgatóság eljárása* – melyben az eredeti tulajdonossal szemben jogerős határozattal előírt erdősítési kötelezettséget, annak kiterjesztése nélkül, az új (társ)tulajdonossal szemben is bírsággal kényszerít ki – *sérti a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát.*

Összegezve: A földhivatalok által vezetett ingatlan-nyilvántartás adatai (térmérték, művelési ág, minőségi osztály, kataszteri tiszta jövedelmi érték, stb.) nem közhitelesek, miközben az erdők adatait az erdészeti hatóságok által vezetett Adattár – 2013. július 1-jétől – közhitelesen tartja nyilván. Az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár egymást kiegészítő adattartalma miatt biztosítani kell az összhangjukat, – a jogbiztonság követelményének biztosítása érdekében – ki kell küszöbölni adataik esetleges ellentmondását. Különösen, hogy 2009. július 1-jét megelőzően a jogi szabályozás nem biztosította az Adattár teljes körű nyilvánosságát. A vonatkozó jogszabályi előírások alapján – korábban és jelenleg is – az „erdő” minősítésről döntő és azt az Adattáron átvezető erdészeti hatóságnak kell kezdeményeznie a művelési ág változás átvezetését és megkeresnie az ingatlanügyi hatóságot.

A vizsgálattal érintett alsónémedi „szántó” – önerdősülés miatti – Adattári felvételét követően az erdészeti hatóság nem kereste meg az ingatlanügyi hatóságot, nem kezdeményezte az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetését. Ez a mulasztás sérti a jogbiztonság követelményét. A panaszosnak az erdő felújítására megállapított határidő túllépése miatti bírságolása a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében aggályos, mert az erdészeti hatóság jogerős határozatban erdőfelújításra kizárólag az eredeti tulajdonost – a jelenlegi társtulajdonost – kötelezte, holott – a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban – a panaszos már társtulajdonos volt, ennek ellenére az erdőfelújítási eljárásba (amiben annak határidejét megállapították) nem vonták be.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében *felkérem*

1. a földművelésügyi minisztert, hogy az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján – a miniszterelnökséget vezető miniszter bevonásával – vizsgálja felül az Adattár igazgatási hatáskörben történő vezetésének szabályozását és kezdeményezze a Korm.r. módosítását;
2. tekintse át az Evt-nek az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás összhangjára vonatkozó előírásait, továbbá az önerdősüléssel érintett ingatlanok szabályozását, különös tekintettel az ingatlan tulajdonosok érdekeinek megfelelő védelmére;
3. a másodfokú erdészeti hatóság, a *Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal vezetőjét*, hogy az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a jelentésben és az erdőfelújításra kötelező határozat(ok)ban foglaltakra figyelemmel vizsgálja felül a panaszos bírságolását.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

⁸¹ Az Evt. 38. § (5) bekezdése szerint „Az Adattárba való bejegyzésre, valamint az onnan való törlésre irányuló eljárás során a hatóság bizonyítékként kizárólag közokiratot, teljes bizonyító erejű magánokiratot, valamint a körzeti erdőtervezés során keletkező iratot használhat fel.”

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB 2663/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Bogárdi Dóra
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása, előzmények

A „Méltóképpen másképp” elnevezésű fogyatékosügyi projekt keretében az OBH-1662/2008-as számú ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálta a vakvezető kutyákkal közlekedők jogait is. A jelentésben feltárt visszasságok orvoslása érdekében a biztos kezdeményezte, hogy a szociális és munkaügyi miniszter fontolja meg olyan jogszabályi rendelkezések megalkotásának lehetőségét, amelyek kifejezetten elrendelik, hogy a vakvezető kutyával közlekedők az ételkészítés-előállítás helyekre – segítő munkakutyáikkal is – bejussanak, vagyis a mindennapi szükségleteik kielégítése, így különösen az ételkészítéssel való hozzájárulás során fogyatékoságuk miatt ne érje őket hátrány.

A miniszter a kezdeményezéssel egyetértett, a védelem körét kiterjesztve valamennyi, a fogyatékosággal élőket az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő jog gyakorlásában, önálló életvitelük elősegítésében, illetve a veszélyhelyzet elhárításában segítő, rehabilitációs feladatokat ellátó ún. segítő kutyára. A kérdést szabályozó rendelet¹ 2009. december 5-én lépett hatályba, amely szerint a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényben (a továbbiakban: Fot.) meghatározott, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében a segítő kutyát alkalmazó személy jogosult a segítő kutyával tartózkodni és a segítő kutyát használni a lakosság elől elzárt területek kivételével a Fot. 4. § f) pontja szerinti közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató területén és egyéb, mindenki számára nyitva álló létesítményben (területen), így különösen közforgalmú tömegközlekedési eszközön, üzletben, ideértve az ételkészítéssel előállítás üzletet és a vendéglátó üzletet is, bevásárlóközpontban, piacon, vásáron, szálláshelyen, játszótéren, közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, közfürdő területén, állatkertben, közterületen.

Négy évvel a jogszabály-módosítás hatályba lépése után utóvizsgálat keretében már reális eséllyel vizsgálható, hogy a gyakorlatban mennyiben biztosított a segítő kutyákat használók számára a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés.

Fontos kiemelni azt is, hogy 2012. január 1. óta az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.*

Mindezekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indítottam vizsgálatot, amelynek keretében tájékoztatást kértem az országos tisztifőorvostól, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. ügyvezetőjétől, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége elnökétől, a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége elnökétől, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége ügyvezető igazgatójától, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökétől, a Vakok Állami Intézete igazgatójától, a Magyar Terápiás és Segítőkutyás Szövetség Egyesület elnökétől, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége Kutyaiskolájának iskolavezetőjétől, a NEO Segítőkutya Egyesület elnökétől, a Baráthegyi Vakvezető és Segítő

¹ A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet

Kutya Iskola Alapítvány vezetőjétől, az Auchan Magyarország Kft. vezérigazgatójától, a Budapesti Közlekedési Központ vezérigazgatójától, a McDonald's Magyarországi Étterem Hálózat Kft. ügyvezető igazgatójától, a SPAR Magyarország Kereskedelmi Kft. ügyvezető igazgatójától, a MÁV – START Vasúti Személyszállító Zrt. vezérigazgatójától, a Budapesti Közlekedési Központ vezérigazgatójától, valamint a Volán Egyesülés vezérigazgatójától.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog:* Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* Alaptörvény Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.
- *Emberi méltósághoz való jog* Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* Alaptörvény XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) 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. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.
- *Fogyatékosággal élők védelme* Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, továbbiakban: Egyezmény)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
- A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet

A megállapított tényállás

A fogyatékos személy számára – figyelembe véve a különböző fogyatékosági csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a *közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést*. A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében a fogyatékosággal élő személy az önálló életvitelét segítő kutyáját – külön jogszabályban meghatározottak szerint – beviheti a közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató mindenki számára nyitva álló területére.²

² Fot.7/A. § (1) bekezdése és 7/C. §

A Fot. rendelkezései szerint *közszolgáltatás*:

- minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet –, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóval tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység;
- az állam által fenntartott intézmény által nyújtott közszolgálati médiaszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási, közlekedési szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység;
- a helyi és nemzetiségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység - ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet –, valamint a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a nem állami, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati fenntartó és az egyházi jogi személy által fenntartott, közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott fb) alpont szerinti szolgáltatás, ellátás, tevékenység;
- minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá
- minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közellátását szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható;³

egyenlő esélyű hozzáférés:

- a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető;
- az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók;
- az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes.⁴

A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) kimondja, hogy a Fot.–ban meghatározott, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében a gazda és a kiképző (a továbbiakban együtt: segítő kutyát alkalmazó személy) jogosult a – a Rendeletben meghatározott kivétellel – segítő kutyával tartózkodni és a segítő kutyát használni a lakosság elől elzárt területek kivételével a Fot. rendelkezései szerinti közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató területén és egyéb, mindenki számára nyitva álló létesítményben (területen), így különösen

- a) közforgalmú tömegközlekedési eszközön,
- b) üzletben, ideértve az élelmiszert árusító üzletet és a vendéglátó üzletet is,
- c) bevásárlóközpontban,
- d) piacon,
- e) vásáron,
- f) szálláshelyen,

³ Fot. 4 § f) pont

⁴ Fot. 4 § h) pont

- g) játszótéren,
- h) közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben,
- i) közfürdő területén,
- j) állatkertben,
- k) közterületen.⁵

A mozgólépcsővel felszerelt létesítményben (területen) a segítő kutyát alkalmazó személy jogosult a segítő kutyával az üzemképes, álló mozgólépcsőt használni. A létesítmény (terület) fenntartója, üzemeltetője, tulajdonosa, illetve az általa megbízott személy a segítő kutyát akkor távolíthatja el a létesítményből (területről), ha a segítő kutya a létesítményben (területen) tartózkodók testi épségét veszélyeztető magatartást tanúsít.⁶

A Rendelet értelmében *fogyatékossgal élő személy a Fot.)* 4. § a) pontjában és a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 1. cikke szerinti személy; *segítő kutya* a fogyatékossgal élő személyt az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő joga gyakorlásában, önálló életvitelének elősegítésében, illetve veszélyhelyzet elhárításában segítő, rehabilitációs feladatokat ellátó, a külön jogszabályban meghatározott állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő kutya.

A segítő kutya kiképzése és alkalmazhatósága szerint

- a) *vakvezető kutya*: a látássérült személy vezetésére kiképzett kutya,
- b) *mozgáskorlátozott személyt segítő kutya*: a mozgáskorlátozott személyt mindennapi tevékenységeinek ellátásában segítő feladatokra kiképzett kutya,
- c) *hangot jelző kutya*: a hallássérült személy számára veszélyt vagy egyéb fontos információt jelentő hangok jelzésére kiképzett kutya,
- d) *rohamjelző kutya*: az epilepsziával élő személy vagy más krónikus, rohamszerű állapotoktól veszélyeztetett személy számára a roham során segítséget nyújtó feladatokra kiképzett kutya,
- e) *személyi segítő kutya*: a fogyatékos személyt önálló életvitelében segítő feladatokra kiképzett kutya,
- f) *terápiás kutya*: a gyógypedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, konduktív pedagógiai rehabilitációs, illetve rehabilitációs folyamatban alkalmazott kutya lehet.

A segítő kutyát megkülönböztető jelzéssel kell ellátni, amelyen a 3. § (1) bekezdés szerinti kutyát kiképző szervezet logójának szerepelnie kell.

A vizsgálat során a megkeresett civil szervezetektől a következő kérdésekre vártam a választ:

- rendelkezésére áll-e olyan statisztikai adat, felmérés arra vonatkozóan, hogy hány, az egyes fogyatékossgai csoportokba tartozó személy alkalmaz és milyen típusú (vakvezető, mozgáskorlátozott személyt segítő, hangot jelző kutya) segítő kutyát, illetve hányan várnak segítő kutya kirendelésére,
- hallássérült és mozgáskorlátozott személyek részére mely szervezetek végzik a segítő kutyák kiképzését;
- tudomásuk szerint, a segítő kutyával közlekedő személyek mindennapjait miként érintette a fenti jogszabályváltozás;
- tapasztalataik szerint és a szervezetükhöz eljuttatott jelzések alapján a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés mely közszolgáltatást nyújtó szervek, intézmények, szolgáltatók vonatkozásában nem, vagy korlátozott mértékben valósul meg a jogszabályváltozás ellenére;

⁵ A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 9. § (1) bekezdés

⁶ A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet 9. § (3)-(4) bekezdései

- amennyiben az intézmények biztosítják a bejutást a segítő kutyával közlekedő személy részére, élnek-e olyan korlátozással (pl. meghatározott közlekedési útvonal, elkülönített helyiség használata), amely akadályozza a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést;
- közszolgáltatást nyújtó szervek, intézmények, szolgáltatók a segítő kutyával való belépést általában mire való hivatkozással tagadják meg;
- véleményük szerint milyen intézkedésekkel lehetne biztosítani, hogy a segítő kutyát alkalmazó személyek a mindennapokban egyenlő eséllyel férjenek hozzá a közszolgáltatásokhoz.

A közszolgáltatást nyújtó szervezetekhez a következő kérdéseket intéztem:

- az elmúlt 4 évben érkezett-e a Társasághoz olyan jelzés, bejelentés, amelyben kifogásolták, hogy a Társasághoz tartozó éttermek területén a segítőkutyát alkalmazó fogyatékos (pl. látássérült, siket, mozgáskorlátozott) személyek számára a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést nem vagy csak korlátozott mértékben tudták biztosítani;
- amennyiben érkezett ilyen kifogás, milyen intézkedéseket tettek;
- amennyiben biztosított az éttermekbe való bejutás a segítőkutyával közlekedő személy részére, tudomásuk szerint, a Társaság korlátozza-e (pl. meghatározott közlekedési útvonal, elkülönített helyiség használata) a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést;
- a Társaság munkatársai a segítőkutyával való belépést általában milyen szempontból tartják aggályosnak;
- véleményük szerint milyen intézkedésekkel lehetne biztosítani, hogy a segítőkutyát alkalmazó személyek a mindennapokban egyenlő eséllyel férjenek hozzá a közszolgáltatásokhoz, szem előtt tartva a szolgáltatók érdekeit is;
- a Társaság hogyan és milyen intézkedésekkel segíti a munkatársait a segítőkutyák alkalmazásával kapcsolatban felmerülő kérdések megoldásában.

A válaszok egyes kérdésekre adott rövid tartalmát összegezve, az egyes pontoknál részletezem.

1. Segítő kutyát alkalmazó egyes fogyatékosági csoportok

*A Magyar Terápiás és Segítőkutyás Szövetség Egyesület (a továbbiakban: MATESZE)*⁷ elnökeinek tájékoztatása szerint az országban 2010 óta – a MATESZE közreműködésével – összesen több mint 200 segítőkutya tett sikeres vizsgát, kapott erről szóló tanúsítványt és került be a mindenki számára hozzáférhető elektronikus nyilvántartásukba (www.matesze.hu).

Az Egyesület az egyes segítő kutya típusokat illetően a következő létszámadatokkal rendelkezik:

- 177 terápiás kutya (gyógypedagógusok, pszichológusok, egyéb terápiás szakemberek mellett dolgozó)
- 52 vakvezető kutya,
- 20 mozgássérült személyt segítő kutya,
- 4 speciális személyi segítő,
- 3 hallássérült gazdája mellett dolgozó hangjelző kutya,
- 1 epilepsziaroham-jelző kutya

Ezen kívül az országban tudomásuk szerint még 75 olyan vakvezető kutya van, amelyeket 2010 előtt adtak át, így nem rendelkeznek a MATESZE által kiállított tanúsítvánnyal, illetve nincsenek regisztrálva az elektronikus adatbázisban.

⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. májusi állapotot tükrözik.

A kutyára váró, fogyatékossgal élő személyek száma tekintetében csak hozzávetőleges számokkal rendelkeznek; látássérültek közül kb. 100-an várnak országsszerte segítő kutyára, míg a mozgássérült, hallássérült illetve epilepsziás személyek száma az egyes szervezetek várólistáin kb. 30-40. Fontos azonban kiemelni, hogy ezek a számok nem tükrözik azt, hogy ténylegesen hányan szeretnének fogyatékossguk alapján segítő kutyát igényelni, ugyanis a legtöbb kutyakiképző szervezet tudatosan csak az éves szinten kiképzett kutyák számával arányos „hivatalos” várólistát vezet. Arra is van példa, hogy egy adott személynek éveket kell várnia, míg kutyához juthat. A jelentkező állapota idővel azonban sok esetben jelentősen változhat (pl. sclerosis multiplexben szenvedők esetében), amely befolyásolhatja, hogy az illető személynek pontosan milyen képzettségű, temperamentumú kutyára lenne szüksége.

A 2011-ben alakult NEO Magyar Segítőkutya Egyesület (a továbbiakban: NEO)⁸ elnöke a következő statisztikai adatokat bocsátotta a rendelkezésemre:

Vizsgázott segítőkutyáik száma:

- Hallássérült-segítő kutya: 3
- Mozgássérült-segítő kutya: 1
- Személyi segítő kutya: 1
- Terápiás kutya: 5

Képzés alatt álló segítőkutyáik száma:

- Mozgássérült-segítő kutya: 1
- Terápiás kutya: 5

Segítőkutya-képzésre igényt tartó jelentkezőik száma:

- Hallássérült-segítő kutya: 9
- Mozgássérült-segítő kutya: 5
- Személyi segítő kutya: 1
- Autista-segítő kutya: 1
- Terápiás kutya: 3

A Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségének (a továbbiakban: MVGYOSZ)⁹ Vakvezetőkutya-kiképző Iskolája által nyilvántartott vakvezető kutyák száma 110. Jelenleg 75 vakvezető kutyára váró igénylőt tartanak nyilván.

Az Iskola a bentlakásos átadó tanfolyam során megismerteti a vak igénylőket a hatályos jogszabályokkal – amelyekről fénymásolatokat is készítenek, így bemutatthatják azokat a problémás helyzetekben –, illetve kötelességeikkel annak érdekében, hogy zökkenőmentes legyen a szolgáltatások igénybevétele (pl. a vakvezető kutyák megfelelő ápoltsága, a kötelező és ajánlott oltások teljesítése, vakvezető kutya igazolvány és vakvezető kutya hám használata).

A Vakok Állami Intézetében (a továbbiakban: VÁI)¹⁰ a rehabilitációs szolgáltatást igénybe vevő személyek közül

- a rehabilitációs célú lakóotthonban 2 fő,
- a nappali ellátásban 1 fő,
- az elemi rehabilitációt ambuláns formában igénybe vevők közül – ahol gyakori a vakvezető kutyával közlekedés – jelenleg 5 fő alkalmaz segítő kutyát.

A VÁI-ban vakvezető kutyára vonatkozó korlátozások nincsenek, ahol személyek számára lehetőség van a közlekedésre, ott kutyával is biztosított a közlekedés. Az Intézetben bentlakókra vonatkoznak bizonyos szakmai szabályok, pl. adott személynek önállóan képesnek kell lennie kutyája gondozására, valamint a kutya a szükséges oltásokat megkapja.

⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. áprilisi állapotot tükrözik.

⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. májusi állapotot tükrözik.

¹⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. májusi állapotot tükrözik.

2.A megkeresett szervek tapasztalatai

2.1. A közszolgáltatók oldaláról

A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (a továbbiakban: MKIK)¹¹ főttkára arról tájékoztatót, hogy a területi kereskedelmi és iparkamaráktól több pozitív visszajelzés érkezett. A tájékoztató levélben hivatkozott közlekedési társaság gyakorlata szerint mind az utazóközönség által elérhető szolgálati helységek, közösségi terek (elővételi pénztár, utasváró, utazási iroda, ügyfélszolgálati helységek), mind az autóbuszok használatát engedélyezik a segítő kutyával közlekedő vak és gyengénlátó személyek számára. Ezen kutyák – a vonatkozó jogszabály értelmében – az autóbuszon díjmentesen szállíthatók, gazdájuk számára, amennyiben az lehetséges, a vezetőülés mögötti első üléseket biztosítják. A kutyák szállítása, illetve a vak és gyengénlátó személyek utazásának segítése 2012-ben a kötelező oktatás részét képezte.

Egy városüzemeltetési és környezetgazdálkodási társaság visszajelzése szerint a cég és alcégeik összes ügyfélszolgálatát látogatható vakvezető kutyával, illetve mozgássérültek számára is megközelíthető. A központi ügyfélszolgálat egyik munkatársa jeltolmács-képzésen vett részt és alapszintű vizsgát tett.

A Hajdú-Bihar Megyei Kereskedelmi és Iparkamarához nem érkezett olyan jellegű megkeresés, illetve panasz, amely a vakvezető kutyákkal közlekedők hátrányos módon történő megítélésére utalna.

Egy kereskedelmi hálózat igazgatóságának elnöke, illetve a kereskedelmi egység üzletvezetőjének elmondása szerint nem fordult még elő olyan eset, hogy egy vak személyt ne engedtek volna be valamelyik üzletbe. Minden kereskedelmi egység vezetőjét körlevélben értesítették a hatályos jogszabályoknak megfelelő eljárásról.

Az MKIK főttkárának véleménye szerint *a felvilágosító tevékenységet folytatni kellene a témában*. Kitért arra is, hogy valamennyi területi kereskedelmi és iparkamarát felkértek, hogy hívják fel érintett tagjaik figyelmét arra, hogy a segítő kutyát alkalmazó fogyatékossgal élő személyek szolgáltatásokhoz való hozzáférését biztosítsák.

A megbízott országos tisztifőorvos¹² tájékoztatása szerint az Országos Tisztifőorvosi Hivatalhoz (a továbbiakban: OTH), valamint a fővárosi és megyei népegészségügyi szakigazgatási szervekhez és járási népegészségügyi intézetekhez az elmúlt 4 évben lakossági panasz, közérdekű bejelentés nem érkezett arra vonatkozóan, hogy valamely közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, vagy szolgáltató, segítő kutya alkalmazása miatt a fogyatékossgal élő személyek esetén megtagadta volna a közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést.

A területet ellátó hatóság ellenőrzései során nem tapasztalta, hogy a közszolgáltatást nyújtó szervek, intézmények és szolgáltatók olyan korlátozással élnének – meghatározott közlekedési útvonal, elkülönített helyiség használata –, amely akadályozza a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést.

A vonatkozó jogszabályok megengedik a segítő kutyával való bejutást a medencés fürdőkbe, illetve a természetes fürdőhelyekre, ugyanakkor a segítő kutya fürdő területén történő tartásának közegészségügyi követelményeit a jogszabályok nem határozzák meg. Az egységes szabályozás érdekében az OTH fontosnak tartja *a közfürdők és kijelölt természetes fürdőhelyek esetében az üzemeltetési szabályzatban rögzíteni a segítő kutyák beengedésének módját, tárgyi és személyi feltételeit*.

A fővárosi és megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek és járási népegészségügyi intézetek – a hatályos jogszabályok értelmében – a segítő kutyák közfürdők területére történő bejutásának korlátozása esetén hatáskörrel, valamint intézkedési jogkörrel rendelkeznek.

¹¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. májusi állapotot tükrözik.

¹² A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

*A McDonald's Magyarországi Étterem Hálózat Kft. ügyvezető igazgatójának*¹³ tájékoztatása szerint a Hálózat és 22 hazai franchise partnere jelenleg összesen 98 éttermet üzemeltet Magyarországon; az alább ismertetett szabályzat és gyakorlat valamennyi étteremben érvényes, az üzemeltető személyétől függetlenül.

Az éttermekbe egészségügyi, étel-miszer-higiéne és biztonsági okokból kutyát, vagy egyéb állatot nem lehet bevinni. A szabály alól kivételt jelentenek a segítő kutyák, amelyek a fogyatékossgal élő vendégekkel együtt az étterem területére beléphetnek, illetve a vendégtérben és a vendégek által használt helyiségekben korlátozás nélkül mozoghatnak.

Az elmúlt 4 évben nem érkezett a Társasághoz olyan visszajelzés, amely szerint szolgáltatásaikhoz a segítő kutyákat alkalmazó fogyatékos személyek nem, vagy csak korlátozott mértékben fértek hozzá, ezért ezzel kapcsolatos intézkedésre sem került sor. A segítő kutyával érkező vendégek éttermen belüli mozgása semmilyen módon nem korlátozott, részükre nincs elkülönített helyiség, vagy csökkentett szolgáltatásokkal működő részleg az éttermen belül.

A segítő kutyával történő belépéssel kapcsolatban a Társaságnak nincsenek semmiféle fenntartásai. Az esetleges panaszokat dokumentálják és elemzik; segítő kutyákkal kapcsolatos panasz 25 éves működésük alatt nem érkezett a Társasághoz. Tapasztalataik szerint az állatok étterembe történő behozatalával kapcsolatban a többi vendég részéről (pl. kisgyermekes családok) az étel-miszer-higiéne, az étel-miszerbiztonság, általános biztonság- és kényelemérzet vonatkozásában merülnek fel aggályok.

A Társaság nagy hangsúlyt fektet a munkatársak oktatására, ezzel igyekeznek biztosítani, hogy éttermeik minél szélesebb vendégkör eltérő igényeit tudják kielégíteni. Ebben fontos szerepet kap a fogyatékossgal élő személyek igényeinek ismerete. Arra törekednek, hogy valamennyi fogyatékossgal élő személy számára biztosítsák a szolgáltatásaikhoz való hozzáférést. Ennek érdekében éttermeiket az évek során akadálymentesítették, a mozgássérült személyek által is használható mellékhelyiségeket alakítottak ki.

*A Budapesti Közlekedési Központ (a továbbiakban: BKK) vezérigazgatója*¹⁴ válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy Budapest Főváros Önkormányzata és a BKK Zrt. között létrejött, Feladat-ellátásról és közszolgáltatásról szóló keret-megállapodás 1. mellékletében foglalt Díjszabás fejezet 2.4. pontja, valamint a BKK Üzletszabályzatának VII.2. Élő állatok szállítása című fejezete is tartalmazza, hogy *a rendőrségi szolgálati kutya és a megkülönböztető jelzéssel megjelölt segítő kutya (mozgáskorlátozottakat segítő, hangot jelző, rohamjelző, személyi segítő és vakvezető kutya) utaztatása díjmentes.*

A BKK Zrt-nél érvényben lévő szabályozások tehát biztosítják minden, a feltételeknek megfelelő segítő kutya esetében a díjmentes utaztatást. Az utazás során veszélyforrást a kutyák szempontjából elsősorban a metróállomások mozgólépcsőin történő közlekedés jelenti. Ezeknek a mozgólépcsőknek a rá- és lelépési szakaszát az állomási diszpécser kameráról figyelik, a leállítás és indítás is a forgalmi ügyeletről történik.

A BKV Zrt. hatályos Üzletszabályzatának III.5.4. pontja rendelkezik arról, hogy a mozgólépcsőn lehetőleg jobb oldalon kell utazni és a bal oldalt szabadon kell hagyni a haladó utasok számára. A kisgyermeket javasolt a babakocsiból kivéve, kézben vinni. Kutya csak felemelve szállítható. Súlyosabb testű kutyával az állomáson szolgálatot teljesítő személyzetnek történő bejelentés után, a tartalékban lévő – álló – mozgólépcsőt kell igénybe venni, amennyiben ez lehetséges. Fogyatékossgal élő személy és kísérője/kísérői jogosultak – az állomási személyzet előzetes tájékoztatása után, szükség esetén a segítségüket kérve – az üzemképes (le nem zárt) álló mozgólépcsőt használni.

¹³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. novemberi állapotot tükrözik.

¹⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2014. januári állapotot tükrözik.

Az üzemelő mozgólépcsőn történő utazás a kutyák szempontjából azért igényel nagy körültekintést, mert az alsó és felső belépőtérnél elhelyezkedő fésűszekciók nagy valószínűséggel felsérthetik a nem kézben tartott állat a lábát, amennyiben az nem lépi át a fésű vonalát. A forgalmi személyzet segítségével megállított mozgólépcsőn lehet biztosítani, hogy a segítőkutyát alkalmazó személyek és segítő kutyájuk biztonsággal közlekedhessenek. Üzemeltetési tapasztalataik alapján elengedhetetlen, hogy az álló mozgólépcső használatának igényét utasaik jelezzék az állomási személyzetnek, aki a szükséges feltételeket megteremti, illetve amennyiben szükséges, értesíti a célállomás diszpécserét is. Előfordul (pl. csúcsforgalmi időben, mozgólépcső meghibásodáskor vagy tervszerű javításkor), hogy nincs az állomáson álló mozgólépcső; ilyen esetben, amennyiben a tervezett irányban egynél több mozgólépcső közlekedik és az állomás utasforgalma lehetővé teszi, akkor üzemelő mozgólépcső megállításával is biztosítható az álló mozgólépcsőn való közlekedés, de a lépcső biztonságos leállításának időszükséglete van. *Abban az esetben, amikor a tervezett irányban csak egy mozgólépcső üzemel, illetve a többi lépcső közül egynek a leállítása sem lehetséges az utasforgalom nagysága és az esetleges torlódásból bekövetkező balesetveszély miatt, akkor álló lépcsőt nem tudnak biztosítani.* Ebben az esetben az állomási személyzet információt tud adni arról, hogy az adott állomáson mikor biztosítható az utazás, illetve melyik szomszéd állomáson adottak a feltételek az utazáshoz.

A metróval történő közlekedés közben a kutyákat fenyegető balesetek, illetve a kutyák szállításából eredő konfliktusok megelőzése azonban közös érdek, ezért igény esetén lehetőséget biztosítanak üzemzsinati időben a metró üzemeltetésében lévő, de a zárt metróállomáson kívüli, kis emelőmagasságú mozgólépcsőn történő gyakorlásra, ami a lépcső álló- és mozgó helyzetében egyaránt célszerű. A vezérigazgató kitért arra is, hogy 2013 tavaszán a Hobbi- és Mentőkutya Oktató Bázis megkeresésére együttműködtek a segítő kutyákkal való gyakorlás megszervezésében is.

Az újonnan épülő metróállomásoknál a mozgólépcsők mellett lifteket is telepítettek, amelyek a vakok és gyengénlátók számára is teljes értékűen kezelhetők, ugyanakkor a forgalmi személyzet az álló mozgólépcsőn történő közlekedéshez is segítséget ad. Az elmúlt évek során azon korábban átadott vonalak állomásain, ahol a rekonstrukció során elfogadható műszaki lehetőség adódott (Pillangó utca, Puskás Ferenc Stadion, Kőbánya-Kispest állomás), szintén telepítettek felvonókat.

A fentiekén kívül a vak és gyengénlátó személyek utazása további segítése érdekében a közelmúltban az alábbi intézkedéseket tette a Társaság:

1. 2009-ben az Örs vezér tere állomáson – a MVGYOSZ-gel történt egyeztetést követően – a márvány biztonsági sáv belső szélére, a padló síkjából kiemelkedő bordázott gumi betétet építettek be, ezzel is segítve a vak és gyengén látó személyek közlekedését.

2. Az Alstom szerelvények forgalomba állásával párhuzamosan, 2013. április 25-ére elvégezték az M2-es metróvonalon a taktilis sávok felmérését és átalakítását az új járművek megállási helyének és első ajtajának pozíciójához igazodva.

3. Az M3-as vonalon az átépített Kőbánya-Kispest állomáson taktilis sávokat építettek ki. Az esélyegyenlőség javítása érdekében, a lehetséges megoldásokról a metróállomások átfogó felújítása során minden esetben egyeztettek a Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége képviselőivel is.

A járművezetők részére rendszeresen tartott oktatásokon kiemelt figyelmet fordítanak fogyatékosággal élő személyek közlekedését segítő, megfelelő magatartási és viselkedési formákra. A villamos ágazatnál a 2/VFFR/2013-as számú Villamos Forgalmi Főmérnöki Rendelkezésben előírás, hogy egyedi ajtműködtetésre alkalmas szerelvényeken akkor lehet központi ajtónyitást alkalmazni, ha a járművezető látásában, mozgásában korlátozott vagy gyermekkoszít toló utas fel- vagy leszállási szándékáról szerez tudomást, és a központi ajtónyitás segítségével meg tudja könnyíteni e személyek le- vagy felszállását.

A Társaság villamosainak többsége audiovizuális eszközökkel felszerelt, ami segíti a látássérült vagy siket utasok le- és felszállását.

Kiemelten foglalkoznak a látás-, mozgás-, vagy egyéb korlátozással (fogyatékosággal) élő utasaiktól kapott észrevételekkel, javaslatokkal, kifogásokkal. Ezeket az eseteket követően a járművezetők figyelmét felhívják arra, hogy legyenek sokkal előzékenyebbek, körültekintőbbek; a mozgásukban korlátozott személyekkel, illetve egyéb ok miatt segítségre szorulókkal szemben fokozott empátiát tanúsítsanak, lehetőségeikhez mérten tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a tömegközlekedési járművön való utazás mindenki számára kényelmesen igénybe vehető legyen.

A BKK Ügyfélszolgálati Iroda (Budapest, Rumbach Sebestyén utca 19-21.), valamint a BKV Ügyfélkapcsolati Csoport (Budapest, Akácfa utca 18.) Talált Tárgy Kezelősége akadálymentesítve várja a segítő kutyát alkalmazó személyek, valamint a fogyatékosággal élő utasokat is.

Az Ügyfélszolgálat adatai szerint a segítő kutyával kapcsolatos, illetve a gazdájuktól származó bejelentések főbb típusai az alábbiak:

- a mozgólépcső leállítására nem volt lehetőség;
- hangos utas tájékoztatás nem volt hozzáférhető, vagy az érthetősége nem volt kielégítő;
- az utasok által működtetett ajtónyitó gomb megtalálása nehézséget okozott;
- az ajtó előtt heverő kutya akadályozta a ki- és beszállást.

Tekintettel a bejelentések tartalmára, valamint azok bejelentőire, a kivizsgálásukat soron kívül intézik a Társaság munkatársai annak érdekében, hogy a kialakult kellemetlenség körülményeit minél hamarabb tisztázzák, és a szükséges lépéseket megtehessek.

A MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. vezérigazgatója¹⁵ megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy a Társaság ügyfélszolgálati adataiban az utasok panaszait, észrevételeit központi adatbázisban tárolja, amely azonban a segítő kutyákkal kapcsolatosan külön keresési kategóriát nem tartalmaz, így elektronikus nyilvántartásukban kéresemnek megfelelő keresést nem tudtak lefolytatni. A fentiek értelmében az ügyfélszolgálati ügyintézők körében kikérdezéses vizsgálatot kezdeményeztek, amelynek eredménye alapján elmondható, hogy a Társaságnál az elmúlt időszakban segítő kutyát alkalmazó fogyatékosággal élő személy panasszal nem élt, így nem tudnak olyan esetről, amikor segítő kutyára kényszerülő személy nem, vagy csak korlátozottan fért volna hozzá a közforgalmú vasúti személyszállítási szolgáltatásokhoz. Általános tapasztalatuk szerint munkatársaik minden esetben toleránsan, segítőkészen járnak el a fogyatékosággal élő személyekkel. Az utasokkal kapcsolatba kerülő munkavállalók (személypénztárosok, jegyvizsgálók, ügyfélszolgálati munkatársak) a fogyatékosággal élő személyeket érintő egyenlő elbánás Üzletszabályzatukban foglalt szabályaiból is vizsgát tesznek, illetve rendszeres oktatáson vesznek részt, amelyeken az ezzel kapcsolatos kérdések is áttekintésre kerülnek.

A vezérigazgató arról is tájékoztatott, hogy a segítő kutyát alkalmazó személyek az állomások és pályaudvarok személyforgalmi célokat szolgáló területére, pl. váróterem, utasperon stb. korlátozás nélkül beléphetnek, valamint a járataik fedélzetén az 1-2. osztályú személykocsikat, az étkezőkocsikat, valamint a háló- és fekvőhelyes kocsikat is korlátozás nélkül használhatják.

Az Auchan Magyarország Kft. vezérigazgatója¹⁶ arról tájékoztatott, hogy az áruház 15 éve működik Magyarországon, jelenleg közel 8.000, köztük 150-nél is több megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztat; idén második alkalommal nyerték el a Fogyatékoság-barát munkahely címet.

¹⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

¹⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

Az áruházlánc a jogszabályi előírások betartásán túl arra törekszik, hogy a fogyatékossgal élő munkatársak, vásárlók vagy éppen partnerek mindennapjait a lehetőségekhez képest megkönnyítse. A vezérigazgató megírta, hogy áruházukban sem az üzletsoron, sem az eladótérben semmiféle hátrányt nem szenvednek a fogyatékossgal élő személyek, a vásárlók számára megnyitott valamennyi terület részükre is akadálytalanul hozzáférhető. Áruházukban elfogadott és megszokott a segítő kutyákkal történő belépés és vásárlás; van olyan áruházuk, amelynek területét a tanuló segítő kutyák képzésére is igénybe vesznek. A mozgássérült, kerekesszékkal közlekedő vásárlók számára külön, a kerekesszékhez illeszthető kocsikat, valamint az akadálytalan áthaladást biztosító széles kasszákat üzemeltetnek. A munkatársaik arra törekednek, hogy szükség esetén személyesen tudják segíteni a látássérültek tájékozódását és bevásárlását. Mindezekon túlmenően vállalati felelősségvállalásuk egyik kiemelt prioritása a fogyatékossgal élő személyek társadalmi integrálása.

A Volán Egyesülés személyszállítási igazgatója arról tájékoztatott, hogy az Egyesülés tagvállalatainak nagy részéhez nem érkezett az elmúlt 4 évben azzal kapcsolatos bejelentés, hogy a segítő kutyát alkalmazó fogyatékossgal élő (pl. látássérült, siket, mozgáskorlátozott) személyek számára a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést nem vagy csak korlátozott mértékben tudták biztosítani. A válaszadók közül csupán egy tag számolt be arról, hogy panasz érkezett hozzá egyetlen alkalommal; ez esetben az autóbuszvezető menetjegyváltásra kötelezte a panaszost, mert nem ismerte fel a segítő kutyát. Az említett esetben az érintett társaság a konkrét ügy kivizsgálása után – bár ez esetben nem volt rajta a kutyán a megfelelő megjelölés – a járművezetőknek rendkívüli, ismételt oktatást tartott a segítőkutyák kezelésével kapcsolatban.

Arra vonatkozó kérdésekre, hogy amennyiben biztosított az intézménybe való bejutás, járműre történő felszállás a segítő kutyával rendelkező személy részére, a Társaság korlátozza-e (pl. meghatározott közlekedési útvonal kijelölésével, elkülönített helyiség használatával) a közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést, az igazgató megírta, hogy jelenleg egy társaság sem korlátozza a segítő kutyával közlekedő személy közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférését.

A válaszadó társaságok munkatársai szerint a gyakorlati problémát a nagy utasforgalmú járművek fedélzetén a segítő kutyákkal való fel- és leszállás jelenti; arról számoltak be továbbá, hogy az utazóközönség között vannak olyan személyek, akik félnek a kutyáktól, különösen mivel azokon nincsen szájkosár.

Az Egyesüléshez tartozó társaságok a munkavállalóiknak tartott oktatásokon kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a segítő kutyát alkalmazó személyek számára egyenlő esélyű hozzáférést biztosítsanak és igény esetén tájékoztatást nyújtsanak. Egyes társaságok alacsonypadlós és egyedi belső kialakítású járműveket közlekedtetnek.

*A SPAR Magyarország Kereskedelmi Kft. ügyvezető igazgatója*¹⁷ kifejtette, hogy az elmúlt négy évben egyetlen esetben érkezett bejelentés segítő kutyát alkalmazó személy áruházba jutásának korlátozásával kapcsolatban, amely esetben az okozta a problémát, hogy nem volt egyértelmű a kutya segítő kutyaként való megjelölése. Az eset után felhívták munkatársaik figyelmét, hogy a jövőben az előírásoknak megfelelően, körültekintőbben járjanak el.

A segítő kutyával közlekedő személyek vonatkozásában a SPAR üzleteibe való bejutást nem korlátozzák, nincs meghatározott közlekedési útvonal kijelölve a számukra; ugyanazon az útvonalon közlekedhetnek, mint azon személyek, akik nem szorulnak segítő kutya alkalmazására. Az áruházlánc munkatársai természetesen tudomásul veszik a jogszabályi előírásokat és legjobb tudásuk szerint be is tartják azokat.

¹⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

A segítő kutyával való belépéssel kapcsolatosan aggályok HACCP rendszer betartása miatt merülhetnek fel esetlegesen, higiéniai és minőségbiztosítási okok miatt ugyanis a segítő kutya kivételével nem engedélyezett bevinni állatot az élelmiszer áruház területére. Véleményük szerint, amennyiben a kutyák kiképzése során kitérnek a speciális területeken történő viselkedés szabályozására, (pl. az eladótérbe, közvetlenül a fogyasztó számára felkínált pékáru termékek, zöldségek, húskészítmények közelében történő mozgás és viselkedés) az áruház szempontjából nem jelent problémát a bejutás és az áruházon belüli közlekedés. A Társaság a segítő kutyák alkalmazásával kapcsolatban felmerülő esetleges kérdések megoldásához a hatályos jogszabályi rendelkezések betartásának vonatkozásában általános tájékoztatást nyújt munkatársai részére. Ennek érdekében minden az áruházlánc minden egységébe eljuttatják a segítő kutya alkalmazásáról szóló tájékoztatót (Lásd. 1. számú melléklet).

2.2. A fogyatékosággal élő személyek oldaláról

2.2.1. Források

A *MATESZE munkatársainak* tapasztalata szerint a terület évek óta súlyos forráshiánnyal küzd. A kutyakiképző szervezetek közül egyedül a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szervezetének kutyaiskolája kap rendszeres, címzett fejezeti kezelésű állami támogatást, amely – legalábbis minimális mértékben – tervezhetővé teszi munkájukat. A vakvezető kutya kiképzéssel foglalkozó többi regisztrált szervezet, valamint a mozgássérült-segítő és egyéb speciális kutyák képzését ellátó szervezetek rendelkezésére bevételként csak a személyi jövedelemadó 1%-a, a Nemzeti Civil Alapprogram (a továbbiakban: NCA) által évente kiírt működési pályázat, illetve a cégek, magánszemélyek adományai állnak. Ezek a források azonban a legeredményesebb kutyakiképző szervezetek esetében is legfeljebb néhány (1-3) kutya kiképzését és átadását fedezik éves szinten. (Egy 15-20 hónapnyi munkával felnevelt, kiképzett és átadásra felkészített mozgássérült-segítő, jelző- vagy vakvezető kutya teljes bruttó költsége közel 2 millió forint.)

Az elmúlt két évben mindössze egy-egy olyan pályázati kiírás jelent meg, amely a területen tevékenykedők finanszírozását tűzte ki céljául: 2011-ben az Országos Foglalkoztatási Alap írt ki pályázatot segítőkutya-kiképzők szakképzésére és foglalkoztatásnak 2 éves időtartamú támogatására. Ebből a programból 7 szervezet kapott átlagosan 10 millió forintos támogatást 2+1 éves időtartamra, amelyből országszerte mintegy 15 segítőkutya-kiképző szakképzését és 2 éves foglalkoztatását szervezték meg. 2012-ben pedig a Fogyatékos Személyekért Közhasznú Nonprofit Kft. segítő kutyák kiképzésnek támogatására kiírt pályázata során 6 szervezet kapott fejenként átlagosan 3 millió forint támogatást.

Összességében az elmúlt évek finanszírozási lehetőségeivel az az alapvető probléma, hogy középtávon (2-5 éves időtartamot tekintve) kiszámíthatatlan és így az ebből származó esetleges bevételek nem tervezhetők, ráadásul a pályázat kiírói az esetek többségében csak viszonylag rövid, 6-12 hónapos periódus támogatását tűzik ki célul. A segítő kutyák kiképzése átadása és utógondozása azonban egy olyan 18-24 hónapos folyamat, amelyet a dolog természetéből adódóan sem felgyorsítani, sem megszakítani nem lehet (a kiképzési programba bekerült kutya folyamatos ellátást, képzést gondozást stb. igényel).

További probléma, hogy a pályázatok a pár hónapos támogatás feltételeként kiképzett és átadott kutyák számában mérhető eredményeket várnak, ami irreális elvárás, hiszen így csak azok a szervezetek pályázhatnak egyáltalán támogatásért, akik rendelkeznek olyan kutyákkal, amelyekkel már önerőből eljutottak a képzés végső, átadás előtti fázisáig. Ez a helyzet arra kényszeríti a kutyakiképző szervezeteket, hogy elsősorban terápiás kutyákat képezzenek, hiszen ezek képzési ideje sokkal rövidebb, mint a többi, speciális segítő funkciót betöltő kutyaé.

A MATESZE elnöke problémának látja azt is, hogy a terápiás kutyák esetében az elmúlt évek pályázatai ugyanúgy csak a képzést (tanúsítvány megszerzését) támogatták, mint ahogy azt a többi (vakvezető- mozgássérült-segítő stb.) típusú kutya esetében teszik. Csakhogy amíg pl. a vakvezető kutyáknál a sikeres vizsgát követő átadás után már csak utógondozási-felügyeleti kötelezettsége van a kutyakiképző szervezetnek s a kutyával kapcsolatos költségei már nem jelentősek (a kutya ellátását az átadás után már a gazda finanszírozza), a terápiás kutyáknál egészen más a helyzet. A terápiás kutya ugyanis a kiképző szervezet „alkalmazásában” marad, és a vele való munka (és kiadás) igazából a záróvizsga (tanúsítvány megszerzése) után válik jelentőssé, hiszen a kutya terápiás funkciójának hasznosítása különböző fejlesztő intézményekben megvalósított látogatói programokon keresztül történik.

A NEO elnöke arról számolt be, hogy a teljesen kiszámíthatatlan és a hazai segítő kutya összképzéshez viszonyítva rendkívül csekély pályázati források helyett leginkább az önkéntesen dolgozó tagjaik és leendő segítő kutya tulajdonosok önerőből biztosított anyagi hozzájárulásával tudják megvalósítani céljaikat. Csekély szponzori (kutyás felszerelések) támogatással és időszakos adománygyűjtő kampánnyal igyekeznek folyamatosan fenntartani képzési kapacitásukat.

Az MVGYOSZ-nak segítő kutyák képzéséhez forrásként a Szövetségnek címzett fejezeti kezelésű állami támogatás, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit kft. pályázata, magányszemélyek és gazdálkodó szervezetek adományai, valamint az adózók által felajánlott személyi jövedelemadó 1%-a áll rendelkezésére.

2.2.2. A 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet módosítása és a mindennapokban való érvényesülése

A MATESZE elnökének tájékoztatása szerint a jogszabály megjelenése jelentős előrelépés volt, és nagymértékben megkönnyíti, hogy a fogyatékossgal élő személyek tényleg 24 órás társként, segítőként használhatják kutyáikat. A rendelet nagyságrenddel könnyítette a terápiás kutyák alkalmazását is, hiszen a szociális, egészségügyi és oktatási intézmények vezetői egyértelmű szabályozást kaptak a terápiás kutyák alkalmazhatóságáról, nem elhanyagolható, hogy a rendeletnek köszönhetően a segítő kutyák kiképzése is könnyebbé vált, hiszen így már nem az egyes boltok, bevásárló központok, közszolgálati intézmények vezetőinek jóakarátán múlik, hogy a leendő segítő kutya szakképzett kiképző felügyeletével valós helyszíneken gyakorolhasson. A jogszabály ismeretének hiányából fakadóan azonban előfordul, hogy a fogyatékossgal élő személyt korlátozzák jogainak gyakorlásában (Lásd. 2.2.3. pont)

A gyakorlat azt mutatja, hogy vagy nem akadályozzák a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést, vagy teljesen megtagadják, középút nincsen. Néhány esetben azonban „csak” korlátozással élnek, ilyen pl. egy kerekesszékekben élő nő, mozgássérült-segítő kutya gazdájának esete. Elmondása szerint mozgássérült-segítő kutyáját a repülőjáratokra nem engedik fel, csak a raktérben hajlandóak szállítani, mert a légitársaság szerint csak a vakvezető kutyáknak van lehetőségük gazdájukkal együtt a fedélzeten utazni. Egy másik esetben a debreceni Fórum Áruházban kérték meg az AURA alapítvány kiképzőit, hogy „ha lehet, ne menjenek be segítő kutyával az étkezdék területére”.

Az okok között elsődleges a jogszabály ismeretének hiánya, de gyakori, hogy egyéb (nem releváns) jogszabályokra hivatkoznak, pl. ÁNTSZ szabályozásra (higiéniai, állategészségügyi okok), vagy a volánjáratokon a szájkosár használatát kivétel nélkül előíró jogszabályra. Az elnök további problémának látja azt is, hogy Rendelet részletesen szabályozza, hogy már kiképzett segítő kutyát hol és milyen feltételek mellett lehet alkalmazni, viszont nem tér ki egyértelműen arra a kérdésre, hogy a még képzetlen, kiképzés

alatt álló leendő segítő kutyák hogyan és milyen feltételekkel tartózkodhatnak a különböző közszolgáltatást nyújtó szervek, intézmények, szolgáltatók területén.

Az elnök véleménye szerint az egyértelmű szabályozás hiánya a mindennapi gyakorlatban komoly problémát jelent, ugyanis még a legmagasabb szakmai követelményeknek megfelelő kutyakiképző is csak olyan módon tud egy tapasztalatlan fiatal kutyát segítő munkára felkészíteni, ha lehetősége van mindazokra a helyszínekre a kutyával bejutni, ahol majdan a sikeres vizsgát követően a kutya fogyatékossgal élő gazdájával megfordulhat.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy még a fogyatékossgal élő, segítő kutyát jogszerűen alkalmazó személyeket is alkalmanként akadályozzák a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférésben – éppen a kutyájuk miatt. Ez az akadályoztatás hatványozottan érvényesül azokban az esetekben, amikor a képzés alatt álló segítő kutya (sokszor kölyök) vélhetően nem fogyatékossgal élő kiképzőjével próbál valamely közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató területére bejutni. Mivel a kiképzők nem tudnak arra hivatkozni, hogy a kutya bevitelére egyértelmű, jogszabályban megfogalmazott felhatalmazásuk lenne, kizárólag az adott közszolgáltatást nyújtó intézmény felelős vezetőjének jóindulatára, megértő együttműködésére számíthatnak.

A kiképzői munka efféle nehézségei, bár közvetett módon, de a fogyatékossgal élő személyek számára jelentenek nagy hátrányt, hiszen megnehezítik a kutyák megfelelő, magas színvonalú képzését, és magukban hordozzák azt a veszélyt, hogy a fogyatékossgal élő személy az átadóvizsgát követően a kutya alkalmazása során váratlan és a kutya számára szokatlan helyzetekbe kerül.

Az Egyesület szerint, amíg a szabályozást nem módosítják úgy, hogy egyértelmű felhatalmazást adjon a megfelelő végzettséggel rendelkező kiképzőknek arra, hogy saját felelősségükre a kiképzés alatt álló kutyákat is minden olyan helyre bevihessék, ahol a jövőben a kutya munkája során megfordulhat, addig ez a helyzet továbbra is megoldásra vár.

A *NEO munkatársainak* tapasztalata szerint a jogszabályváltozás egyértelműen pozitív hatással van a segítő kutyák használhatóságára tekintettel. A közszolgáltatást nyújtó intézmények közül ugyan sokan nem is hallottak a segítő kutyák gazdáit megillető jogokról, de a jogszabályi háttér biztos tudatában való fellépés legtöbb esetben sikeresen megoldja a problémát.

A legtöbbször üzletekben, élelmiszert árusító helyeken (pl. étterem, kávézó), és egészségügyi intézményekben szokták megtiltani a segítőkutyával való belépést (Lásd. 2.2.3.). Tapasztalataik szerint az intézményekbe történő bejutás kérdése az alapvető szűrő, azután már csak nagyon kevés esetben próbálnak meg további szabályokat alkalmazni. Például az egyik hazai állatkertben kötelezővé tettek egy ún. segítő kutya megőrző használatát. Itt még problémát jelentett az is, hogy a kutyákat levegőtlen, szűk helyre akarták bezárni. Éttermeknél tipikus kritérium, hogy csak a teraszra engedik be a segítő kutyát. Segítő kutya gazdák beszámoltak arról is, hogy – bár a biztonsági őrök beengedik őket – előfordul (jellemzően üzletekben), hogy a biztonsági őrök az egész vásárlás alatt figyelik és követik őket, és ezt már-már hátrányos megkülönböztetésnek érzik.

A segítő kutyával való belépést az intézmények általában a saját biztonsági szabályzatukra való hivatkozással tagadják meg.

Második leggyakoribb hárítás az ÁNTSZ szabályokra való hivatkozás (pl. étterem, élelmiszer bolt); kifogással élnek továbbá a szájkosár hiánya miatt, valamint sok esetben arra hivatkoznak, hogy csak vakvezető kutya mehet be az intézménybe.

Az *MVGYSZ kutyakiképző iskolájának vezetője* tájékoztatása szerint a visszajelzések alapján a jogszabályváltozás óta egyre kevesebb incidens történik a közintézményekbe való bejutáskor. Probléma még, hogy az intézmények középvezetői tisztában vannak a vakvezető kutyára vonatkozó jogszabályokkal, de az alkalmazottaikat nem tájékoztatták kellőképpen.

Ez okból néhány esetben több időt vesz igénybe az alkalmazottak „meggyőzése, felvilágosítása”, illetve a középvezetők lehívása a bejáratokhoz.

A legtöbb esetben az élelmiszer elárúsító helyeken, illetve éttermekben és bevásárlóközpontokban akadályozták, nehezítették meg a szolgáltatáshoz való hozzáférést, a jogszabályok ismeretének hiányára vagy az ÁNTSZ szigorú előírásaira hivatkozva.

A *VÁI segítő kutyával közlekedő tagjainak* észrevételei alapján elmondható, hogy a jogszabályváltozás óta tapasztalnak pozitív változást, azaz jobb a segítő kutyával közlekedők elfogadottsága mind a lakosság, mind pedig a közszolgáltatók részéről, viszont mindezek ellenére még mindig elég sok példát tudnak felsorakoztatni olyan esetekre, amelyek alkalmával sérül az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása a közszolgáltatásokhoz (pl. tömegközlekedési eszközök, oktatási intézmény, gyorsétterem, pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó intézmény). A közszolgáltatást nyújtó szervezetek, intézmények, szolgáltatók, a segítő kutyával való belépést általában a következő okokra hivatkozással tagadják meg: ÁNTSZ rendelkezés, a felettes nem engedélyezi, nincs szájkosár a kutyán, már van egy kutya a járművön (igaz, hogy az nem segítő kutya), a biztonsági szolgálat nem engedi, olyan vegyszerek vannak a polcon, amelyek a kutyát károsíthatják, nehogy véletlenül valaki rálépjen a kutya lábára és megharapja az illetőt.

A *Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége* (a továbbiakban: MEOSZ)¹⁸ tapasztalatai szerint azok a sorstársak, akik segítő kutyát alkalmaznak, egy-két ritka kivételtől eltekintve ma már mindenhová bemehetnek. A mozgáskorlátozottak számára ezek a kutyák nem csak a fizikai segítségnyújtás miatt fontosak, hanem mert segítik a kommunikációt, mivel az emberek általában indítatva érzik magukat, hogy közel menjenek hozzájuk, kényeztessék őket és ennek kapcsán a gazdájukkal is beszélgessenek. A Szövetség úgy véli, hogy ez legalább olyan hasznos funkciója ezeknek az állatoknak, mint az, hogy bizonyos feladatokat megoldanak a gazdájuk helyett. Ezért mindenképpen és minden szinten támogatandónak tartják a segítő kutyák kiképzését, ingyenes átadását a súlyosan fogyatékos emberek számára.

A *Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége* (a továbbiakban: SINOSZ)¹⁹ elnökének tájékoztatása szerint a hallássérültek esetében a segítő kutyák alkalmazása viszonylag új keletű lehetőség. Ez a lehetőség közel 3 éve került a hallássérült társadalom köztudatába, azóta tart a NEO Magyar Segítőkutya Egyesület és a Kutyával az Emberért Alapítvány országsszerte bemutatókat, így a tagjaik számára is a szervezeti egységeikben.

Mivel SINOSZ-nak nincs ilyen jellegű szolgáltatása, valamint nem áll rendelkezésére ilyen irányú felmérés, így nem tudnak hiteles adatokkal szolgálni a tekintetében, hány fő hallássérült alkalmaz segítő kutyát, hányan vannak várólistán, valamint a segítő kutyák képzéséhez milyen források állnak rendelkezésre. A Szövetséghez, valamint az általuk fenntartott megyei jogsegélyszolgálatokhoz nem érkezett olyan jellegű megkeresés, amelyek a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű, segítőkutya igénybevételével történt hozzáférést kifogásolják. A hallássérülteket segítő kutyák kiképzését tudomásunk szerint a NEO Magyar Segítőkutya Egyesület és a Kutyával az Emberért Alapítvány végzi.

2.2.3. A jó gyakorlat hiánya – egyedi beszámolók alapján

A MATESZE elnökének tájékoztató leveléből:

2009 decemberében egy kerekasztalban élő nőt mozgássérült-segítő kutyája miatt nem engedték be a kecskeméti Tesco-ba, hivatkozva arra, hogy az nem vakvezető kutya. Mindez éppen a segítő kutyák alkalmazásáról szóló rendelet bevezetésének sajtótájékoztatója napján történt. Levelezés, személyes találkozó után az áruházlánc országos biztonsági felelőse elnézést kért, és segítséget ígért a továbbiakban.

¹⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

¹⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

2012 szeptemberében szintén egy kerekesszékekben élő nő, mint mozgássérült-segítő kutya gazdája gyógykezelésekre utazott, és az Agri, Borsod, és Nógrád Volán Társaság járatain a segítő kutya szájkosarának hiánya miatt sorozatosan konfliktusba keveredett a buszsofőrökkel. A járatok mindegyikén még a régi előírások szerinti tájékoztató tábla volt kifüggesztve, amely szerint nincsen kivétel a szájkosár kötelező használata alól. Elvértve előfordult, hogy a sofőr jóindulatból felvette a segítő kutyát és gazdáját, de gyakran leszállították őket a járatról. Az érintett több esetben is kérte, hogy a sofőr adja írásba ez irányú döntését, de ezt minden esetben megtagadták tőle. A jogszabályra hivatkozás nem ért semmit; az érintett elmondása alapján ezen esetek többségében rendkívül kényelmetlen és megalázó helyzetbe került. Számos konfliktus után a hölgy elérte a forgalmi iroda vezetőjét, aki biztosította arról, hogy szabályosan vettek részt a forgalomban, helyesen tudja az előírásokat a mozgássérült kutya utaztatásával kapcsolatban. Megígérték, hogy hasonló eset nem fog előfordulni.

Hasonló tapasztalatokról számoltak be az érintettek, miszerint a Debreceni Közlekedési Vállalat és a Vasi Volán egyes sofőrjei a jogszabály ellenére is ragaszkodnak ahhoz, hogy a segítő kutyák is csak szájkosárban menjenek fel a járműre.

Egy hallássérült, hangot jelző kutya gazdájának elmondása szerint gyakran kerül megalázó helyzetbe a McDonald's éttermekben, de máshol is többször előfordult már, hogy a biztonságiak csalónak titulálták, mert láthatóan nem vak és nem is mozgássérült, mégis be akarja vinni magával a kutyáját. A debreceni és a nyíregyházi állatkertbe nem lehet bevinni segítő kutyát, a személyzet állategészségügyi okokra hivatkozva tagadja meg a belépést.

2013 áprilisában epilepsziás beteg, epilepsziaroham-jelző kutyájának gazdáját és szabályos megkülönböztető jelzéssel ellátott, érvényes tanúsítvánnyal rendelkező kutyát a biztonsági őrök nem engedték be a soproni InterSpar áruházba, a boltvezető is megtagadta a kérést. A boltvezető az üzlet jogászával való konzultáció után az érintett jegyzőkönyv kiállítására vonatkozó kérését megtagadta, és felajánlotta, hogy írjanak a vásárlók könyvébe, és 30 napon belül választ kapnak az ügyben felmerült kérdésekre.

A NEO elnökének tájékoztató leveléből:

Egy mozgássérült-segítő kutya tulajdonos 2010-ben egy nagyvárosi állatkertbe csak úgy tudott volna bemenni, ha az igazgató által kijelölt tárolóban hagyja a segítő kutyáját. A megtekintett tároló a gazda véleménye szerint kutyák elhelyezésére alkalmatlan (napos és kapu nélküli). A napos idő miatt a kutya nem maradhatott az autóban, így a család arra kényszerült, hogy a tervezett állatkerti programot kihagyja.

2011-ben egy szálloda mozgássérülteknek fenntartott akadálymentes szobáját nem kaphatta meg, mivel a kutya hullajtja szőrét. A jogszabályi hivatkozást elismerték, de a kutya szőrös állat.

2012-ben egy hajóútra a segítő kutyáknak is teljes árú jegyet kellett vásárolnia, törvényi hivatkozás nem érdekelte sem a pénztárost, sem a vezetőséget, a hajóra is csak hosszas beszélgetés után kaptak felszállási engedélyt, mert a kapitány szerint csak szájkosárral mehet fel kutya a fedélzetre.

Problémát jelentett az is, hogy egy kemping területe kutyások számára egyáltalán nem használható, az üzemeltetők a hatályos jogszabályt ismerik, tudják, hogy be kellene engedniük a segítő kutyákat, de a többi vendég érdekében hivatkozva a belépést megtagadták.

Egy másik alkalommal pedig egy sportáruház biztonságért felelős vezetőség nem engedte be, mert nem vakvezető kutyával volt.

Egy hallássérült-segítőkutya tulajdonos tapasztalatai szerint a jogszabályra való hivatkozás következtében az esetek többségében a biztonsági őr beengedi az adott intézménybe úgy, hogy az igazolvány elővételére sincs szükség.

Ez alól azonban adódnak kivételek pl. egy áruházlánc egyik üzletében a biztonsági őr ismerte a jogszabályt, de szerinte az csak a vakvezető kutyákra vonatkozik, ezért a hallássérült-segítő kutyát és gazdáját nem engedte be az áruház területére. A faliújságra – igazgatói döntés alapján – kiírták, hogy csak a vakvezető kutya mehet be az üzletbe, élelmiszert árusító területre azonban nem; ha kísérővel megy a látássérült személy, akkor a vakvezető kutya sem léphet be a boltba. Sörözőbe történő asztalfoglaláskor kijelentették, hogy a belső helyiségben nem tudnak asztalt foglalni, de a fűtött, fedett külső helyiségben biztosítanak férőhelyet. Szállodai szállásfoglaláskor kifogásolták a segítő kutya fogadását, gyorséttermekben, áruházakban, vendéglátó egységekben a többi vendég érdekében hivatkozva megtagadják a segítő kutyával való belépést.

*Baráthegyi Vakvezető és Segítő Kutya Iskola Alapítvány elnökének tájékoztató leveléből.*²⁰

Az elnök az ombudsmani megkeresésben felvetett kérdések vonatkozásában az elmúlt évben szakdolgozat keretében részletes tanulmányt írt²¹, amelyet szintén megküldött számomra.

A vakvezető kutyás közlekedéssel kapcsolatos felmerülő jogkérdések rendszerezett áttekintéséhez az elnök abból indult ki, hogy a látássérült személy egy szolgáltatást igényel, amikor vakvezető kutya iránti kérelmet nyújt be. A szolgáltatás folyamata három fő fázisból áll, a vakvezető kutyák képzéséből, a látássérült személy önálló közlekedésre való felkészítéséből és harmadikként a napi vakvezető kutya használatból, amelyhez számára vakvezető kutyát biztosítanak. A folyamat részekre való elkülönítését az indokolta, hogy a bennük rejlő életviszonyok alanyai és a felmerülő jogkérdések is jellegzetesen mások.

A szolgáltatás szereplői között a szolgáltatás megrendelői oldalán a szolgáltatást igénybe vevők állnak, a szolgáltatásra jogosult látássérült személyek. A szolgáltatást nyújtó szervezet szokásos megnevezése képző szervezet. A szolgáltatást közvetlenül nyújtó személyek két alapvető feladatköre a vakvezető kutyák képzése és a látássérült emberek felkészítése. Az előzőeket a folyamatban végzett tevékenységük szerint tenyésztőnek, kölyöknevelőnek illetve kutyakiképzőknek, az utóbbiakat rehabilitációs szakembernek nevezte. A dolgozat fő kérdései közé tartozott, hogy mely életviszonyokat lenne szükséges jogilag szabályozni, és mindez hogyan valósul meg külföldön és hazánkban.

A szakfelügyeletet ellátó szervezetre vonatkozó vizsgálat eredményeit tekintve megállapította, hogy a magyar szabályozás az ismertetett külföldi példától (francia, német, kaliforniai) jelentősen eltér. Egyrészt a szakfelügyelet jogosítványa a szolgáltatás, mint sajátos tevékenység engedélyezésére egyáltalán nem terjed ki; nincs jogszabályi felhatalmazása a tevékenység folytatásához előírt speciális feltételek ellenőrzésére. Széles körű jogosítványa van viszont a szolgáltatás eredményességét elbíráló szakmai kritériumrendszer meghatározásában és megkövetelésében.

A tanúsítvány kibocsátásának jogosítványa – egyéb szankciós lehetőség hiányában is – elegendő eszköznek bizonyulhat ahhoz, hogy a szakfelügyelet a meghatározott minimumkövetelmények teljesítését kikényszerítse. A rendszer gyenge pontjának a finanszírozás hiányát tartja. A hazai szervezeteknek alacsony a száma, viszont szigorú kritériumoknak kell megfelelniük, ezáltal – a tapasztalatok szerint – megfelelően biztosítják a szolgáltatás színvonalát, illetve hatékonyan csökkentik a visszaélések számát. Minőségbiztosítási szempontból azonban egyoldalú a szabályozás, ugyanis csak a kutyakiképzők szakképzettségéről rendelkeznek, míg a látássérültek rehabilitációjában dolgozó szakembereket nem említi.

²⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. áprilisi állapotot tükrözik.

²¹ Mezősi Tamás, Vakvezető kutyával közlekedő személyek jogai című szakdolgozat; Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék; Miskolc 2012; Konzulens: Dr. Jakab Nóra Phd.

Pozitívumként emeli ki a tanulmány, hogy a Rendelet a legszélesebb körű, az ENSZ Fogyatékosügyi Egyezmény fogyatékosággal élő személy fogalmát is átveszi. A vakvezető kutya használatára való alkalmasság tekintetében pedig kedvező, hogy nem az objektív feltételeknek való megfelelést kötik ki, hanem csupán azt, hogy a kérelmező a vizsgára alkalmassá váljon. A haladó gondolkodásra utalnak azok a rendelkezések is, amelyek a szájkosár mellőzését lehetővé teszik a kísérő kutyák esetében.

3. Javaslatok

A *MATESZE elnöke* szerint nagy szükség lenne a közszolgáltatásban dolgozók rendszeres tájékoztatására, hogy naprakész ismereteik legyenek a különböző típusú segítő kutyákról, ugyanis a többség napjainkban is csak a vakvezető kutyákat ismeri (el) segítő kutyának. Fontos lenne olyan felvilágosító média kampányokat szervezni, amely az emberek többségével megismerteti a fogyatékos rehabilitációnak ezen különleges módját. Hangsúlyt kellene fektetni a közszolgáltatásban dolgozók olyan irányú felvilágosítására, amely következtében el tudják dönteni egy kutyáról és gazdájáról, hogy jogszerűen tartanak-e igényt a segítő kutyákat és a kísért személyt megillető jogokra. A felvilágosításnak ki kellene terjednie arra, hogy milyen a segítő kutya tanúsítvány, hogyan ellenőrizhető annak érvényessége, a segítő kutyának milyen megkülönböztető jelzéseket kell viselnie, és hogy a kutyának milyen állategészségügyi kritériumoknak kell megfelelnie, és ez utóbbi hogyan ellenőrizhető. A szociális, egészségügyi és oktatási intézmények munkatársait szintén célszerű lenne tájékoztatni arról, hogy milyen feltételekkel lehet alkalmazni terápiás kutyákat ezen intézményekben. Az elnök kifogásolja, hogy a 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendeletből kimaradt az ellenőrzés és a szabályszegés esetére a szankcionálás lehetősége. A segítő kutyákat alkalmazó szervezeteket, fogadó intézményeket és a közszolgáltatókat is szükséges lenne ellenőrizni, hogy hogyan tartják be a szabályokat.

Az elnök azt is kiemelte, hogy különösen fontos a segítő kutyák kiképzésének finanszírozása, valamint az, hogy a terápiás kutyáknál elsősorban nem a képzés, hanem a vizsga utáni mindennapi működés költségeinek fedezete a kardinális kérdés. Jelenleg a támogatási rendszer kiszámíthatatlan, tervezhetetlen, a pályázati kiírásokban meghatározott feltételek nem életszerűek. A stabil és kiszámítható rendszeres finanszírozás mellett szól az a tény is, hogy a *MATESZE* által 2009-2010-ben elkészített átfogó hatástanulmány szerint a segítő kutyák alkalmazása közép és hosszú távon a fogyatékos rehabilitációnak költséghatékony, költségvetési megtakarítást eredményező módja.

A finanszírozási feltételek javítását a *MATESZE* által 2008-ban készített, a segítő kutya kiképzők szakképzésének munkaerőpiaci indokoltságát elemző tanulmány is indokolja, amely szerint Magyarországon a különböző típusú segítő kutyák számaránya jelentősen elmarad az uniói tagországokban nyilvántartott célcsoport-arányos létszámtól.

A szervezet fontosnak tartaná egy, a *MATESZE* és az azt alkotó kutyakiképző szervezetek együttműködésével, a segítő kutyák alkalmazására vonatkozó közép- és hosszú távú stratégia kidolgozását és megvalósítását. A stratégia meghatározná a működés kereteit, a minőségbiztosítás részleteit és a finanszírozás módját.

A *NEO elnöke* megfogalmazta, hogy a vonatkozó jogszabályok közötti összhang nagy segítséget nyújtana a segítő kutyákat érintő jogi ügyletek tisztázásához. Például a szabálysértési törvény idején módosítási tervezetében sem szerepelnek ebből a szempontból pozitív változások. (Ezt a problémát a törvénytervezet társadalmi egyeztetési időszakában a szervezet jelezte a Belügyminisztériumnak.) Ugyanis a 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet különféle jogokat biztosít a vakvezető, a mozgássérült-segítő, hangot jelző, rohamjelző és személyi segítő kutyák illetve gazdáik számára, a 2012. április 15-től hatályos szabálysértési törvény 193. § (1) bekezdés c) és d) pontja szerint azonban aki a felügyelete alatt álló kutyát szájkosár és póráz nélkül közforgalmú közlekedési eszközön – vakvezető, illetve

mozgáskorlátozottakat segítő kutya kivételével – szállítja, illetve élelmiszer-elárúsító üzletbe, közfürdő területére vagy játszótérre – vakvezető, illetve mozgáskorlátozottakat segítő kutya kivételével – beenged, illetőleg bevisz, szabálysértést követ el. Mivel a törvény csak a vakvezető és mozgássérült-segítő kutyákat nevesíti, ez korlátozza sok fogyatékossgal élő személy – pl. hallássérült- segítő, személyi segítő, rohamjelző kutyák gazdáinak – jogait.

Véleményük szerint a jogszabályi háttér biztosításán túl az érintett szervek, intézmények, szolgáltatók és személyek számára tartott felvilágosító, szemléletformáló programokkal lehetne a hatályos jogszabályoknak érvényt szerezni.

Az MGVYOSZ kutyakiképző iskolájának vezetője javasolja a közszolgáltatásban dolgozók rendszeres munkahelyi tájékoztatását a vakvezető kutyákra vonatkozó jogszabályokról, és szükségesnek látják még a nagy nyilvánosság tájékoztatását a média segítségével.

A VAI igazgatójának álláspontja szerint szükség lenne a vonatkozó jogszabályok minél szélesebb körben történő – akár kampányszerű – ismertetésére; a közszolgáltatást nyújtó intézményekben foglalkoztatottak részére jogi ismereteinek bővítése pl. továbbképzési, oktatási modulba történő beépítés; kompromisszumos megoldások megkeresése, megtalálása, tekintettel arra, hogy az áruházak, élelmiszerüzletek berendezéseinek elhelyezése nem teszi lehetővé a kerekesszékekkel, kutyával történő biztonságos közlekedést (a sorok között szűk a hely, gyakran a pékárut, zöldségfélét alacsonyan fekvő polcokon helyezik el, ami problémát jelenthet pl. a kutya esetében, aki a farkával csapkodva, szimatolásával beszennyezheti az élelmiszereket, ami vélelmezhetően elriaszthatja a vásárolni szándékozókat). Szintén indokolt lenne a társadalom minél szélesebb körű informálása a kutyák képzésének módjáról, a kutyák képességeiről, lehetőségeiről, amely a társadalmi előítéleteket is csökkentené.

Jelenleg nélkülözhetetlen a kutyakiképzés jobb támogatottsága, a támogatás folyamatossága annak érdekében, hogy megfelelő mennyiségű és kifogástalan felkészültségű kutya kerüljön ki a kiképző központokból.

Fontos lenne, hogy mind a kutyakiképzők, mind pedig a rehabilitációs folyamatban érintett szakemberek kitérjenek a „kutyás viselkedés” etikettjére; a kutyák gazdáinak mindent meg kellene tenniük annak érdekében, hogy a kutyájuk fegyelmezetten viselkedjen, mindig ápolat, tiszta legyen.

Törekedni kellene arra, hogy azon intézményi elhelyezést választó személyek számára, akik segítő kutyát alkalmaznak, biztosítottá válhasson a nagyobb helyigény kielégítése.

Lehetővé kellene tenni a jogi szabályozás ellenőrzését (direkt ellenőrzések, helyszíni szemlék, próbavásárlások alkalmával), a szankciók alkalmazását jogsértés esetén (pl. helyszíni bírság).

A MEOSZ elnökének tudomása van arról, hogy többen is szeretnének segítő kutyát, de nem tudják hová kell fordulni, milyen feltételek alapján juthatnak hozzá. A Szövetség a szükséges felvilágosítást meg tudja adni, de fontosnak tartanak, ha az állami rehabilitációs intézeteknél és más fogyatékossgal foglalkozó szervezeteknél is ismeretekkel rendelkeznének arról, mely szervezetek képeznek és adnak át ilyen állatokat.

Fontosnak tartják, hogy a képző alapítványokat az állam is támogassa, hogy minél kevesebb anyagi korlátba ütközzön a kutyák folyamatos kiképzése.

A Baráthegyi Vakvezető és Segítő Kutya Iskola Alapítvány elnökének álláspontja szerint a Rendeletben a közreműködő szervezet feladatainak felsorolását követően nem csak azt kellene rögzíteni, hogy e tevékenységeiért a közreműködő szervezet nem kérhet díjat, hanem annak finanszírozásáról is rendelkeznie kellene a jogalkotónak. Szükséges lenne arról is határozni a jogszabályban, hogy a látássérült emberek felkészítésével csak speciálisan erre képzett rehabilitációs szakemberek foglalkozhatnak.

Véleménye szerint a Rendelet szövegében a segítő kutya definícióját a rehabilitációs funkció mellé a rehabilitációs funkcióval is ki kellene egészíteni.

Javasolt lenne, hogy az egyes segítő kutyákat csak képezett szakemberek képezhessék. A vakvezető kutyák képzésére a rehabilitációs kutyakiképző alapképzettségű és a ráépülő vakvezető kutyakiképző végzettséggel rendelkező szakemberek legyenek jogosultak.

Véleménye szerint pontosítani kellene a Rendelet előírásait, hogy az ne zárja ki a nem segítő kutyákat képző látássérült rehabilitációs intézményeket a vakvezető kutyákkal való közlekedés tanításából. A szabályozást garanciális okokból célszerű lenne továbbá úgy módosítani, hogy a látássérült emberek tájékozódás és közlekedés tanítását csak megfelelő felsőfokú szakképzettséggel rendelkező szakemberek végezhesék az alkalmazott technikától (hosszú fehér bot vs. vakvezető kutya) függetlenül. Álláspontja szerint szükséges lenne a Rendeletet kiegészíteni a kölyöknevelők státuszával, a kölyöknevelés feladataival és az ehhez szükséges jogosítványokkal is. Szintén jogszabályi rögzítésre vár, hogy az utazási díjkedvezmények szempontjából a kiképzett és az igazoltan kölyöknevelés vagy speciális képzés alatt álló kutyák egyaránt vakvezető kutyának minősülnek.

A megbízott tisztifőorvos álláspontja szerint az egyenlő esélyekkel történő közszolgáltatásokhoz való hozzáférést nagyban segítik a segítő kutyák. Azonban az esélyegyenlőség teljes körű biztosítása érdekében szükséges a személyzet segítő készsége, vagyis az intézmények empátiája is.

Az OTH javasolja továbbá, hogy az intézményi épületekben a földön és a falon kitapintható vezető csíkokat alkalmazzanak, továbbá azt, hogy ezen ügyfélkör részére a tájékoztató táblák „Braille-írással” készüljenek. Az OTH szükségesnek látja továbbá az intézmények bejáratánál történő piktogramos, matricás figyelemfelhívást, a segítő kutyával történő szabad közlekedésre, valamint a segítő kutya fogalom megismertetését a közszolgáltatók és a lakosság körében egyaránt.

A McDonald's Magyarországi Étterem Hálózat Kft. ügyvezető igazgatójának véleménye szerint a segítő kutyákat használóknak a szolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférést hatékonyan segíthetné az egységes jogszabályi háttér, illetve ehhez kapcsolódóan a vállalatok, szolgáltatók támogató hozzáállása és gyakorlata. Tapasztalataik szerint a szabályok megalkotásán kívül a munkatársak megfelelő oktatására és felkészítésére is figyelmet kell fordítani annak érdekében, hogy a fogyatékosokkal élő személyeket a szolgáltatások igénybevételénél a munkatársak segíteni tudják, az esetlegesen adódó konfliktus helyzeteket pedig megfelelően tudják kezelni.

A SPAR Magyarország Kereskedelmi Kft. ügyvezető igazgatója hangsúlyozta, hogy az esélyegyenlőség biztosítását munkatársaik segítő felajánlásával valósítják meg, amelyet nem fogyatékosokkal élő vásárlók is igénybe vesznek azzal a különbséggel, hogy a fogyatékos személyek igény esetén – hátráltatás és sürgetés nélkül – vásárlásuk teljes ideje alatt igénybe vehetik a kíséretet. Munkatársak részére az jelentene segítséget, ha a jogszabályi rendelkezéssel összhangban a segítő kutyán egyértelműen látható lenne a megkülönböztető jelzés, amely alkalmas a kutyát kiképző szervezet egyértelmű azonosítására, illetve követelmény, hogy a gazdánál legyen ott a kutya oltási könyve, amelyet kérsre hajlandó bemutatni a gazda.

A Volán Egyesülés személyszállítási igazgatójának véleménye szerint alapvetően jelenleg is biztosított, hogy a segítő kutyát alkalmazó személyek a mindennapokban egyenlő eséllyel hozzá férjenek a közszolgáltatásokhoz; de infokommunikációs akadálymentesítéssel, az utasforgalmi létesítmények megközelítését, azok területén történő helyváltoztatást, valamint a járművekre történő fel- és leszállást segítő műszaki megoldások és kialakítások használatával, a segítő kutyák felismerését segítő egységes megkülönböztető jelzés viselésének kötelezővé tételével és a munkavállalók rendszeres oktatásával lehetne még inkább megerősíteni, hogy a segítő kutyát alkalmazó személyek a mindennapokban egyenlő eséllyel férjenek hozzá a közszolgáltatásokhoz.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

2. Az alapvető jogok 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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*”.

Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során 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 élel 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 jobbiztonság 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.²²

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 emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együttjáró 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.²³

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.²⁴

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

²² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

²³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²⁴ Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírószági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben.

Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosa minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat majd átfogó jellegű vizsgálatot.

Nemzetközi kötelezettségeink és követendő európai példák

*A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény*²⁵ 26. Cikke értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása.

²⁵ Kihirdette a 2007. évi XCII. törvény

E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

- a) a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;
- b) támogatják a közösségekben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez – a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

Az Egyezmény 9. Cikke kimondja, hogy a fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:

- a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;
- b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.

2. A részes államok szükséges intézkedéseket hoznak továbbá:

- a) a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítmények és szolgáltatások hozzáférhetősége érdekében bevezetett minimális szabványok és irányelvek alkalmazásának fejlesztésére, hatályba léptetésére és ellenőrzésére;
- b) annak elősegítésére, hogy a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményeket és szolgáltatásokat kínáló magánjogi jogalanyok figyelembe vegyék a hozzáférhetőség valamennyi aspektusát a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában;
- c) az érdekelt felek számára képzés támogatására a fogyatékossgal élő személyek esetében felmerülő hozzáférhetőség kérdéseiről;
- d) az épületekben és más, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítmények esetében a Braille, illetve könnyen érthető és olvasható jelzések biztosítására;
- e) az élő segítségnyújtás formáinak és a közvetítők biztosítására, ideértve az útmutatókat, olvasókat/olvasóprogramokat és szakképzett jelnyelvi tolmácsokat az épületek és a nyilvánosság számára rendelkezésre álló lehetőségek hozzáférhetőségének elősegítése érdekében;
- f) más megfelelő segítségnyújtási és támogatási formák előmozdítására a fogyatékossgal élő személyek információhoz való hozzáféréseinek biztosítása érdekében;
- g) a fogyatékossgal élő személyeknek az új információs és kommunikációs technológiákhoz és rendszerekhez való hozzáféréseinek, beleértve az Internetet is, előmozdítására;
- h) akadálymentes információs és kommunikációs technológiák és rendszerek tervezésének, fejlesztésének, előállításának és terjesztésének korai szakaszban történő elősegítésére annak érdekében, hogy ezek a technológiák és rendszerek hozzáférhetővé tétele minimális költséggel járjon.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 26. cikke kimondja, hogy az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.

Az Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottságának a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó *európai fogyatékossgügyi stratégiáról szóló jelentése* hangsúlyozza, hogy továbbra is számos akadály teszi lehetetlenné, hogy a fogyatékos személyek teljes mértékben gyakorolni tudják alapvető jogukat – beleértve az uniós polgársággal kapcsolatos jogokat –, illetve korlátozzák őket a másokkal egyenlő mértékű társadalmi részvétel terén. E jogok közé tartozik a szabad mozgás joga, a szabad lakóhelyválasztás és életvitel joga, valamint a kulturális, szabadidős és sporttevékenységekhez való teljes körű hozzáférés. (...)

A Bizottság a következőkre fog törekedni:

- azon akadályok leküzdése, amelyek a fogyatékos személyeket gátolják, hogy magánszemélyként, fogyasztóként, tanulóként, gazdasági és politikai szereplőként teljes mértékben élni tudjanak jogaikkal; megoldás keresése az Unión belüli mobilitással kapcsolatos problémákra, és a fogyatékos személyek parkolókátyája európai modellje használatának elősegítése és ösztönzése; (...)
- a sport-, szabadidős, kulturális és üdülési szervezetek, tevékenységek, események, rendezvények, termékek és szolgáltatások – beleértve audiovizuális téren – hozzáférhetőségének javítása; a sporteseményeken való részvétel ösztönzése és a fogyatékossgához kapcsolódó sportesemények szervezése.

3. Az ügy érdeme tekintetében

I. Előrelépés és a gyakorlat ellentmondásai

Mind a segítő kutyák kiképzésével foglalkozó szervezetek, mind az egyes közszolgáltatók válaszaiból kirajzolódik, hogy a Rendelet 2009-es módosítása óta a segítő kutyát alkalmazó személyeknek a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést nem, illetve kevésbé korlátozzák. A vizsgálat során megkeresett közszolgáltatók igyekeznek mindent megtenni annak érdekében, hogy biztosítsák a gazdák számára a közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést, így akadálymentes és a segítő kutyával is megközelíthető ügyfélszolgálati irodákat, várótermeket, eladó tereket alakítottak ki.

A közszolgáltatók kiemelt figyelmet fordítanak munkatársaik tájékoztatására, továbbképzésére, oktatására, amelynek részét képezi a fogyatékossgal élő, segítő kutyát alkalmazó személyekkel kapcsolatos bánásmód, így a segítő kutyák alkalmazhatóságáról szóló Rendelet előírásainak ismertetése is. Külön figyelmet érdemel a Spar Magyarország Kereskedelmi Kft. által, valamennyi munkatársa számára összeállított, a segítő kutyákat alkalmazó személyekre vonatkozó tájékoztató, amelyet az áruházlánc minden egységébe eljuttat. A személyszállítási feladatokat ellátó társaságok díjtalan utazást biztosítanak a segítő kutyák számára. A BKK, valamint az Auchan Magyarország Kft. pedig lehetőséget ad arra, hogy a kiképzést végző szervezetek a tanuló segítő kutyákkal működési területükön gyakoroljanak.

A BKK munkatársai az állomásokon a közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása céljából igyekeznek lehetővé tenni, hogy – a biztonságos közlekedés érdekében – a segítő kutyával közlekedő fogyatékossgal élő személyek álló mozgó lépcsőt használhassanak. Ugyanakkor abban az esetben, amikor a tervezett irányban csak egy mozgólépcső üzemel, illetve a többi lépcső közül egynek a leállítása sem lehetséges az utasforgalom nagysága és az esetleges torlódásból bekövetkező balesetveszély miatt álló lépcsőt nem tudnak biztosítani.

Ilyenkor az állomás személyzete tud információt adni arról, hogy az adott állomáson mikor biztosítható az utazás, illetve melyik szomszéd állomáson adottak a feltételek az utazáshoz.

A BKK vezérigazgatója válaszelevelében biztosított arról, hogy a rendelkezésükre álló forrásokhoz mérten minden lehetséges segítséget igyekeznek megadni a segítő kutyával közlekedő személyek számára; az előző bekezdésben részletezett gyakorlat azonban álláspontom szerint messzemenően nem meríti ki a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés fogalmát.

A jó gyakorlat elterjedésére utal az is – közszolgáltatók vezetőinek válaszai alapján –, hogy az elmúlt 4-5 évben (két eset kivételével, amelyben a félreértést a megkülönböztető jelzés megfelelő feltüntetésének hiánya okozta) nem érkezett a megkeresett közszolgáltatókhoz arra vonatkozó panasz, hogy a segítő kutyát alkalmazó fogyatékossgal élő személy belépését a kutyára tekintettel tagadták volna meg.

A kiképző szervezetek válaszaiból azonban kiderül, hogy a Rendelet módosítását követő előrelépés ellenére a mindennapi életben mégis előfordul, hogy megtagadják a kutyával való belépést; véleményük szerint ezen esetek hátterében a segítő kutyák alkalmazásáról szóló jogszabály ismeretének hiánya, vagy nem megfelelő ismerete állhat; gyakori hivatkozási ok például az is, hogy csak vakvezető kutya engedhető be. Gyakran közegészségügyi, állat-egészségügyi szabályokra, higiéniai okokra, az intézmény saját biztonsági szabályzatára, a többi vendég, vásárló, ügyfél, utas érdekeire, vagy arra hivatkozással tagadják meg a belépést, hogy jogszabály szájkosár kötelező viseletét írja elő. Akadt olyan eset is, amikor a megfelelő megkülönböztető jelzés hiánya miatt, vagy a kutya egészsége és biztonsága érdekében nem mehetett be a fogyatékossgal élő személy segítő kutyájával a közszolgáltatást nyújtó intézménybe.

A fenti esetekhez kapcsolódóan a szervezetek vezetői arról tájékoztattak, hogy jelentős előrelépést jelentene a segítő kutyát alkalmazó személyek jogainak érvényesítésében, ha a vonatkozó jogszabályok rendelkeznének a közszolgáltatást nyújtó intézmények jogszabályi kötelezettségeinek ellenőrzéséről, illetve azok megszegése esetén (a segítő kutyával való belépés jogszerűtlen megtagadása) az alkalmazható, hatékony, és a jogszerű jogalkalmazást elősegítő szankciókról. Jelenleg azonban sem a Fot., sem a Rendelet, sem pedig más jogszabály nem rendezi az ellenőrzés, a szankcionálás, jogsértés esetén pedig a segítő kutyát alkalmazó személy által érvényesíthető jogorvoslat kérdését.

II. A jogszabályi környezet hiányosságai

A jogi szabályozással kapcsolatban a vizsgálat feltárta, hogy a Rendelet és a Szabálysértési törvény nincsenek összhangban. A Rendelet 10. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a segítő kutyát alkalmazó személy szájkosár nélkül alkalmazhatja a segítő kutyát. Ezzel szemben a Szabálysértési törvény 193. § (1) bekezdés c) és d) pontja szerint, aki a felügyelete alatt álló kutyát szájkosár és póráz nélkül közforgalmú közlekedési eszközön – vakvezető, illetve mozgáskorlátozottakat segítő kutya kivételével – szállítja, élelmiszer-elárusító üzletbe, közfürdő területére vagy játszótérre – vakvezető, illetve mozgáskorlátozottakat segítő kutya kivételével – beenged, illetőleg bevisz, szabálysértést követ el. Tekintettel arra, hogy a Szabálysértési törvény a fenti tényállásban nem a Rendelet „segítő kutya” fogalom-meghatározást alkalmazza, hanem azt szűkíti a vakvezető és a mozgáskorlátozott személyeket segítő kutyákra, a Rendelet szerint szintén segítő kutyának minősülő hangot jelző, rohamjelző, személyi segítő, valamint a terápiás kutyát alkalmazó személy hátrányos megkülönböztetésben részesül.

A hatályos jogszabályok, a még kiképzés alatt álló, tanuló segítő kutyák helyzetét sem rendezik megfelelően.

Részletes a szabályozás arra vonatkozóan, hogy a már kiképzett segítő kutyát hol és milyen feltételek mellett lehet alkalmazni, viszont a Rendelet nem tér ki egyértelműen arra a kérdésre, hogy a még képzetlen, kiképzés alatt álló leendő segítő kutyák hogyan és milyen feltételekkel tartózkodhatnak a különböző közszolgáltatást nyújtó intézmények területén. Ennek következtében a kiképzőket gyakran akadályozzák meg abban, hogy a kutyával – kiképzés céljából – egy-egy intézménybe bejussanak, ilyenkor csupán a közszolgáltatók vezetőinek jóindulatában bízhatnak.

Azzal, hogy a kutyák és kiképzőik munkáját akadályozzák a kiképzés során, felmerül annak az esélye, hogy a kutyákat nem tudják megfelelően felkészíteni az egyes váratlan helyzetekre, így az átadást követően a fogyatékossgal élő személy kerülhet hátrányos helyzetbe.

Az egységes szabályozás, így a kikényszeríthetőség hiányát vonja maga után az is, hogy az – OTH tájékoztatása szerint – a közfürdők és kijelölt természetes fürdőhelyek az üzemeltetési szabályzatban határozzák meg a segítő kutyák beengedésének módját, tárgyi és személyi feltételeit.

A fentiek mellett számos esetben visszas helyezethez vezethet továbbá, hogy több jogszabály leszűkíti a segítő kutya fogalmát pl. vakvezető kutyára.²⁶

III. Forráshiány

Problémaként merül fel az is, hogy a segítő kutyát kiképző szervezetek – szemben a nagy érdeklődéssel és a számos igénnyel – folyamatos forráshiánnyal küzdenek. A segítő kutyák létszámát (jelenleg több mint 200 kutya) 2010 óta tartja nyilván elektronikusan a MATESE, de tudomásuk van 75 olyan vakvezető kutyáról, amelyeket 2010 előtt adtak át, így ezek nem szerepelnek a nyilvántartásukban.

A kutyára váró fogyatékossgal élő személyeket az egyes szervezetek éves felbontásban tartják nyilván, így nem határozható meg pontosan a várakozók száma. Vannak azonban olyan személyek, akik akár évekig is várnak egy kutya átadására. A folyamatot megnehezítheti az idő múlása is, mivel időközben egy-egy jelentkező állapota jelentősen változhat, és ez kihatással van arra is, hogy milyen képzettségű és temperamentumú kutyára van szüksége.

Annak érdekében, hogy minél több fogyatékossgal élő személy számára váljanak hozzáférhetővé az egyes közszolgáltatások, nagyobb számú segítő kutya kiképzésére, átadására, utógondozására és a várakozási idő lecsökkentésére lenne szükség, amely azonban ilyen jelentős forráshiány mellett nem teljesíthető. A kiképzést folytató szervezetek költségeikre a fedezetet pályázatokból, a személyi jövedelemadó 1%-a felajánlásából, az NCA által kiírt működési pályázatok, adományok, önerő és szponzori támogatások útján biztosítják. Rendszeres, címzett fejezeti kezelésű támogatást csupán a MVGYOSZ kutyaiskolája kap. Véleményük szerint több pályázatra, valamint arra lenne szükség, hogy a kiírt pályázatok illeszkedjenek a segítő kutyák kiképzésének, átadásának és utógondozásának folyamatához, mivel a meglévő pályázatok legtöbb esetben 6-12 hónapot támogatnak, annak ellenére, hogy egy segítő kutya felkészítése 18-24 hónapot ölel fel.

Gondot jelent az is, hogy a pályázatok során a támogatás feltételeként kiképzett és átadott kutyák számában mérhető eredményeket várnak el, amelyet azonban csak azok a szervezetek tudnak biztosítani, amelyek számára más források is rendelkezésre állnak.

²⁶ Például: a természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről szóló 78/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet 7. melléklet 7. pontja; a vízi személyszállítás feltételeiről szóló 261/2008. (XI. 3.) Korm. rendelet 12. § (4) bekezdése; az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 42/C. § (4) bekezdése b) pontja; az autóbuszos személyszállítási szolgáltatásnak a 181/2011/EU rendeletben nem szabályozott részletes feltételeire, az abban foglaltak alóli mentességekre, az autóbuszos személyszállítási szolgáltatási feltételekre, valamint a közúti személyszállítási üzletszabályzatra vonatkozó szabályokról szóló 213/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet 16. § (3) bekezdése.

A terápiás kutyák vonatkozásában nehézséget okoz, hogy kizárólag a kiképzést támogatják; ezek a kutyák azonban továbbra is a kiképző szervezetnél maradnak, így azok fenntartása számukra jár költségekkel.

Összességében a segítő kutyák kiképzésével kapcsolatos pályázati mechanizmus vonatkozásában elmondható, hogy a pályázatok csekély számban fordulnak elő, azok kiírása kiszámíthatatlan és esetleges, feltételeik pedig nem életszerűek.

IV. Javaslatok

Mind a segítő kutyát alkalmazó fogyatékossgal élő személyek tapasztalatait összegyűjtő kiképző szervezetek, mind a közszolgáltató intézmények hangsúlyozták, hogy továbbra is kiemelt figyelmet kell fordítani a munkavállalók továbbképzésére és tájékoztatására, valamint az általános társadalmi szemlélet formálására, a többségi társadalom érzékenyítésére, befogadóvá tételére. A szervezetek részéről felmerült annak az igénye, hogy a segítő kutyákat alkalmazó személyeket is minél hatékonyabban készítsék fel arra, hogy a kutya fegyelmezetten viselkedjen, illetve mindig ápolt és tiszta legyen.

Egyes szervezetek azt is kiemelték, hogy fontos lenne annak biztosítása, hogy az állami rehabilitációs intézetek, és a fogyatékossgal élő személyek érdekeit képviselő szervezetek munkatársai is rendelkezzenek ismeretekkel arról, hogy mely szervezetek képeznek és adnak át segítő kutyákat, ugyanis sok esetben a fogyatékossgal élő személyek nem tudják, hogy segítő kutya iránti igényeikkel hova fordulhatnak segítségért.

A közszolgáltatást nyújtó intézmények álláspontja szerint a konfliktus helyzetek számos esetben elkerülhetők lennének, ha a gazdák kutyájukat a megfelelő megkülönböztető jelzéssel látnák el, valamint a kutya alkalmazhatóságát tanúsító minden egyes irat a gazdánál lenne.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet módosítását követően ugyan jelentős előrelépések történtek a segítő kutyát alkalmazó személyek közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférésére vonatkozóan, a Rendelet és gyakorlati alkalmazása azonban továbbra sem felel meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. A feltárt joggyakorlat, és a jogalkalmazó szervek munkája során felmerülő bizonytalanság – az érintettek vonatkozásában – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben okoz visszásságot.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a *nemzetgazdasági miniszterrel* együttműködve fordítson kiemelt figyelmet a segítő kutyát alkalmazó fogyatékossgal élő személyek közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférésének biztosítására, és ennek érdekében – a jelentésben tett megállapítások figyelembe vételével, valamint az érintett szakmai szervezetek bevonásával – kezdeményezzen határozott intézkedéseket. Ennek keretében:
 - igazítsák a pályázati kiírásokat a célcsoportok igényeihez, valamint biztosítsanak több pályázati lehetőséget a segítő kutyák kiképzésére, átadására és utógondozására;
 - teremtsék meg olyan programok, kampányok szervezésének feltételeit, amelyeknek célja a társadalom és egyben a közszolgáltatók minél szélesebb körű tájékoztatása, a

téves előítéletek és félelmek feloldása a segítő kutyát alkalmazó személyek vonatkozásában.

2. Az Ajb. 37. § alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy – az érintett szakmai szervezetek és minisztériumok bevonásával – teljes körűen tekintse át a segítő kutyákra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és kezdeményezze azok a jelentésben (lásd. 3. Az ügy érdemében II. pont) feltárt hiányosságainak felszámolását célzó módosítását.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

Mellékletek

Tájékoztató a segítő kutya alkalmazásáról

2009. december 11-én hatályba lépett a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet. Jelen tájékoztató célja, hogy – a segítő kutyák gazdáí, valamint a létesítmények üzemeltetőinek a jogai és a kötelességei közérthető, egyértelmű felsorolásával – elősegítse a rendelet végrehajtását, a segítő kutyáknak a közszolgáltatást nyújtó létesítményekben, közterületeken való megfelelő alkalmazását.

1. A segítő kutyák gazdáinak jogai

A segítő kutya gazdája jogosult a segítő kutyával tartózkodni és a segítő kutyát használni a lakosság elől elzárt területek kivételével a közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató területén és egyéb, mindenki számára nyitva álló létesítményben (területen).

– *Kit illet meg ez a jogosultság?*

A fogyatékossgal élő személyt, aki segítő kutyát alkalmaz és a rendelet szerinti, a segítő kutya használatára, gondozására vonatkozó képzésben részt vett és sikeresen le is vizsgázott.

– *Milyen kutyával lehet az érintett létesítményekben tartózkodni?*

Segítő kutyával, azaz a rendelet szerint kiképzett, sikeres vizsgát igazoló tanúsítvánnyal rendelkező és az állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő (erről részletesen 1. a 2. pontot) megfelelő kutyával.

– *Hogyan lehet a segítő kutyával az érintett létesítményekben tartózkodni?*

A kutyára a gazdának nem kell szájkosarat tennie. A kutyán viszont ott kell lennie a megkülönböztető jelzésnek (tipikusan a szervezet lógójával ellátott hám), ami alkalmas kell legyen a kutyát kiképző szervezet egyértelmű azonosítására, a kutya gazdájánál pedig ott kell legyen az állat oltási könyve.

– *Mit tehet meg a gazda és segítő kutyája az érintett létesítményekben?*

A segítő kutya gazdája – mindenki máshoz hasonlóan – rendeltetészerűen, másokat nem zavaró módon tartózkodhat az adott intézményben és veheti igénybe a szolgáltatásokat.

Ha az adott létesítményben mozgólépcső van, a gazda kérheti, hogy az álló mozgólépcsőn a segítő kutyával közlekedhessen.

– *Milyen létesítményekbe, területre mehet be a fogyatékossgal élő személy a segítő kutyájával?*

Minden közszolgáltatást nyújtó létesítménybe, a hatóságoktól kezdve a közszolgáltatók ügyfélszolgálatain és az oktatási, szociális, közművelődési stb. intézményeken át egészen az üzletekig, vendéglátóhelyekig. A rendelet segítő jelleggel ad egy példálódzó felsorolást ezekről a létesítményekről: közforgalmú tömegközlekedési eszközök, üzletek, ideértve az élelmiszer árúító üzletet és a vendéglátó üzletet is, bevásárlóközpontok, piacok, vásárok, szálláshelyek (szállodák, turistaház stb.), játszóterek, közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, közfürdők (uszodák, strandok), állatkertek, közterületek (parkok stb.).

Fontos hangsúlyozni, hogy a rendeletben szereplő felsorolás nem teljes körű, csak példálódzó jellegű! A fogyatékossgal élő személy minden más, a felsorolásban külön nem nevesített, mindenki számára nyitva álló létesítménybe (területre) bemehet a segítő kutyával.

– *Hova nem mehet be a fogyatékossgal élő személy a segítő kutyájával?*

Azokba a létesítményekbe, létesítmények helyiségeibe, amelyek a lakosság elől elzártak, ahova a többi ember sem mehet be. Így értelemszerűen nem lehet segítő kutyával tartózkodni az érintett intézmények magánhasználatra szánt helyiségeiben, pl. vendéglátóhelyek konyhájában, boltok raktárhelyiségeiben stb.

2. A segítő kutyák gazdáinak kötelezettségei

– *Milyen kötelezettségei vannak a gazdának a segítő kutya egészségével, higiéniés viszonyaival kapcsolatban?*

A fogyatékossgal élő személy kizárólag az állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő segítő kutyával tartózkodhat az érintett létesítményekben. Az állat-egészségügyi követelményeket elsősorban a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól szóló 164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet és a zoonózisok elleni védekezés állat-egészségügyi feladatairól szóló 81/2002. (IX. 4.) FVM rendelet tartalmazza. Ezeknek megfelelően a fogyatékossgal élő személy olyan segítő kutyával tartózkodhat az érintett intézményekben, amely mindenekelőtt érvényes veszettség elleni oltással rendelkezik és széles spektrumú főreghajtó szerrel kezelték. Mindkettő évente kötelező és azt a kutya oltási könyve igazolja. *Figyelem! A gazdánál mindig legyen ott a segítő kutya oltási könyve, hogy a kutya állat – egészségügyi követelményeknek való megfelelését igazolni tudja, és amennyiben 2010. január 1. után tette le kutyájával a segítő kutya vizsgát, ajánlott, hogy magánál tartsa a sikeres vizsgát igazoló tanúsítványt, amelyet a miniszter által kijelölt „Közreműködő Szervezet” (amely 2014. december 31-ig a Magyar Terápiás és Segítőkutya Szövetség Egyesület) állított ki számára.*

Az állat-egészségügyi követelményeknek való megfelelésen túl a gazdának gondoskodnia kell róla, hogy amennyire a körülmények (pl. időjárás) lehetővé teszik, tiszta, rendezett állapotú kutyával tartózkodjon az

adott létesítményben, úgy hogy a kutya lehetőség szerint e módon se (pl. szagával) zavarja az ott-tartózkodókat.

A gazdának gondoskodni kell róla, hogy a segítő kutya ne piszkítson azokban a létesítményekben, területeken, ahol ez tilos. Ha a gazda közterületen tartózkodik a segítő kutyával, ott az általános szabályok érvényesek rá, azaz gondoskodnia kell a kutyapiszok eltávolításáról.

– *Milyen kötelezettségei vannak a gazdának a segítő kutya magatartásával kapcsolatban?*

A gazda kizárólag nem veszélyeztető magatartású segítő kutyával tartózkodhat a rendelet szerinti létesítményekben. A gazdának gondoskodnia kell róla, hogy a segítő kutya ne tanúsítson agresszív, megfélemlítő magatartást és semmilyen módon ne jelentsen veszélyt a létesítményben tartózkodók testi épségére (odakapás, harapás stb.). A kiképzett segítő kutya elvileg ilyen magatartást nem tanúsíthat, ha ez mégis előfordulna, a gazdának azonnal el kell hagynia a kutyával a létesítményt. Ha ezt nem teszi meg, a létesítmény üzemeltetője eltávolíthatja a segítő kutyát a létesítményből.

– *Milyen kötelezettségei vannak a gazdának, ha a segítő kutya kárt okoz a létesítményben?*

A rendelet a segítő kutya által okozott kárért való felelősségre a Polgári Törvénykönyvnek az állattartók felelősségére vonatkozó szabályait rendeli el alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a segítő kutya gazdájára is az általános kártérítési szabályok az irányadók, azaz köteles megtéríteni a létesítmény tulajdonosának a segítő kutya által okozott kárt. A gazda akkor mentesülhet a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben az általában elvárható.

3. A létesítmény (terület) fenntartójának, üzemeltetőjének, tulajdonosának, illetve az általa megbízott személynek (a továbbiakban együtt: a létesítmény üzemeltetőjének) jogai

– *Mit követelhet meg a létesítmény üzemeltetője a gazdával kapcsolatban?*

Csak fogyatékossgal élő személy és csak kiképzett segítő kutyával tartózkodhat a létesítményben (1. 1. pontot). A gazdának a segítő kutya használatára kiképzettnek kell lennie. Az üzemeltető megkövetelheti, hogy a gazda teljesítse a 2. pont szerinti kötelezettségeit.

– *Mit ellenőrizhet a létesítmény üzemeltetője a segítő kutyával kapcsolatban?*

Először is azt, hogy valóban segítő kutyáról van-e szó, azaz a kutyán rajta van-e a megkülönböztető jelzés. A kutya segítő státuszát a Közreműködő Szervezet honlapján (<http://www.matesze.hu/>) közzétett nyilvántartás megtekintésével is ellenőrizheti. Kizárólag az állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő kutyával lehet a létesítményben tartózkodni, azaz az üzemeltető kérheti, hogy a gazda az oltási könyv bemutatásával igazolja, hogy a kutya érvényes veszettség elleni védőoltással rendelkezik és az egyéb állat-egészségügyi követelményeknek is megfelel (1. részletesen a 2. pontban).

– *Mit követelhet meg a létesítmény üzemeltetője a segítő kutya „higiénés állapotával” kapcsolatban?*

Azt, hogy a segítő kutya e tekintetben is a lehető legkisebb mértékben zavarja a létesítményben tartózkodókat, azaz tiszta, rendezett állapotú legyen. Irreális elvárásokat azonban nem fogalmazhat meg. Így például esős időben él kell tűrnie, hogy a segítő kutya vizes, sáros a mancsa stb.

Az üzemeltető megkövetelheti a gazdától, hogy gondoskodjon róla, hogy a segítő kutya ne piszkítson oda, ahova nem szabad, közterületen pedig a gazda gondoskodjon a kutyapiszok eltávolításáról.

– *Mit követelhet meg a létesítmény üzemeltetője a segítő kutya magatartásával kapcsolatban?* Az üzemeltető megkövetelheti a gazdától, hogy gondoskodjon róla, hogy a segítő kutya magatartásával a lehető legkisebb mértékben zavarja a létesítményben tartózkodókat (ne ugasson, ne menjen oda másokhoz stb.)- Irreális elvárásokat azonban e tekintetben sem fogalmazhat meg az üzemeltető.

– *Mikor távolíthatja el a létesítményből az üzemeltető a segítő kutyát?*

Ha a segítő kutya a létesítményben tartózkodók testi épségét veszélyeztető magatartást tanúsít. Egyértelműen a testi épséget veszélyezteti, ha a kutya odakap valaki felé, megharap valakit, de már az is, ha a kutya egyértelműen támadó, agresszív magatartást tanúsít és fennáll annak veszélye, hogy valakit megtámad.

– *Mit tehet a létesítmény üzemeltetője, ha a segítő kutya kárt okoz?*

Kártérítési igényvel léphet fel a gazdával szemben. A gazda köteles megtéríteni a segítő kutya által okozott kárt.

4. A létesítmény üzemeltetőjének kötelezettségei

– *Mit köteles biztosítani a létesítmény üzemeltetője?*

A létesítmény üzemeltetője köteles biztosítani, hogy a fogyatékossgal élő személy a segítő kutyájával a létesítménybe beléphessen, ott tartózkodjon és a szolgáltatásokat igénybe vegye. (L. az 1. pontnál részletesen, hogy milyen létesítményekre, területre terjed ki a rendelet hatálya.) A létesítmény üzemeltetője köteles biztosítani az egyenlő esélyű hozzáférést, az egyenlő bánásmód érvényesülését.

– *Mit köteles eltűrni a létesítmény üzemeltetője?*

Azt, hogy a segítő kutya az adott létesítményben tartózkodjon, akkor is, ha oda egyébként állatot bevinni nem lehet. A létesítmény üzemeltetője köteles továbbá eltűrni a segítő kutya használatával járó következményeket, esetleges kellemetlenségeket, és csak a rendeletben meghatározott feltételek fennállása esetén (testi épséget veszélyeztető magatartás, állat-egészségügyi követelményeknek való meg nem felelés)

távolíthatja el a segítő kutyát a létesítményből.

– *Mit nem tehet meg a létesítmény üzemeltetője?*

A létesítmény üzemeltetője nem kötheti olyan feltételhez a segítő kutyának a létesítményben való jelenlétét, ami alól a rendelet felmentést ad (pl. szájkosár alkalmazása). A rendeletben foglaltakon túl az üzemeltető nem kötheti további feltételekhez, hogy mikor tartózkodhat a fogyatékossgal élő személy segítő kutyájával a létesítményben. Ha nem állnak fenn a rendeletben meghatározott feltételek, az üzemeltető nem távolíthatja el a segítő kutyát a létesítményből.

5. Egyéb tudnivalók

– *Milyen jogai vannak a segítő kutyák kiképzőinek?*

A segítő kutyák kiképzőit (akiket a Közreműködő Szervezet honlapján regisztrált) is megilletik a fogyatékos gazdával azonos jogok, azaz korlátozás nélkül tartózkodhatnak a lakosság elől elzárt területek kivételével a közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató területén és egyéb, mindenki számára nyitva álló létesítményben (területen).

– *A terápiás kutyák alkalmazóit (felvezetőit) is megilletik ezek a jogok?*

Nem. A terápiás kutya és felvezetője csak a közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményekben tartózkodhat korlátozás nélkül. További tájékoztatást nyújt a segítőkutya kiképzésben közreműködő szervezet, a Magyar Terápiás és Segítőkutya Szövetség Egyesület a <http://www.matesze.hu> oldalon.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2688/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos siófoki üdülőingatlanát évek óta nem használja, így azon hulladék sem keletkezik. A helyi rendelet azonban az üdülőingatlanok esetében nem teszi lehetővé a közszolgáltatás szüneteltetését, ezért a közszolgáltató folyamatosan követeli a hulladékszállítási díjat.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos évek óta nem használja üdülőingatlanát, a használaton kívüliség tényét jelezte a közszolgáltatónak is, ennek ellenére folyamatosan küldik a számlákat. A közszolgáltató tájékoztatása szerint a helyi rendelet szabályozása alapján nem lehetséges az üdülőingatlanok tekintetében a közszolgáltatás szüneteltetése.

A panasz alapján megvizsgáltam Siófok Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékról és a hozzá kapcsolódó közszolgáltatásról szóló 6/2013. (III. 4.) rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 3. §-ban szereplő értelmező rendelkezések szerint:

1. Lakóingatlan: Siófok város közigazgatási területén fekvő ingatlan, vagy ingatlanegység, mely egész éves használatra alkalmas, ezért használója egész évben folyamatosan életvitelszerűen használja, vagy jellemzően üdülésre vagy üdültetésre használja, legalább egy az ingatlanban lakóhellyel rendelkező lakója van és az ingatlan használata során települési hulladék keletkezik, melynek gyűjtéséről, és elhelyezéséről az ingatlan használója a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételével gondoskodik és ennek ellentételezéseként hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére köteles.

2. Üdülőingatlan: Siófok város közigazgatási területén fekvő, egész éves használatra alkalmatlan ingatlan, vagy ingatlanegység, melyben sem lakóhelyet sem tartózkodási helyet nem létesítettek, melyet a tulajdonosa a használati szezonban csak üdülésre, vagy üdültetésre használhat, a használat során települési hulladék keletkezik, melynek gyűjtéséről, és elhelyezéséről az ingatlan tulajdonosa a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételével gondoskodik és ennek ellentételezéseként hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére köteles.

3. Használati szezon: április 1-jétől október 31-éig tart.

4. Ingatlanegység: a lakóingatlan, vagy üdülőingatlan önálló egysége, olyan helyiség, vagy egymással belső kapcsolatban álló fő – és mellékhelyiségek műszakilag is összetartozó együttese, amelynek a szabadból, vagy az épület közös közlekedőjéből nyíló önálló bejárata van, meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas.

5. A lakóingatlan használójának kell tekinteni: a) a tulajdonost, b) a haszonélvezőt, c) a földhasználati joggal rendelkezőt, d) az ingatlan bérlőjét, e) a társasházat, f) a lakásszövetkezetet, g) azt aki az ingatlant egyéb jogcímen használja.

Az Ör. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó köteles az ingatlanán keletkező települési hulladékot az e rendeletben meghatározott módon és helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról, vagy ártalmatlanításáról gondoskodni. (...)

Az üdülőingatlanokra vonatkozó különleges szabályok között az Ör. 8. §-a szerint (1) Az üdülőingatlan tulajdonosa a 2. mellékletben foglaltak alapján, járatnapokon kívüli időszakban is köteles gondoskodni a keletkezett hulladék összegyűjtéséről, kezeléséről, illetve saját költségén a térségi hulladékgazdálkodási létesítménybe történő beszállítatásáról. Amennyiben az üdülőingatlan tulajdonosa a közszolgáltató által rendszeresített zsákban helyezi ki a hulladékot, a közszolgáltató köteles gondoskodni annak elszállításáról. (2) Az üdülőingatlan tulajdonosa a használati szezonon kívül is köteles a köztisztaságról szóló önkormányzati rendeletben szabályozott ingatlan tisztántartási és karbantartási kötelezettségének eleget tenni.”

A Közszolgáltatás szüneteltetésének szabályaira vonatkozóan az Ör. 8/A. § szerint (1) Mentessül a közszolgáltatási díj időarányos részének a megtérítése alól az a lakóingatlan használó, aki a) az ingatlanát tárgyévben megszakítás nélkül legalább 3 hónap időtartamban nem használja, b) a gyűjtőedény azonosító matricáját a közszolgáltató részére leadja, c) az ingatlan használaton-kívüliségét a közszolgáltató képviselőjének jelenlétében, annak üzletszabályzatában részletesen szabályozott módon ellenőrzött nullás vízfogyasztással (egyedi óra hiányában elektromos energiafogyasztással) igazolja, és d) hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjhátraléka a bejelentés benyújtásának időpontjában nincs. (2) Nullás vízfogyasztásnak tekintendő, ha a mérőóra kezdő és a záró óraállása között legföljebb 3 m³ vízfogyasztás, vagy maximum 50 kWh óra fogyasztás keletkezik a használaton kívüli ingatlanban.

(4) A lakóingatlan használója köteles az ingatlan használaton kívüliségének kezdetét legalább 15 nappal megelőzően a közszolgáltató felé írásban bejelenteni. Az írásbeli bejelentés csak teljes naptári hónapokra szólhat.

A közszolgáltató a bejelentés befogadásáról köteles írásban visszaigazolást adni az ingatlan használó részére. (5) A lakóingatlan használója a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének időszakára, rendelkezésre állási díjként, köteles az időarányos közszolgáltatási díj 50%-át megfizetni.”

Az Ör. 5. számú melléklete megállapítja a „Nagydarabos lom házhoz menő jellegű, a közszolgáltatóval megrendelésre történő beszállításának kedvezményes díjait és a szolgáltatás igénybevételének szabályait”. A díjakat az 5. melléklet 1. pontja köbméterenkénti nettó árként állapítja meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosára a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosára 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosára 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 megítélő hivatott egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Az Alkotmánybíróság is – 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.¹

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítsák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágeszélőirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit, f) az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat.

Jóllehet a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. a gyűjtődény választható ürmértéke, az üdülőingatlanokra vonatkozó részletes szabályok, az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Korábban az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁷ módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

⁷ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-jétől hatálytalan.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit*.

Így a hatályos szabályozás alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének már kötelezően meg kell állapítania azokat a feltételeket, amelyek mellett az ingatlanhasználók kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését (ennek részeként a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentességet) abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagy kezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll.

Az Ör. 3. § 5. pontja szerint a *lakóingatlan használójának* kell tekinteni: a) a tulajdonost, b) a hasznélvezőt, c) a földhasználati joggal rendelkezőt, d) az ingatlan bérlőjét, e) a társasházat, f) a lakásszövetkezetet, g) azt aki az ingatlant egyéb jogcímen használja.

Megállapítható, hogy az Ör. szabályozása a Htv. fogalomrendszerétől eltérően nem az *ingatlanhasználó* általános, törvényben meghatározott fogalmára építi szabályozását, hanem az Ör. 3. § 1. és 2. pontjában meghatározott „Lakóingatlan” illetve „Üdülőingatlan” sajátos fogalom meghatározást alapul véve az ingatlanhasználók általános köréből mintegy kiemeli a *lakóingatlan használók* csoportját, és erre az alanyi körre vonatkozólag sajátos szabályokat állapít meg, amelyek ugyanakkor nem vonatkoznak azokra a Htv. szerinti ingatlanhasználókra, akik az Ör. fogalomhasználata szerint *üdülőingatlan használók* (tulajdonosok).

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A Jat. 3. §-a értelmében az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjában az ingatlanhasználóra irányadó fogalom-meghatározás az ingatlannak, ingatlanegységnek az Inyvtv. 11-13. §-ában megállapított fogalmán alapul.

Az Inyvtv. 12. §-a úgy rendelkezik, hogy a földrészleten kívül *önálló ingatlannak* kell tekinteni: *a)* az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ha az nem vagy csak részben a földrészlet tulajdonosának a tulajdona (a továbbiakban: önálló tulajdonú épület), *b)* a társasházban levő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget (a továbbiakban: öröklakás) a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt, *c)* a szövetkezeti házban levő szövetkezeti lakást, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiséget, *d)* a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől [*a)*-*d)* pontok szerinti ingatlanok együtt: egyéb önálló ingatlan].

Az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdésében, valamint 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas területi övezeti besorolás alapítja

meg. Az egyes ingatlanok üdülő jellegét az Inyvtv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozó adatként az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza.

Tekintettel arra, hogy az ingatlanhasználó fogalmát a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja megállapítja, az Ör. 3. § 1. és 2. pontjában a lakóingatlanra és az üdülőingatlanra megállapított rendelkezések olyan összefüggésben is jogszabálysértőek és feleslegesek, hogy az Ör. fogalomrendszerében e rendelkezések alapján „lakóingatlan használók” és „üdülő ingatlan tulajdonosok” tekintetében az Ör. a Htv. szabályozásával ellentétes, indokolatlan megkülönböztetésen alapuló rendelkezéseket állapít meg. (Ld. Ör. 3. § 5. pont, 8. § (1)-(2), 8/A. § (1)-(3) bekezdései, (5) bekezdése).

A szabályozás olyan szempontból is ellentmondó, hogy az Ör. 3. § 1. pontja a lakóingatlan fogalmában az üdülést, üdültetést is használati módként jelöli meg, ugyanakkor az üdülőingatlanokra vonatkozó, az Ör. 8. §-ában foglalt speciális szabályok az üdülőként használt lakóingatlanok használóira nem, csupán az Ör. 3. § 2. pont szerinti üdülőingatlanok tulajdonosaira vonatkoznak.

Megállapítottam, hogy az Ör. 3. § 1., 2., és 4. és 5. pontjában szereplő „értelmező rendelkezések” ellentétesek Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményével, és a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütköznek, valamint túlmutatnak a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazáson.

Az Ör. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon és helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról, vagy ártalmatlanításáról gondoskodni. (...)

A Htv. 35. § c) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit.

A Htv. 38. §-a szerint (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi. (2) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.

A Htv. 39. §-a úgy rendelkezik, hogy (2) A természetes személy ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékot - kormányrendeletben, miniszteri rendeletben vagy a települési önkormányzat (Budapesten a fővárosi önkormányzat) rendeletében meghatározott feltételek szerint - hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja, és ott a jogosultnak átadhatja vagy gyűjtőedényben elhelyezheti. E jogot a természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a közszolgáltató részére megfizette. (4) Ha az ingatlanhasználó a zöldhulladék komposztálásáról saját maga nem gondoskodik, a zöldhulladékot elkülönítetten gyűjti, és a közszolgáltatónak úgy adja át, hogy a zöldhulladék komposztálhatósága, illetve lebontása biztosítható legyen.

Megállapítottam, hogy az Ör. 4. § (1) bekezdésének „továbbá hasznosításáról, vagy ártalmatlanításáról gondoskodni” szövegrésze ellentétes a Htv. 38. § (1)-(2) bekezdésével, 39. § (2) és (4) bekezdésével, továbbá túlmutat a települési önkormányzat részére Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerinti, a Htv. 35. § c) pontja vonatkozásában adott felhatalmazáson.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat.

A Htv. 35. § e) pontja szerint a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteit a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg.

Az Ör. 8/A. §-a ugyanakkor a közszolgáltatás szüneteltetésének szabályai között, a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával és 35. § e) pontjával ellentétesen az ingatlanhasználók közül kizárólag a *lakóingatlanok használói* számára biztosítja a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét, az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai számára azonban nem.

Tekintettel arra, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja alapján ingatlanhasználók, a szabályozásnak az Ör. 8/A. §-ában foglalt módja nem felel meg a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjában, 35. § e) pontjában és 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezéseknek.

Megállapítottam, hogy az Ör. 8/A. § (1)-(3) bekezdései ellentétesek a Htv. 2. § (1) bekezdésének 34. pontjával, valamint Htv. 35. § e) pontjával, mert az ingatlanhasználók általános köréből az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai tekintetében nem tartalmazzák a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást.

Megállapítottam, hogy a vizsgálattal érintett települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja alapján a Jat. 5. § (4) pontja szerint fennálló, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó jogalkotási kötelezettségét részben elmulasztotta.

Az Ör. 8/A. § (5) bekezdése szerint a lakóingatlan használója a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének időszakára, rendelkezésre állási díjként, köteles az időarányos közszolgáltatási díj 50%-át megfizetni. Az Ör. 5. számú mellékletének 1. pontja a „nagydarabos lom, lim-lom” hulladék elszállításának díjára vonatkozóan megállapítja a lom, lim-lom mennyiségéhez igazodóan az elszállítás „kedvezményes” nettó díjösszegeit. Az Ör. e rendelkezései közvetlenül a közszolgáltatási díjat állapítják meg, az ingatlanhasználók díjfizetési kötelezettségének mértékére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzak.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 21. pontja szerint *háztartási hulladék*: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint *lomhulladék*, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot.

A „lom, lim-lom” a Htv. rendszerében nem önálló hulladékkategória tehát, hanem a háztartási hulladék fogalmának része, így arra vonatkozólag a Htv. közszolgáltatási díj megállapításával kapcsolatos rendelkezési irányadók.

A Htv. 47/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg. A 35. § e) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit. A 88. § (4) bekezdése szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat.

A 35. § e) pontja tekintetében a közszolgáltatási díjjal kapcsolatos komplementer szabályozásra adott felhatalmazást pontosítja a 88. § (4) bekezdés d) pontja szerinti felhatalmazó rendelkezés, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket kell rendeletben megállapítania.

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatási díj mértékére a miniszteri rendelet megalkotásáig, illetve 2014. december 31-ig a Htv. 91.§ (1)-(2) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezések vonatkoznak, törvényi felhatalmazás hiányában a települési önkormányzat képviselő-testülete a miniszteri rendelet megalkotásáig *sem* állapíthatja meg a közszolgáltatási díjat, nem állapíthat meg a közszolgáltatási díjra, a díjfizetési kötelezettség mértékére vonatkozó rendelkezéseket, illetve a Htv. rendelkezéseivel ellentétes, a közszolgáltatási díjjal összefüggő egyéb olyan rendelkezéseket, amelyekre a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazása nem terjed ki.

A Htv. 47. § szerint (2) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj egytényezős vagy kéttényezős díjként állapítható meg. (3) A kéttényezős díj rendelkezésre állási díjból és ürítési díjból áll. (4) Az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.

A Htv. ezen rendelkezéseivel ellentétesen az Ör. 8/A. § (5) bekezdése szerint a lakóingatlan használója a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének időszakára, rendelkezésre állási díjként, köteles az időarányos közszolgáltatási díj 50%-át megfizetni. Vagyis a Htv. 47. § (4) bekezdésében megállapított üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok körénél általánosabb, a „lakóingatlan használók” alanyi körére terjeszti ki a szüneteltetéssel összefüggésben az Ör. 8/A. § (5) bekezdése az 50%-os közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséget, amely ellentétes a Htv. 47. § (2)-(4) bekezdéseivel, továbbá a 47/A. § (1) bekezdésével.

Megállapítottam, hogy az Ör. 8/A. § (5) bekezdése, valamint 5. számú melléklet 1. pontjának a lomhulladék közszolgáltatási díjának megállapítására vonatkozó rendelkezései ellentétesek a Htv. 35. §-ával, 47. § (2)-(4) bekezdéseivel, 47/A. § (1) bekezdésével és 88. § (3) bekezdés b) pontjával, továbbá túlmutatnak a települési önkormányzat képviselő-testülete részére a Htv. 88. § (4) bekezdésben adott felhatalmazáson. Az Ör. 3. § 1., 4., 5. pontjai, 4. § (1) bekezdése, 8/A. § (1)-(3) és (5) bekezdései, továbbá 5. számú mellékletének 1. pontja jogszabályba ütköznek, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottam továbbá, hogy az Ör. nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát követelményét és ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Siófok Város Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza, továbbá a jelentésben megállapított, jogszabályba ütköző rendelkezésekkel összefüggő visszásságot kiküszöböli.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2811/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-2501/2013; AJB-2536/2013; AJB-3064/2013)

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A panaszos kismama azt követően fordult a hivatalomhoz, hogy a sajtóból tudomást szerzett az egészségbiztosítási pénztár utólagos ellenőrzési gyakorlatával összefüggésben kiadott ombudsmani jelentésről. Az AJB-1569/2012 számú jelentésben ugyanis az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egészségbiztosítási pénztár azon gyakorlata, miszerint a terhességi gyermekágyi segélyt, valamint gyermekgondozási díjat igénylő kisgyermekes anyák munkaviszonyát egy utólagos ellenőrzési eljárás következtében semmissé nyilvánította és ezáltal kizárta őket az ellátásból, a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okozott, valamint az anya és újszülött gyermek vonatkozásában a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.

A hozzám forduló kismamával szemben – első gyermeke születését követően – az egészségpénztár szintén lefolytatta ezen utólagos ellenőrzését, majd annak következtében törölte biztosítási jogviszonyát és kizárta az ellátásból. Panasza benyújtásakor azonban újból gyermeket várt és attól tartott, hogy az egészségpénztár ezen előző eljárása következményeként ismételten nem kapja meg az őt megillető ellátásokat. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, a tisztességes hatósági eljáráshoz valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem az Országos Egészségbiztosítás Pénztár (továbbiakban: OEP) főigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *Magyarország támogatja a gyermekvállalást* (Alaptörvény L) cikk (2) bekezdése)
- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, 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.”)
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)

Alkalmazott jogszabályok

- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről
- 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól (Ebtv.)
- 2004. évi CXL törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

- 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról
- 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról

Előzmények

A 2012-es évben – egymástól függetlenül – több kisgyermekes anya fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához azt sérelmezve, hogy az illetékes egészségbiztosítási pénztár – a terhességi gyermekágyi segély (TGYÁS), illetve a gyermekgondozási díj (GYED) folyósításának időtartama alatt – utólagos ellenőrzés keretében megvizsgálta az ellátás igénybe vételét megelőzően fennállott, a terhessége időtartama alatt létesített munkaviszonyát. Az ellenőrzés eredményeként – arra hivatkozással, hogy a munkaszerződés megkötésére nem a tényleges munkavégzés miatt, hanem a társadalombiztosítási ellátások megszerzése céljából került sor – elrendelte a biztosítottak nyilvántartásából való törlésüket, és kötelezte őket a már kifizetett ellátás visszafizetésére.

A hivatalhoz forduló kisgyermekes anyák valamennyien rendelkeztek az ellátás megállapításához szükséges biztosítási idővel, azonban *a terhességük időtartama alatt létesített munkaviszonyuk utólagos törlése következtében, a szülés időpontjában nem minősültek biztosítottak, így nem váltak jogosulttá az egészségbiztosítás pénzügyi ellátásaira*, azaz a TGYÁS-ra és a GYED-re. A hatályos jogi szabályozás szerint ugyanis az ellátás (TGYÁS) megállapításának együttes feltétele, hogy az igénylő a szülést megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított legyen és a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül szüljön, azaz biztosítottak minősüljön.

A vizsgált egyik esetben 17, a másik esetben 44 napnyi biztosítási időt töröltek a kismamák biztosítási jogviszonyából, amelynek következtében elvesztették az ellátásra való jogosultságukat. Mindezen döntésével az OEP nemcsak a jogszerző anya, hanem az újszülött gyermek megélhetését is veszélybe sodorta.

A vizsgálat eredményeként – az AJB-1569/2012 számon kiadott – jelentésben az ombudsman megállapította, hogy sem a vonatkozó jogszabályok, sem a hatályos Ellenőrzési Szabályzat nem hatalmazza fel az OEP-et arra, hogy utólagosan semmissé nyilvánítsa a felek közös akaratából létrejött munkaviszonyt. A panaszosoknak fennállt a munkaviszonya, rendelkeztek érvényes munkaszerződéssel, munkáltatójuk a szükséges járulékokat is befizette. *Így kizárólag annak okán, hogy az érintettek a terhességük időtartama alatt létesítettek új munkaviszonyt az OEP nem vizsgálhatja és nem is minősítheti a felek közös akaratából megkötött munkaszerződést.* A munkaviszony fennállása, önmagában olyan objektív feltétel, amelyből következően áll fenn a biztosítási jogviszony is. Ezen objektív feltétel mellett a közigazgatási szerv még mérlegelési jogkörében eljárva sem hozhat olyan határozatot, amelyben az ellátásra való jogosultság feltételeinek utólagos vizsgálatkor szubjektív módon, a törvényben meghatározott feltételeken felül, további többlet feltételeket támaszt. Az egészségbiztosítási szerveknek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy a szerződő felek által megkötött munkaszerződés tartalmát – a személyes munkavégzési kötelezettség teljesülését, a munkába lépést, stb. – utólag vizsgálja, és azt semmissé nyilvánítsa. Különösen nincs erre lehetőségük abból a kizárólagos célból, hogy ezáltal a kérelmezőt – az anyát és a gyermekét – kizárja az ellátásból.

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében felkértem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy tekintse át, és vizsgálja felül az irányítása alá tartozó, az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerveknél működő ellenőrzési szakegységeknek, a biztosítási jogviszony fennállása utólagos ellenőrzésével kapcsolatos gyakorlatát.

Az OEP főigazgatója a jelentésre adott válaszában arról tájékoztató, hogy felülvizsgálta az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak ellenőrzési gyakorlatát. *Az anyák és újszülöttek szociális biztonságához fűződő jogainak védelme érdekében a továbbiakban nem vizsgálják majd utólag az ellátásra való jogosultságot megalapozó biztosítási jogviszony létrejöttének körülményeit.* A jelentés kiadását követően azonban ismét több kismama fordult hivatalomhoz azt kifogásolva, hogy esetükben az OEP ugyanilyen utólagos ellenőrzési eljárást folytatott le, amelynek eredményeként szintén megvonták tőlük az ellátást.

A megállapított tényállás

Bár a hozzám forduló panaszosok esetében külön-külön lefolytattam eljárásomat és vizsgálatom eredményéről tájékoztattam őket, annak érdekében, hogy a probléma súlyát érzékeltessem, az alábbiakban néhány konkrét esetet ismertetek:

1. Az egyik panaszos 2007. augusztus 15-től 2012. március 26-ig folyamatosan biztosított volt, majd ezt követően 2012. március 27-én – kismamaként, 8 hónapos terhesen – távmunkában helyezkedett el egy könyvelő irodában. A *Tolna Megyei* Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve azonban ez utóbbi biztosítási jogviszonyát törölte, mivel – a határozat indokolása szerint – a munkaviszony létesítésének indoka az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultság megszerzése volt, tényleges személyes munkavégzés nem történt, így a biztosítási jogviszony nem jött létre. Ennek következtében a panaszos biztosítási jogviszonyát törölték, aki így – koraszülött ikergyermekei születését követően – nem vált jogosulttá a terhességi gyermekágyi segélyre és a gyermekgondozási díjra.

2. A másik panaszos 2008. augusztus 15. napjától 2010. november 15. napjáig állt folyamatos munkaviszonyban. Ezt követően 2011. június 16-án szerezte meg diplomáját, majd június 20-án – 8 hónapos terhesen – munkaviszonyt létesített édesapja vállalkozásánál. A TGYÁS ellátás iránti kérelmét azonban a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve arra hivatkozással utasította el, hogy az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat hiánya, a munkavégzés rövid időtartama, az igénylő és a foglalkoztató közötti hozzátartozói viszony miatt a felek között létrejött munkaszerződés színlelt megállapodás, melynek mögöttes tartalma, célja az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira, a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság megszerzése volt.

3. A harmadik esetben a panaszos 2007. július 9-től 2012. június 25-ig volt folyamatosan biztosított, majd ezt követően – 8 hónapos terhesen – 2012. szeptember 30-án létesített határozatlan idejű munkaviszonyt egy egyéni vállalkozóval. A *Békés Megyei* Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve szintén törölte ez utóbbi biztosítási jogviszonyát, mivel arra a következtetésre jutott, hogy a felek között létrejött szerződés színlelt akaratot takar, amely ennek következtében semmis. Ezen döntés miatt szintén nem vált jogosulttá a terhességi gyermekágyi segélyre és a gyermekgondozási díjra.

4. Végezetül a negyedik – jelen vizsgálatom alapjául szolgáló esetben – a panaszos 2008. július 1-től 2010. február 15-ig az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatnál, majd 2010. február 16-tól 2011. június 30-ig a Bács-Kiskun Megyei Rendőrkapitányságnál állt közalkalmazotti jogviszonyban. Határozott idejű jogviszonya lejártá után, 2011. július 1-jétől – 6 hónapos terhesen – határozatlan idejű munkaszerződést létesített édesanyja vállalkozásában, ahol adminisztrátor munkakörben, heti 20 óra munkaidőben vállalt munkát. 2011. október 26-án megszületett első gyermeke, aki után terhességi- gyermekágyi segélyt igényelt.

A *Bács-Kiskun* Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve Pénzbeli Ellátási és Ellenőrzési Osztálya azonban utólagos ellenőrzése eredményeként a 2011. július 1. napjától bejelentett biztosítási jogviszonyát törölte.

A határozat indokolása – mindazok ellenére, hogy a panaszos a jelenléti ívet minden nap kitöltötte és munkába állását a vállalkozás másik két alkalmazottja is tanúsította – az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat hiánya, az igénylő és a foglalkoztató közötti hozzátartozói viszony, valamint a munkakör későbbi betöltetlensége miatt megállapította, hogy a munkaszerződés megkötésének valós célja kizárólag a társadalombiztosítási ellátás megszerzése volt, azaz a felek által kötött szerződés semmis. A semmis szerződésre hivatkozással a panaszos biztosítási jogviszonyát törölték, aki ennek következtében elvesztette a terhességi-gyermekágyi segélyre, valamint a gyermekgondozási díjra való jogosultságát.

Valamennyi felsorolt esetben megállapítható, hogy a hozzám forduló kismamák *az ellátás megállapításának feltételéül megállapított* – a szülést megelőző két évben legalább 365 nap – *biztosítási jogviszonynál jóval hosszabb, három-öt éves, folyamatos biztosítási jogviszonnal rendelkeztek*. Terhességük időtartama alatt azonban ez a jogviszony – többnyire a határozott idejű munkaszerződés lejárta miatt – megszűnt. Ezt követően azonban saját maguk gondoskodtak a foglalkoztatásukról, érvényes munkaszerződéssel rendelkeztek, a kötelező járulékokat a munkáltatójuk megfizette. Ennek ellenére nem jutottak hozzá az őket és gyermeküket megillető ellátáshoz.

Valamennyien sérelmezték, hogy hiába voltak éveken keresztül jogszerűen foglalkoztatva. Azáltal, hogy az OEP utólagosan a biztosítási jogviszonyuk azon „kis részét”, amelyet a terhességük időtartama alatt létesítettek törölte – mivel így nem feleltek meg az ellátás folyósításához szükséges azon feltételnek, hogy a gyermek születésekor biztosítottak legyenek –, mégsem vehették igénybe a TGYÁS-t és a GYED-et. Azon kismamák esetében pedig, akiknél a biztosítási jogviszonyt utólagosan – a már megítélt ellátás folyósítását követően – bírálták felül, a már kifizetett ellátást kamattal együtt vissza kellett fizetniük, amely komoly anyagi nehézséget okozott családjuk számára.

I. A beadványok alapján tájékoztatást kértem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójától. A jelen vizsgálatom alapjául szolgáló, konkrét ügyben a főigazgató a következőkről tájékoztatott. A panaszos 2008. július 1-jétől – 2011. június 30-ig folyamatosan biztosított volt, majd ezt követően 2011. július 1-jétől édesanyja vállalkozásánál helyezkedett el. 2011. július 11-től veszélytetett terhességgel keresőképtelen állományba került, majd 2011. október 26-ától – azaz első gyermeke születésének időpontjától – terhességi-gyermekágyi segélyt igényelt. Az ellátásra való jogosultság elbírálása során – az ellátás kifizetését megelőzően – a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve vizsgálta az igénylő biztosítási jogviszonyának fennállását.

A vizsgálat során megállapították, hogy a panaszos édesanyjával, mint egyéni vállalkozóval kötött 2011. július 1-jei kezdettel határozatlan időre szóló munkaszerződést, adminisztrátori munkakör betöltésére. Azonban nem vett részt előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálaton, illetve a foglalkoztatónál ezt a munkakört sem korábban, sem a későbbiek nem töltötte be munkavállaló.

A vizsgálatba bevont Országos Egészségbiztosítási Pénztár Dél-alföldi Területi Hivatala Egészségügyi Szakértői és Szakellenőrzési Osztály tájékoztatása szerint a panaszos az egész terhesség ideje alatt több alkalommal jelent meg vizsgálaton a szakorvosánál, így megállapításuk szerint nem valószínűsíthető, hogy 2011. július 1-jén munkaképes állapotban volt. Bár tény, hogy 2007. február 23-tól – 2011. június 30-ig folyamatosan biztosított volt, a 2011. július 1-jén, édesanyjánál létesített munkaviszonyra azonban azért volt szükség, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre való jogosultság azon feltétele is teljesüljön, hogy a szülés időpontjában biztosított legyen. Erre tekintettel a panaszosnak az édesanyjánál, mint egyéni vállalkozónál 2011. július 1-jétől bejelentett biztosítási jogviszonyát a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve törölte. A törölt biztosítási idő tartama 2011. július 1-jétől – 2011. október 26-ig (a szülés napjáig) tartott.

Az első fokon hozott döntést másodfokon az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a 2012. március 19-én kelt határozatával helybehagyta. A panaszos a másodfokú döntés ellen nem nyújtott be kereseti kérelmet. A megkeresésben foglalt kéresemnek megfelelően azonban a panaszos ügyét az OEP főigazgatója felügyeleti jogkörében eljárva felülvizsgálta és megállapította, hogy az eljárás a hatályos jogszabályoknak megfelelően történt, mind az első fokon, mind a másodfokon eljáró hatóság a vizsgálata eredményére alapozva hozta meg döntését. További vizsgálatra a jelenlegi jogi környezetben – a másodfokú határozat időpontjára is tekintettel – az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnak nincs lehetősége.

Időközben – eljárásom időtartama alatt, 2013. október 16-án – megszületett a panaszos második gyermeke, így ismételten benyújtotta az – ezen második gyermeke után járó – terhességi-gyermekágyi segély megállapítására irányuló kérelmét. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve (továbbiakban: szakigazgatási szerv) hiánypótlásra szólította fel, amelyben – többek között – kérte, hogy csatolja a munkáltatója által kiállított „Foglalkoztatói igazolás”-t. Mivel azonban az egészségbiztosítási pénztár az előző eljárása során törölte a munkáltatónál fennálló jogviszonyát, így a kért igazolásokat nem tudta beszerezni. A panaszos hivatalomhoz írt ismételt levelében sérelmezte, hogy az első gyermeke után sem kapta meg az – álláspontja szerint – őt megillető ellátásokat és második gyermeke születése után ismét elesik ezektől az ellátásoktól, annak ellenére, hogy a szülést megelőzően hosszú ideig biztosított volt és bejelentett munkaviszonya és biztosítotti jogviszonya kizárólag az egészségbiztosítási pénztár eljárása miatt került törlésre. Ezen újbóli beadvány alapján, az abban foglalt sérelmekkel összefüggésben ismételten megkerestem az OEP főigazgatóját. A főigazgató levelében ezúttal is tájékoztattott a már korábban lefolytatott eljárásokról, valamint arról, hogy a panaszos második gyermekére tekintettel benyújtott terhességi-gyermekágyi segély iránti kérelme alapján a szakigazgatási szerv megállapította, hogy a panaszos nem szerepel az OEP biztosítotti nyilvántartásában, mivel 2011. július 1-jétől nem áll biztosítási jogviszonyban. Mindezek alapján 2013. november 7-én hiánypótlásra szólította fel. Mivel a panaszos nem tett eleget a hiánypótlásnak, ezért a szakigazgatási szerv a terhességi-gyermekágyi segély megállapítása iránti kérelmét a 2014. január 21-én elutasította, tekintettel arra, hogy – biztosítási jogviszony hiányában – nem jogosult terhességi-gyermekágyi segélyre.

II. A konkrét panaszok kivizsgálása mellett – a biztosítási jogviszonyok utólagos ellenőrzési eljárása jogszerűségének megállapítása érdekében – arra kértem a főigazgató asszonyt, hogy ezen ellenőrzési gyakorlattal összefüggésben szíveskedjen tájékoztatni a következőkről is:

- mely jogszabály felhatalmazása alapján vizsgálják az egészségbiztosítási pénztárak a munkaviszony fennállásának körülményeit,
- milyen eljárási protokoll, szabályzat alapján végzik az ellenőrzéseket,
- milyen szempontok alapján döntenek el, hogy a felek akarata munkaviszony létesítésére vagy az ellátásra való jogosultság megszerzésére irányult,
- amennyiben az ellenőrzés eredményeként azt állapítják meg, hogy a felek akarata az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultság megszerzése volt és a biztosítási jogviszonyt törlik, ez a törlés kihat-e a munkaviszony fennállására is, vagy csak az egészségbiztosítási jogviszony kerül törlésre,
- mennyi időre visszamenőlegesen történhetnek ilyen ellenőrzések (Csak a THGY, vagy a GYED időtartama alatt is ellenőrzik – és esetlegesen törlik – az ellátásra való jogosultságot?),
- az elmúlt évben országosan hány ilyen ellenőrzésre került sor és ebből hány esetben került törlésre a biztosítási jogviszony,
- melyik volt a legrövidebb és a leghosszabb biztosítási idő, amely törlésre került, s amely következtében az igénylő elveszítette az ellátására való jogosultságát

A biztosítási jogviszony utólagos ellenőrzési gyakorlatával összefüggésben a főigazgató a következőkről tájékoztatott. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár egyik feladata a biztosítottak részére járó ellátások megállapítása és folyósítása. Mindemellett az OEP feladata az Egészségbiztosítási Alap kezelése, védelme is, ezért biztosít a jogszabály az ellenőrzési szakterületnek a biztosítási jogviszony ellenőrzéséhez jogosítványokat, hiszen szükséges azok kiszűrése a rendszerből, akik bizonyíthatóan azzal a céllal létesítenek biztosítási jogviszonyt, hogy az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira jogosultságot szerezzenek. Az ilyen típusú célvizsgálatok tárgya lényegében a színlelt szerződések kiszűrése, miután – sajnálatos módon – egyre gyakoribbak az ellátás megszerzésére irányuló ún. szívességi bejelentések.

A vizsgálatok a szakigazgatási szerveknél évek óta hatékonyan működő kockázatelemzésen alapuló kiválasztásos módszer alapján hivatalból indulnak, s a táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segínyt, a gyermekgondozási díjat, továbbá a baleseti táppénzt igénylő biztosított biztosítási jogviszonyának vizsgálatára, továbbá a foglalkoztató által közölt adatok, illetőleg az ellátás összegét meghatározó pénzbeli egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelemadatok helyességére irányulnak.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.) 7. § (1) bekezdésében foglaltak szerint ugyanis a biztosítás – amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik – az ennek alapját képező jogviszony kezdetétől annak megszűnéséig áll fenn. Miután a biztosítási jogviszony másodlagos jogviszony, azaz önállóan nem tud létezni, ezért nem válhat el az alapját képező jogviszonytól. A biztosítás alapját képező jogviszony viszont nem csak munkaviszony lehet, hanem bármely más olyan jogviszony is, amely alapján a Tbj. 5. §-ában taxatív felsorolt biztosítási jogviszony létrejön.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerve (továbbiakban: szakigazgatási szerv) a hatósági ellenőrzés során hatáskör hiányában munkaügyi vonatkozású ellenőrzést nem végez, ugyanakkor a biztosítást megalapozó jogviszonyt – a biztosítási jogviszony létrejöttének, fennállásának, megszűnésének megállapításához a szükséges mértékéig – vizsgálja. Mivel minden társadalombiztosítási, így az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira való jogosultságot is biztosítási jogviszony alapoz meg, ezért a táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segínyt, a gyermekgondozási díjat, továbbá a baleseti táppénzt igénylő biztosítottak biztosítási jogviszonyának vizsgálatára minden esetben sor kerül, azonban a vizsgálatok mélysége változó lehet.

Az OEP szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szerveknél működő ellenőrzési szakegységek a biztosítási jogviszonnyal kapcsolatos vizsgálatokat a Tbj. 54. §-ában, valamint a törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI.5.) Korm. rendelet (továbbiakban: R) 22. § (10) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján végzik. A Tbj. 54. § (1) – (3) bekezdése alapján az igazgatási szervek – jogszabályban meghatározott hatáskörükben eljárva – ellenőrzik a 46. § (1) bekezdésében előírt nyilvántartást, a biztosítási kötelezettség elbírálását és a 46. § (2) bekezdése szerinti nyilvántartás vezetését. Az ellenőrzés során a biztosítás vagy az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság utólagos megállapítása, törlése tárgyában a határozat meghozatalára a járulék utólagos megállapítása nélkül az egészségbiztosítási szerv, a járulék utólagos megállapítása mellett az állami adóhatóság jogosult. Az igazgatási szervek – igény elbírálási eljárásuk során – ellenőrizhetik a járulékfizetési kötelezettség teljesítését és a mulasztásról értesítik az állami adóhatóságot.

A R. 22. § (10) bekezdése szerint az OEP a Tbj. 54. § (2) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése szerinti ellenőrzése során a biztosítási jogviszony utólagos megállapításáról vagy törléséről határozatot hoz, ha a járulék utólagos megállapítására elévülés miatt részben vagy egészben már nincs lehetőség.

A szakigazgatási szervek az ellenőrzéseket a 12/2009. számú Ellenőrzési Szabályzat és az ezt módosító – 2013. június 13-tól hatályos – 19/2013. számú „A foglalkoztatók hatósági ellenőrzésének és a társadalombiztosítási kifizetőhelyek felügyeleti ellenőrzésének eljárási szabályairól” szóló OEP Szabályzat alapján folytatják le.

A biztosítási kötelezettség létrejöttére irányuló vizsgálat elsődleges célja annak megállapítása, hogy a két szerződő fél akaratát rögzítő, biztosítási kötelezettséget megalapozó alapjogviszony létesítésére irányuló szerződés/megállapodás valóban a jogszabályokban szabályozott kereteken és kritériumokon belül jött-e létre és nem csupán egyetlen cél elérése érdekében született, amely nem más, mint az egészségbiztosítás pénzbeli, és természetbeni ellátásaira való jogosultság elnyerése.

A biztosítási jogviszony nem jön létre csupán a szerződés megkötésével. A színlelt szerződés, olyan szerződés, amelynek megkötésére rendszerint valamilyen jogszabályi rendelkezés kijátszása, vagy harmadik személy jogainak csorbítása érdekében kerül sor.

A terhesség alatti munkavállalás vizsgálatánál az ellenőrzés nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét előíró szabályokat. Nem az a vizsgálat célja, hogy a biztosított milyen egészségi állapotban van – ez orvos-szakmai kérdés – hanem az, hogy a munkaszerződés megkötése munkavégzésre irányul-e.

Az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek ellenőrzéseik során kizárólag a biztosítási jogviszonyt vizsgálják. Amennyiben az ellenőrzés során azt állapítják meg, hogy felek akarata az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultság megszerzése volt és a biztosítási jogviszonyt törlik, ez a törlés nem hat ki a munkaviszony fennállására.

Az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek az ellenőrzési tevékenységük során a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény (továbbiakban: Ket.) előírásai alapján járnak el. Az ellenőrzés során tett megállapításokról, a tanúmeghallgatásokról jegyzőkönyv, a biztosítás törléséről határozat készül, amely ellen az ügyben érintett észrevételeket, illetve fellebbezési jogával élhet.

A R. 22. § (10) bekezdésében előírtak szerint a szakigazgatási szervnek az ellenőrzésre időkorlát nélkül van lehetősége. Az ellenőrzések történhetnek az ellátások kifizetése előtt és az ellátás folyósítása alatt is. Az anyák és újszülöttek szociális biztonságához fűződő jogainak védelme érdekében a terhességi-gyermekágyi segély és gyermekgondozási díj iránti igények elbírálása során az ellátásra való jogosultságot megalapozó *biztosítási jogviszony létrejöttének körülményeit utólagos ellenőrzés keretében az egészségbiztosító 2013. március 21-től nem vizsgálja.* 2012 évben országosan 49.815 terhességi-gyermekágyi segély és 51.617 gyermekgondozási díj kérelem került benyújtásra. Ebből az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek összesen 266 esetben vizsgálták külön eljárás keretében a biztosítási jogviszonyt és ebből 47 esetben került sor a biztosítási jogviszony törlésére.

Azzal kapcsolatos kérdésekre, hogy melyik volt a legrövidebb és a leghosszabb biztosítási idő, amely törlésre került, a főigazgató arról tájékoztatott, hogy a biztosítási jogviszony törlése nem a biztosítási idő hosszától függ, hanem attól, hogy a biztosítási jogviszony megalapozottan jött-e létre vagy sem, így ilyen jellegű statisztikai adatot nem gyűjtenek, ezért ezzel kapcsolatban adatot nem tud szolgáltatni.

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 az alapvető jogok biztosához *bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár* (a továbbiakban együtt: visszásság),

feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Fentiek alapján eljárásom során először azt vizsgáltam meg, hogy a panasszal érintett szervek tekintetében fennáll-e a hatásköröm. Tekintettel arra, hogy az egészségbiztosítási szervekről szóló 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. §-a szerint az egészségbiztosítási szervek: az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári feladatokat ellátó szakigazgatási szervei, amelyek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási feladatot ellátó szervek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. a 20. § (1) bekezdése biztosította számomra, mely szerint az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az alapvető jogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

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”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során 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 élel 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.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom 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.¹

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. *Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.*

2. *Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint 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.*

A tisztességes eljárásról való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.² Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.³ Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁴ Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy lehet az eljárás méltánytalan, igazságtalan, vagy nem tisztességes, mint az összes részletszabály betartása esetén. *Fontos, hogy a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.*

3. *Alaptörvény L cikkének (2) bekezdése szerint Magyarország támogatja a gyermekvállalást.*

Az Alaptörvény deklarálja, hogy Magyarország támogatja a gyermekvállalást. Az ösztönzés, illetve támogatás formái az egyes konkrét jogszabályok által hatályosulhatnak.

¹ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

² 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

³ 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁴ 6/1998 (III. 11.) AB határozat

A gyermekvállalást ösztönző eszközöket határoz meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, amely a családot, mint a társadalom alapvető egységét határozza meg, és megerősíti, hogy a családi élet biztonságának és a gyermekvállalás feltételeinek javítása az állam egyik legfontosabb feladata. A gyermeknevelést az állam más jogszabályokon keresztül is támogatja, így említhető például a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben rögzített terhességi gyermekágyi segély, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben meghatározott pénzbeli és természetbeni ellátások. A szabályozás összefügg az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdésével is, amely a közteherviselés során rendeli figyelembe venni a gyermekvállalás kiadásait.

4. *Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, 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.

Az Alaptörvény ezen rendelkezése rögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a szociális biztonságot. Ennek érdekében *azon élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb *rendszeit*. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatároznia.⁵ A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt állapította meg követelményként, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kimondásával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami biztosítását állapítja meg. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: *az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni*. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásban kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce *az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétá vált*: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását.

⁵ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

III. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálati megállapításaim kifejtését megelőzően először is szeretném hangsúlyozni, hogy örömmel üdvözlöm az OEP főigazgatójának a korábbi AJB-1569/2012 számú ombudsmani jelentésre adott együttműködő, a kismamák és újszülött gyermekeik szociális biztonságához fűződő jogainak védelme érdekében hozott gyors intézkedését, amelynek következtében a továbbiakban – 2013. március 21-től – nem vizsgálják utólagos ellenőrzés keretében az ellátásra való jogosultságot megalapozó biztosítási jogviszony létrejöttének körülményeit. A jelen vizsgálatom alapjául szolgáló esetben azonban ezen korábbi ellenőrzési gyakorlat a panaszos számára nemcsak első gyermeke vonatkozásában, hanem második gyermeke születését követően is az ellátásból való kizárását jelentette, amely mind az ő, mind az újszülött gyermekei alapjogsérelmének gyanúját veti fel.

Emellett azon ok miatt is szükségesnek tartom álláspontom kifejtését, mivel – a főigazgató tájékoztatása szerint – a biztosítási jogviszony ellenőrzésére nem kizárólag a terhességi-gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díjra való jogosultság, hanem egyéb ellátások, így a táppénz, a gyermekápolási táppénz, a baleseti táppénz jogosultsághoz és a méltányosságból adható egészségbiztosítási pénzbeli ellátások esetében is sor kerül.

A korábban kiadott ombudsmani jelentés már megállapította, hogy sem a szakigazgatási szervek ellenőrzésének alapjául szolgáló jogszabályok – így a Tbj. 54. §-a⁶ és a R. 22. §-a⁷ – sem az OEP Ellenőrzési Szabályzata nem hatalmazza fel a szakigazgatási szerveket, illetve az OEP-et a biztosítás alapjául szolgáló jogviszony utólagos átminősítésére és törlésére. A fenti jogszabályok – álláspontom szerint – kizárólag arra jogosítják fel ezen szerveket, hogy a biztosítás fennállását, a foglalkoztató számára előírt nyilvántartások vezetését – a biztosított törvényben előírt adatai (neve, személyes adatai, TAJ száma, szolgálati ideje, a foglalkoztató adatai), illetve a biztosítottól levont járulékok alapja és összege –, valamint a járulékfizetési kötelezettség teljesítését ellenőrizzék. A foglalkoztatási jogviszonyok *tartalmi elemeinek vizsgálata* a munkaügyi hatóság, illetve a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik. A *munkaügyi ellenőrzés* keretein belül, a munkaügyi hatóságnak van lehetősége arra, hogy átminősítse a felek között létrejött foglalkoztatási jogviszonyt, erre azonban *a munkaügyi ellenőrzésről szóló jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján*,⁸ illetve *jellemzően a munkavállaló érdekében kerül sor*.

Az egészségbiztosítási szervek számára – álláspontom szerint – a hatályos jogszabályok nem biztosítanak törvényi felhatalmazást arra, hogy a szerződő felek által megkötött munkaszerződés tartalmát – így a személyes munkavégzési kötelezettség teljesülését, a munkába lépés körülményeit, az egészségügyi alkalmasság fennállását, azt, hogy a munkáltatónál szükség volt-e az adott munkakörre, stb. – utólag vizsgálják, és azt semmissé nyilvánítsák.

⁶ Tbj. 54. § (1) Az igazgatási szervek – jogszabályban meghatározott hatáskörükben eljárva – ellenőrzik a 46. § (1) bekezdésében előírt nyilvántartást, a biztosítási kötelezettség elbírálását és a 46. § (2) bekezdése szerinti nyilvántartás vezetését. (2) Az (1) bekezdés szerinti ellenőrzés során a biztosítás vagy az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság utólagos megállapítása, törlése tárgyában a határozat meghozatalára a) a járulék utólagos megállapítása nélkül az egészségbiztosítási szerv, b) a járulék utólagos megállapítása mellett az állami adóhatóság jogosult. A határozat elleni jogorvoslatra a Tny. tv., az Eb. tv., illetőleg az Art. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. (3) A (2) bekezdés a) pontjában meghatározott igazgatási szervek – igényelbírálási eljárásuk során – ellenőrizhetik a járulékfizetési kötelezettség teljesítését és a mulasztásról értesítik az állami adóhatóságot.

⁷ 22.§ (10) Az OEP a Tbj. 54. § (2) a) és (3) bekezdése szerinti ellenőrzése során a biztosítási jogviszony utólagos megállapításáról vagy törléséről határozatot hoznak, ha a járulék utólagos megállapítására elévülés miatt részben vagy egészben már nincs lehetőség.

⁸ A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. tv. 1. § (5) *A felügyelő jogosult hatósági ellenőrzés során megállapított tényállás alapján* a foglalkoztató és a részére munkát végző személy közötti, illetve a munkavállalónak munkavégzés céljából történő átengedése alapjául szolgáló *jogviszony*, valamint a tényleges foglalkoztatás alapján létrejött kapcsolat *minősítésére*. Ehhez a foglalkoztatónak rendelkezésre kell bocsátania mindazokat a bizonyítékokat, amelyek alapján megállapítható, hogy a részére végzett munka a (4) bek. szerinti jogviszonyok alapján, vagy ellenérték nélkül történt.

Különösen nincs erre lehetőségük abból a kizárólagos célból, hogy ezáltal a kérelmezőt – az anyát és a gyermekét – kizárják az ellátásból. A Tbj. 5. § (1) a) pontja értelmében ugyanis ahhoz, hogy valaki biztosítottak „minősüljön”, *kizárólag a munkaviszony fennállása szükséges*. A 7. § (1) bekezdés értelmében pedig a biztosítás – amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik – az ennek alapját képező jogviszony kezdetétől annak megszűnéséig áll fenn.

Nem vonom kétségbe azon tényt, hogy a szakigazgatási szervek és az OEP szükséges és fontos feladata az Egészségbiztosítási Alap védelme és azok „kiszűrése” a rendszerből, akik bizonyíthatóan azzal a céllal létesítenek biztosítási jogviszonyt, hogy az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira jogosultságot szerezzenek. Az általam vizsgált esetekben azonban ezen ellenőrzések „eredményeként” *olyan kismamák vesztették el az ellátásukat, akik egyébként – a gyermekük születését megelőzően – hosszú ideig biztosítottak voltak, s amely hosszú biztosítási jogviszony és járulékfizetés – álláspontom szerint – megalapozta az ellátásra való jogosultságukat, az egészségbiztosítási pénzbeli ellátások igénybe vételének jogszerűségét.*

A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Ebtv.) 40. § (1) bekezdésében foglaltak alapján ugyanis a terhességi-gyermekágyi segélyre az jogosult, *aki a szülést megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított volt*, és a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül szül, vagy a biztosítás megszűnését követően negyvenkét napon túl baleseti táppénz folyósításának az ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő huszonnyolc napon belül szül.

A hozzám forduló kismamák ugyanakkor a törvényben előírtnál jóval hosszabb időtartamban, a szülést megelőző három-öt éven keresztül voltak folyamatosan biztosítottak. Sajnos azonban a terhességük utolsó harmadában – rajtuk kívül álló okok miatt – a biztosítási jogviszonyuk alapjául szolgáló foglalkoztatási jogviszonyuk megszűnt. Ezt követően – bár igénybe vehették volna a munkaügyi szervek által biztosított álláskeresési ellátásokat, amelyek időtartama alatt szintén biztosítottak minősültek volna és ellátásban is részesültek volna – saját maguk gondoskodtak a foglalkoztatásukról, mielőbbi elhelyezkedésükről. Munkaviszonyt létesítettek, munkáltatójuk pedig – a munkabérükön felül – megfizette a kötelező járulékokat is. Ezáltal nemcsak a szülés időpontjáig tartó időszakra biztosították a foglalkoztatásukat és a megélhetésüket, hanem a jövőre vonatkozóan is, amikor a gyermekgondozás céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadságot követően ismételten munkába kívánnak állni. Mindezek alapján nem tartom méltányosnak és megalapozottnak a szakigazgatási szervek és az OEP azon eljárását, amikor ezen kismamák esetében, akik nem csak az ellátás megállapításához szükséges – a törvény által előírt – 365 nap biztosítási idővel rendelkeztek, hanem annak három-, ötszörösével, arra hivatkozással nyilvánítják semmissé a terhességük időtartama alatt létesített munkaszerződésüket és törlik a jogviszonyukat, hogy annak kizárólagos célja az egészségbiztosítás pénzbeli, és természetbeni ellátásaira való jogosultság elnyerése volt. A korábbi, hosszú ideig fennálló, folyamatos biztosítási jogviszonyukkal ugyanis megszerezték a jogosultságot arra, hogy igénybe vegyék a gyermekük születése esetén járó ellátásokat.

Mindezek ellenére megállapítottam, hogy a vizsgált esetekben a szakigazgatási szervek éppen arra történő hivatkozással törölték a kismamák biztosítási jogviszonyát, hogy az Ebtv. 2. § (2) bekezdése szerint a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások a pénzbeli egészségbiztosítási *járulékfizetési kötelezettséggel arányosan vehetők igénybe*. Márpedig – a törlést elrendelő határozat indokolása szerint – a felek között létrejött munkaszerződés színlent megállapodás, melynek mögöttes tartalma, célja az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira, a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság megszerzése volt, *aránytalanul rövid járulékfizetési idővel*.

Álláspontom szerint a vizsgált esetekben nem állt fenn aránytalanul rövid járulékfizetési idő, hiszen a kismamák a többszörösével rendelkeztek annak a biztosítási időnek, mint amennyit a jogszabály előírt. A konkrét esetben a panaszos 2007. február 23-tól – 2011. június 30-ig, azaz közel négy és fél évig rendelkezett folyamatos, megszakítás nélküli biztosítási jogvisztonnyal, s csak 2011. július 1-jétől került bejelentésre édesanyja vállalkozásához – ahol egyébként szintén megfizették a munkabére után fizetendő járulékokat. Ezen hosszú – járulékfizetéssel „fedezett” – biztosítási időszak alatt pedig megszerezte a jogosultságot arra, hogy igénybe vegye az egészségbiztosítás pénzübeli ellátásait.

Az Alkotmánybíróság ugyanis a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában – éppen a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság szabályainak vizsgálatakor – megállapította, hogy *a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű.* E határozatában az Alkotmánybíróság – különbséget téve a jogbiztonság, illetve a tulajdonhoz való jog által nyújtott védelem között – kimondta, hogy azokban az esetekben, amelyekben a biztosítási elemnek van szerepe, a tulajdonvédelem alapján, azokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.

A vegyes rendszerű társadalombiztosításban azonban nem választható élesen ketté a biztosítási és a szolidaritási elem. *A biztosítással fedezett szolgáltatások esetében vásárolt jog alapú szerzett jog áll fenn, amely tehát a tulajdonvédelem szabályai szerint ítélendő meg,* míg a szolidaritási elem (ahol biztosítási elem nincs, vagy szerepe végérvényesen megszűnt) esetében a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a beavatkozás alkotmányosságát.

A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e „vagyonelevonás” fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el.

Kimondta ugyanakkor azt is, hogy a szerzett jogok nem élveznek abszolút alkotmányos védelmet, de módosításuk csak kivételes esetben lehetséges. A már élvezett, megszerzett szolgáltatásokat fokozottabb védelem illeti meg, a várományok pedig annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a beteljesedéshez. A 26/1993. (IV. 29.) AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania.

Az új alkotmányos környezetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Ezt erősítette meg a (már az Alaptörvény hatálya alatt elfogadott) 3048/2013. (II. 28.) AB határozat is, amely rámutatott, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem, amelynek korlátozása a közérdekűségi teszt alapján állapítható meg.⁹ A vizsgált esetben a panaszos a járulékfizetéssel fedezett, hosszú időtartamú biztosítási jogviszonyával – álláspontom szerint – megszerezte a jogosultságot a terhességi-gyermekágyi segélyre és a gyermekgondozási díjra.

⁹ Lásd A JB-726/2013. számú Alkotmánybírósági indítvány

A gyermeke születését követően az ezen jogosultságból való kizárása – különösen arra való hivatkozással, hogy a terhessége alatt létesített munkaviszony színlelt megállapodás, amelynek célja a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság megszerzése *aránytalanul rövid járulékfizetési idővel* – az ő és újszülött gyermekei alapjogainak sérelmének veszélyével jár.

Fentiek alapján megállapítottam, hogy az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek és az Országos Egészségpénztár azon gyakorlata, miszerint a hosszú biztosítási jogviszonnyal rendelkező, de a terhességük utolsó harmadában új munkaviszonyt létesítő kismamák ezen utóbbi jogviszonyát egy utóellenőrzési eljárás eredményeként semmissé nyilvánította és törölte őket a biztosítottak nyilvántartásából, amelynek következtében elesetek a terhességi-gyermekágyi segélytől, illetve a gyermekgondozási díjtól, a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint az anya és újszülött gyermek vonatkozásában a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő. Ezen utóellenőrzések kapcsán fontosnak tartom még hangsúlyozni a következőket. Az OEP főigazgatójának tájékoztatása szerint „az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek ellenőrzéseik során *kizárólag a biztosítási jogviszonyt vizsgálják.* Amennyiben az ellenőrzés során azt állapítják meg, hogy a felek akarata az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultság megszerzése volt és *a biztosítási jogviszonyt törlik, ez a törlés nem hat ki a munkaviszony fennállására.*”

Álláspontom szerint ez a gyakorlat teljesen ellentétes a hatályos jogi szabályozással és önmagában megkérdőjelezi az ellenőrzések jogszerűségét. A Tbj. 2. § (5) bekezdése értelmében ugyanis *a biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre.* Ennek érvényesítése érdekében a foglalkoztatót bejelentési, nyilvántartási, járulék-megállapítási és levonási, járulékfizetési, valamint bevallási kötelezettség terheli. A biztosítási jogviszony tehát nem egy, az annak alapjául szolgáló munka –, vagy egyéb foglalkoztatási jogviszonytól független jogviszony, hanem annak szerves „része”, mintegy „következménye”. Ha fennáll valamilyen foglalkoztatási jogviszony, akkor szükségképpen – arra tekintettel, amiatt – fennáll a biztosítási jogviszony is. A két jogviszony mintegy „feltételezi, kiegészíti” egymást, az egyik nem létezhet a másik nélkül. A biztosítási jogviszony, önállóan nem tud létezni, nem válhat el az alapját képező jogviszonytól, annak mintegy másodlagos jogviszonya.

Éppen emiatt rendelkezik úgy a Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pontja, hogy *e törvény alapján biztosított a munkaviszonyban, vagy egyéb jogviszonyban álló személy,* tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik, és mondja ki a 7. § (1) bekezdése, hogy *a biztosítás* – amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik – *az ennek alapját képező jogviszony kezdetétől annak megszűnéséig áll fenn.*

A biztosítási jogviszonyt tehát nem lehet elszakítva, különválasztva értelmezni az annak alapjául szolgáló foglalkoztatási jogviszonytól. Nem lehet önmagában a biztosítást törölni anélkül, hogy az ne hatna ki az annak alapjául szolgáló munkaviszonyra.

Ezen gyakorlat – amennyiben valóban kizárólag a biztosítási jogviszony kerül törlésre és maga a foglalkoztatási jogviszony érintetlenül marad – ellentmond az ellenőrzés eredeti funkciójának is. *Az ellenőrzéskor* ugyanis – a főigazgató tájékoztatása szerint – éppen a *munkaviszony fennállását ellenőrzik;* a személyes munkavégzési kötelezettség teljesülését, a munkába lépés körülményeit, az egészségügyi alkalmasság fennállását, azt, hogy a munkáltatónál szükség volt-e az adott munkakörre, stb. Hogyan lehetséges kizárólag a biztosítási jogviszony fennállását ellenőrizni ezen, a munkaügyi ellenőrzésnek megfelelő módszerekkel? És azok után, miután az ellenőrzés eredményeként a szakigazgatási szerv azt állapította meg, hogy a munkaszerződés tulajdonképpen színlelt megállapodás, melynek mögöttes tartalma, célja az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira való jogosultság megszerzése, hogyan lehet kizárólag az egészségbiztosítási jogviszonyt törölni?

Ez esetben maga a munkaviszony és az ahhoz kapcsolódó egyéb biztosítási jogviszonyok – pl. a nyugdíjbiztosítás – továbbra is fennmarad? Álláspontom szerint ez nem lehetséges. Nem állhat úgy fenn egy munkaviszony, hogy a személyi jövedelemadó és minden más járulékot megfizetnek utána, így nyugdíjra, álláskeresői ellátásokra, stb. jogosít, de egészségbiztosítási ellátásokra nem.

Ez a hatályos jogszabályok értelmében sem lehetséges, hiszen ha a munkaviszony valóban „érintetlenül” marad, akkor ahhoz kapcsolódóan szükségszerűen fenn kell állnia a biztosítási jogviszonynak is. (Tbj. 2. § (5) *a biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre.*)

Az egészségbiztosítási szervek kifogásolt ellenőrzési gyakorlata tehát nemcsak az – esetleges – hatáskör túllépés, a kismamák ellátásra való jogosultságának „ elvesztése” miatt, hanem egyéb, a foglalkoztatási jogviszonnyal és az ahhoz kapcsolódó egyéb biztosítási jogviszonyokkal összefüggésben is alapjogi, a jogbiztonsággal összefüggő aggályokat vet fel.

Végezetül a gyermekvállalást tervező nők jogainak védelme érdekében szeretném megjegyezni a következőket. Amint az közismert, napjainkban egy gyermekvállalás előtt álló nőnek nem könnyű elhelyezkednie. Az OEP ezen utólagos ellenőrzési gyakorlata eredményeként azonban a munkáltatók még inkább ellenérdekeltté válnak a gyermeket váró nők alkalmazásában. Hogyan várhatnánk el ugyanis egy munkáltatótól, hogy alkalmazzon egy várandós nőt, ha ezt követően – az anyát megillető ellátások kapcsán – utólagos OEP ellenőrzésekre kerülhet sor nála és – esetleg – az anyának már folyósított ellátások egy részét is meg kell fizetnie. Márpedig ha a munkáltatók emiatt „nem vállalják” majd a gyermekszülést tervező, vagy éppen gyermeket váró nők foglalkoztatását, az nemcsak a várandós nők pillanatnyi biztosítási jogviszonyára lesz kihatással, hanem arra is, hogy a szülést követően lesz-e munkahelyük, ahová visszatérhetnek dolgozni.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapjogi visszásságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy

- ismételten tekintse át, és vizsgálja felül az irányítása alá tartozó, az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerveknél működő ellenőrzési szakegységeknek, a biztosítási jogviszony fennállásának utólagos ellenőrzésével, valamint a biztosítási jogviszony törlésével kapcsolatos gyakorlatát,
- a Ket. 115. §-ban biztosított felügyeleti jogkörében eljárva vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a vizsgálatom alapjául szolgáló konkrét ügyet ismételten felülvizsgálva, van-e arra lehetőség, hogy a hosszú biztosítási jogviszonnyal rendelkező kismama legalább a második gyermekére tekintettel részesüljön terhességi-gyermekágyi segélyben, illetve gyermekgondozási díjban.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-3184/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A panaszos azt követően fordult Hivatalomhoz, hogy 2013. április 20-án, Adolf Hitler születésnapjának emlékére tervezett Mecsek-béli túrájukat nem tudták megtartani, mert a rendőrség – előzetes tájékoztatása ellenére – minden túrázót előállított a gyülekezés helyszínéről. Az ügyben felmerült a gyülekezéshez való joggal, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság, ezért vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem az Országos Rendőr-főkapitányságot.

Megállapított tényállás

A panaszos állítása szerint előzetesen telefonon egyeztetett a rendőrséggel, mely során azt a tájékoztatást kapta, hogy a rendezvény nem tartozik a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá.

Az országos rendőrfőkapitány válaszelevele szerint a rendezvény megtartására a rendőrséghez hivatalos bejelentés nem érkezett, arról állampolgári bejelentés alapján szereztek tudomást. A Pécsi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztályának beosztottja ez alapján – elektronikus úton – vette fel a kapcsolatot a szervezővel, a rendezvénnyel kapcsolatos információk beszerzése érdekében. Az előadó ekkor kérte a panaszostól a telefonos elérhetőségének rendelkezésre bocsátását, melynek eleget tett. A kapcsolatfelvétel célja annak tisztázása volt, hogy az emléktúrát a résztvevők milyen formában tervezik megszervezni. Pontosították az időpontot, a résztvevők számát, ruházatát, illetve azt, hogy nem fognak felvonulni önkényuralmi jelképekkel. A beszélgetés végén a rendőrség előadója közölte a panaszossal, hogy az esemény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, vagyis a rendezvényt nem kell előzetesen bejelenteni, a rendőrség pedig ebből fakadóan nem jogosult azt megtiltani. 2013. április 11-én egy elektronikus levél érkezett a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságra, amely azt tartalmazta, hogy szélsőségesek emléktúrát szerveznek Hitler tiszteletére. Április 12-én egy a túrát bíráló cikk jelent meg az egyik helyi portálon. A cikk írója ebben hivatkozott a rendezvényt szervező mozgalom egyik szimpatizánsára, aki szerint elég sokan lesznek, és ilyenkor „előfordulhat rendzavarás is”. A cikket követően számos bejelentés érkezett, amelyben a polgárok felháborodásukat fejezték ki és kérték a rendőrség fellépését. Április 14-én a rendőrséget eredetileg tájékoztató személy ismételten hozzájuk fordult, ugyanis számtalan gyalázkodó, fenyegető hangvételi, és Hitlert dicsőítő e-mailt kapott. Április 16-án ismételten kérte a rendőrség intézkedését a túra megakadályozására. Április 17-én újabb személyek kérték a rendőrség eljárását. Ugyanezen a napon a Belügyminisztérium közleményt adott ki, „A Belügyminisztérium elítéli az antiszemitizmus és a rasszizmus valamennyi megnyilvánulását” címmel. A közlemény kiemelte, hogy az esemény sérti a holokauszt túlélőinek, áldozatainak és azok hozzátartozóinak emberi méltósághoz fűződő alkotmányos alapjogát. 2013. április 20-án a rendőrkapitányság járőrei 8 óra 55 perc és 9 óra 30 perc között az egyik helyi áruház parkolójának közelében található füves közterületen tartózkodó személyeket nyilatkoztatták gyülekezésük céljáról. A helyszínen tartózkodó egyik személy jelezte a rendőröknek, hogy ő a túra szervezője, és a jelenlévők Adolf Hitler születésnapja tiszteletére kiránduláson kívánnak részt venni. A rendőrök nyilatkoztatták a többi megjelent személyt részvételi szándékukról. A gyülekezés céljának tisztázását követően a rendőrkapitányság beosztottjai az intézkedés megkezdése előtt tájékoztatták a jelenlévőket nevükről, azonosítószámukról, valamint az intézkedés tényéről és céljáról. Tájékoztatást kaptak arról is, hogy cselekményükkel szabálysértést követtek el.

A rendőrök az érintetteket igazoltatásuk, valamint ruházatuk és csomagjaik átvizsgálását követően előállították, szabálysértési előkészítő eljárás lefolytatása céljából. Az előállítottak az őket megillető panaszlehetőségről, valamint annak előterjesztésére nyitva álló határidőről tájékoztatást kaptak.

A panaszos beadványa szerint a rendőrség előállított négy fiatalkorút is. A beadvány egyszersmind kitér arra is, hogy a résztvevők nem tartottak maguknál semmilyen veszélyes eszközt, gyűlöletkeltő transzparenst, álláspontjuk szerint végig jogkövető magatartást tanúsítottak. A rendőrség szerint a nemzetiszocialista eszmék megtestesítőjének, Adolf Hitlernek az emlékére meghirdetett emléktúra célja nem egyeztethető össze az emberi lét alapjaként megjelölt és sérthetetlennek nyilvánított emberi méltósággal, és alapvetően ellentétes az Alaptörvényből levezethető értékrenddel. Az ezen eszme dicsőítését célzó megmozdulás a demokratikus berendezkedésű társadalom normáival való nyílt szembeszegülésként értékelendő, amely az eljáró rendőrök meglátása szerint kimerítette a kihívó közösségellenesség fogalmát.

A túrára szerveződött csoportosulás a meghirdetett célra, a gyülekezés helyére és időpontjára, valamint a szervezés körülményeire figyelemmel alkalmas volt arra, hogy másokban – különösen a nácizmus üldözötteiben és azok leszármazottaiban, illetve a demokratikus értékrendet követő állampolgároknál – megbotránkozást, félelmet keltsen, amelynek számos magánszemély hangot is adott. Mindezt alapul véve az emléktúrán résztvevők magatartása alkalmas volt a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 170. §-a szerint minősülő garázdaság szabálysértése gyanújának megállapítására.

A rendőrkapitányság a túrázókkal szemben a garázdaság szabálysértésének elkövetése miatt indított előkészítő eljárás iratait megküldte a Pécsi Járásbíróságnak a szabálysértési eljárás lefolytatása végett. A bíróság azonban a szabálysértési eljárást megszüntette. A rendőrség ennek kapcsán hivatkozik a Fővárosi Bíróság 27.K.30.853/2010/2. számú ítéletére, amely kimondja, hogy ha az intézkedések fogantatásakor fennálló gyanú a későbbiekben nem bizonyítható, attól az intézkedések nem válnak jogszerűtlenné.

Mindezeket túl a rendőrség meglátása szerint nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a Pécsi Nyomozó Ügyészség Ny.124/2013/3. számú határozatával a rendezvény résztvevői által jogellenes fogvatartás és más bűncselekmények miatt tett feljelentést elutasította. A csatolt iratokból (rendőri jelentés, parancsnoki vélemény és kivizsgálás, feljelentés, meghallgatási jegyzőkönyv, bírósági végzés) megállapítható, hogy az eljáró rendőrök kényszerítőeszközt nem alkalmaztak, a parancsnoki vélemény és kivizsgálás szerint pedig a fogantatott intézkedések jogszerűek, szakszerűek és arányosak voltak.

Megállapítható továbbá ugyanezen iratokból az is, hogy a meghallgatásokon a túra résztvevőinek többsége, két személy kivételével, azt vallotta, hogy nem tagja a túrát szervező mozgalomnak. A szabálysértés elkövetését három fő ismerte el. A meghallgatási jegyzőkönyvek szerint, a résztvevők többsége (hét fő) úgy nyilatkozott, hogy ismerte a túra pontos célját, három fő nem tudott róla, hogy Adolf Hitler születésnapjának emlékére tartják azt, magáról a túráról azonban ők is tudtak. Két fő tudott a túráról, de nem kívánt rajta részt venni, pusztán ismerősöket látott a gyülekező személyek között és beszélgetni kezdett velük, egy fő ellentüntetésen kívánt részt venni, illetve további egy személy pusztán fotózni szeretett volna.

Többen nem kívántak vallomást tenni. A jelenlévők közül összesen négy fő tartotta a túrát félelemkeltőnek és megbotránkoztatónak, de ők vallomásukban hangsúlyozták, hogy nem szándékoztak részt venni rajta, egy személy nem tudott határozottan állást foglalni a kérdésben, egy személy pedig úgy vélte, hogy a nemzetiségekre nézve nem félelemkeltő a túra, míg másokban okozhatott megbotránkozást.

A résztvevők közül négyen voltak tizennyolc éven aluliak, további négy fő tizennyolc és húsz év közötti volt. A rendőrség csatolta a négy fiatalok esetében az arra vonatkozó feljegyzéseket, hogy megpróbálták az eljárás lefolytatása érdekében telefonon keresztül elérni az érintett törvényes képviselőket, azonban három személy esetében nem jártak sikerrel, egy szülő pedig közölte, hogy aznap nem ér rá.

A meghallgatásokra 2013. április 20. 10 óra 20 perc és 15 óra 50 perc között került sor, a fiatalok esetén pedig április 22-én, illetve egy fő esetében 23-án, a törvényes képviselők jelenlétében.

A Pécsi Járásbíróság végzésével a szabálysértési eljárást megszüntette. Indokolásában megállapította, hogy a Szabs. tv. 170. §-a értelmében, aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást, vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el; a kihívó közösségellenesség pedig az adott helyen, adott időben a társadalmi együttélés szabályaival való nyílt szembeszegülést jelenti, olyan aktív magatartást, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást, félelmet keltsen. A hangsúly a bíróság álláspontja szerint a feljelentés időpontjában az eljárás alá vont személyek által tanúsított magatartáson van. A feljelentésben foglalt tényállás ugyanakkor nem ír le az eljárás alá vont személyek részéről olyan aktív magatartást – plakát, transzparens használata, hangoskodás, kiabálás, a kirándulás céljának harmadik személyek felé történő kinyilvánítása, egyenruha, jelképek használata –, amely alkalmas arra, hogy a helyszínen jelenlévő, vagy a magatartást észlelni képes személyekben megbotránkozást, riadalmat keltsen.

A helyszínen készült rendőrségi videofelvételen látható több, terepruhás személy, nagyrészt velük szemben került sor intézkedés foganatosítására. Egy személy, a rendezvény feltételezett szervezője elmondta, hogy nem kívántak tüntetni, csak túrázni indultak. A vele szemben intézkedő rendőr elmondta, hogy a rendezvény valóban nem tartozik a Gytv. hatálya alá, azonban magatartásuk félelemkeltő. A felvétel minősége (nem közvetlen közlőről rögzítették az intézkedéseket, így csak foszlányok hallhatóak abból, amit a rendőrök mondanak) miatt nehezen kivehető a rendőrök által adott tájékoztatás, annyi közvetve kiderül, hogy többek megbotránkozására hivatkoztak.

A rendőrség csatolt fórumbeszélgetéseket, illetve a hozzájuk forduló e-mailjeit. Ezekben többen a hungarista eszmét, illetve Adolf Hitlert dicsőítették. Csatolták továbbá a rendezvényről megjelenő híreket, közleményeket. Az egyik plakáton Hitlert olyan személyként írják le, mint aki utat mutatott a sötétségből a fény felé, zárásként pedig kiemelték: „Míg mi emlékezünk, megvalósulhatnak céljai!”.

A rendezvényt szervező mozgalom április 13-i közleményében arra is kitért, hogy ők hungaristák, világnézetükkel rokonságot mutat a német nemzetiszocializmus. Meglátásuk szerint magyar hazafiakként is tisztelni tudják és kell is „Adolf Hitler életművét, azt a harcát, melyet saját népéért és az európai kultúráért vívott, az Európa elpusztítására szövetkezett talmudi gyűlöletben fogant liberalizmus és ázsiai bolsevizmus ellen”. A közlemény egy Adolf- Hitler-idézettel zárul.

Érintett alapvető jogok

- az emberi méltósághoz való jog: Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen
- A békés gyülekezéshez való jog: „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.” [Alaptörvény VIII. 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.);
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv)

A vizsgálat megállapításai

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

a) Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása.

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal a megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz 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. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.”[9/1990. (IV. 25.) AB határozat] Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések [61/1992. (XI. 20.) AB határozat].

b) A gyülekezési szabadság az egyéneknek azt a jogát védi, hogy másokkal a közügyekben kinyilváníthassák a véleményüket, a kommunikációs jogok közé tartozik, melyek érvényesülése a személyiség szabad kibontakozásának feltétele. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat kiemelte, hogy az eszmék, nézetek szabad kifejtése a fejlődni képes társadalom létezésének alapfeltétele. Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat pedig mindezt tovább részletezte, amikor kimondta, hogy a gyülekezési szabadság biztosítása nélkül e nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége aligha volna megvalósítható.

A 4/2007. (II. 13.) AB határozat a fentiekhez hasonlóan rögzíti, hogy „a békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémitésének, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák, és közösen juttassák kifejezésre.”

A 75/2008. (V. 29.) AB határozat a bejelentési kötelezettség alkotmányosságát, illetve a gyülekezések egyes formáit elemezte.

Kiemelte, hogy a Gytv.-ben előírt előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve. A közterületen tartandó rendezvények bejelentési kötelezettsége azért nem alkotmányellenes jogkorlátozás, mert nem zárható ki eleve, hogy egy rendezvény a résztvevők várható száma, meghirdetésének okai vagy indokai folytán olyan súlyosan veszélyeztetné a népképviselői szerv vagy a bíróság működését, illetőleg a közúton folyó közlekedést, hogy ennek csak a rendezvény megtiltásával lehet elejét venni, az ilyen zavarok megelőzésének lehetővé tétele a törvény által tehát nem tekinthető a gyülekezési jog aránytalan korlátozásának.

A határozat szerint „a békés célú spontán gyűlések fogalmkörébe többféle köztéri gyülekezés sorolható. A valóban spontán gyűlések nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként.

Ettől némiképp eltérőek azok az olykor művészi, máskor inkább politikai célú megmozdulások, amelyekben a résztvevők gyors információcserét (például internet, mobiltelefon) követően rövid időre (általában csak percekre) összegyűlnek, és figyelemfelkeltő, meghökkentő megjelenésükkel hívják fel a figyelmet magukra és az így megjelenített gondolatokra (flash mob vagy villámcsődület). A spontán gyűlésektől megkülönböztethetők azok a szervezett rendezvények, amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert a rendezvény későbbi megtartása értelmetlen volna.” Az Alkotmánybíróság – a bejelentett rendezvények mellett – ezeket a közéleti célú, békés megmozdulásokat is a gyülekezési jog körébe tartozónak ítélte kimondva, hogy „az együttes, nyilvános vélemény-kifejezés joga mindenkit megillet, függetlenül a gyűlés szervezettségétől, illetve a gyűlésre okot adó közéleti esemény jellegétől és idejétől.”

A 3/2013. (II. 14.) határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 9. §-a szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja. Az Alkotmánybíróság e döntésében a rendőrség hatáskörhiány miatt hozott döntését az ügy érdemében hozott határozatként értékelte, és erre hivatkozással állapította meg a fenti követelményt.

c) A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a közigazgatási eljárással szemben elvárásként fogalmazta meg, hogy a hatóság eljárása során a tisztességes eljáráshoz való jognak, mint alapvető követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni. Ki kell emelni, hogy tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog alatt olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az eljárási jog vonatkozásában fogalmazzák meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el. Ilyen követelmény különösen a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam, az indokolási kötelezettség, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.

Az Alkotmánybíróság 2/2000 (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.

A 10/2001. (IV. 12.) AB határozat alapján pedig az is megállapítható, hogy a közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell a tisztességes eljárás egyes legalapvetőbb garanciáinak, például a hatóság nem lehet a saját maga ügyfele, és e két szerepet el kell választani egymástól. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogállamiság követelményével teljesen ellentétes az az eljárási rend, amelyben a hatóság a felek képviselője mellett a közigazgatási hatóság szerepét is betölti.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként is megjelent a hatósági eljárások tisztességességének követelménye, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok pedig törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 22/2012. (V. 11.) AB határozat is kimondta

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosára nem járhat el olyan ügyben, amelyben jogerős bírósági határozat született. Tekintettel arra, hogy a Pécsi Járásbíróság a szabálysértési ügyekben az eljárást jogerősen megszüntette, hatásköröm nem terjed ki annak a megítélésére, hogy a gyülekezéson résztvevő személyek magatartásukkal szabálysértést valósítottak-e meg, eljárásom során pusztán azt vizsgálhattam, hogy az általuk tanúsított magatartás rendőri intézkedés alapjául szolgálhatott-e.

Az ügy érdeme tekintetében

a) Elsőként azt kellett tisztázni, hogy a rendezvény gyülekezésnek minősült-e és mint olyan, kiterjedt-e rá a Gytv. hatálya.

Ahogy fentebb is hivatkoztam, a gyülekezési jog a kommunikációs alapjogok csoportjába tartozik, ebből fakadóan pedig fontos jellemzője a véleménynyilvánítás. További jellemző az, hogy mindegyik résztvevő térbeli, fizikai, időbeli közelségében kerül sor, vagyis a résztvevők egy gyülekezés során alapvetően egy szűkebb helyen jönnek össze és egyszerre nyilvánítják ki véleményüket. Magának a véleménynyilvánításnak pedig többletjellemzője, hogy politikai akaratképzésként, a közügyek vitelében való részvételként, a döntéshozó szervekre való nyomásgyakorlásként jelenik meg.¹

Megállapítható, hogy a rendezvény egyrészt megfelel annak a követelménynek, hogy többen, adott helyen és időben gyűltek össze. Látható az idézett alkotmánybíróági gyakorlatból, hogy az összegyűlésnek nem feltétele az előzetes megszervezettség (ld. pl. villámcsődület) sem.

Megfelel továbbá a rendezvény a politikai véleménynyilvánítás feltételének is, ugyanis üzenetével a társadalmi értékválasztást kívánta befolyásolni. A politika elsődlegesen értékválasztás, Adolf Hitler születésnapjának „ünneplése” pedig egyértelmű állásfoglalás, üzenet az általa megvalósított ideológia mellett. Függetlenül attól, hogy a résztvevők végül véleményüket a helyszínen transzparenssekkel, jelszavak skandalálásával, vagy bármilyen más külsőségekben nyilvánították-e, maga a rendezvény az előzetes nyilvános meghirdetés révén is politikai üzenetet hordozott magában.

Mindezeket alapul véve tehát megállapítható, hogy a rendezvény egyértelműen a gyülekezési jog hatálya alá tartozott.

Kérdésként merül fel továbbá, van-e jelentősége annak, hogy a gyülekezés közterületen zajlott-e, illetve ilyen helyen kívánták-e megtartani. A Gytv. 15. § a) pontja szerint közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér.

Szeretnék utalni az AJB-730/2012. és az AJB-1690/2012. számú jelentéseimben megállapítottakra. A hivatkozott jelentésekben – melyek során az MTVA székháza előtti éhségstrájkot, illetve a VIII. kerületi önkormányzat épületében történt demonstrációt, továbbá azok rendőri kezelését vizsgáltam – elődöm kiemelte, hogy a gyülekezési szabadság nem csak közterületen gyakorolható, hanem közterületnek nem minősülő területeken is, amelyre megfelelő eltérésekkel ugyan, de vonatkoznak a Gytv. egyes rendelkezései.

Jelentéseimben felhívtam a figyelmet arra, hogy a gyülekezés helyét nem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozta, de a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alaptörvény, vagy a Gytv. sem, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát.² A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – a rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből is arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak – a lényegi különbség az, hogy bejelentési kötelezettség csak a közterületen tartandó rendezvények esetében áll fenn.

¹ Id. pl. Hajas Barnabás: A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései. Doktori értekezés. http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/hajas/Hajas_Barnabas_ertekezes_muhelyvitara.pdf 49-57., illetve Sólyom Péter: Gyülekezési jog. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány Kommentárja. Századvég Kiadó Budapest, 2009, 2305-2317., 2307-2309.

² Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)

A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből a contrario következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények. Kiemeltem továbbá, hogy a „nem közterületen” tartott rendezvények esetén is értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni), továbbá a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek.

Az ilyen rendezvények esetében ugyanakkor – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak minősül, vagy sem, eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség. Az említett jelentésekben külön felhívtam arra a figyelmet, hogy míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények.

Áttekintve mindezt kiemelendő, hogy a résztvevők gyülekezésének helyszínéül szolgáló terület közterület volt, illetve a Mecsek túraútvonalai sem minősülnek olyan területnek, amelyre eltérő szabályozás vonatkozna.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a rendezvényen résztvevők nemcsak a gyülekezési jogukat gyakorolták, hanem a rendezvény egyszersmind a Gytv. hatálya alá is tartozott, ebből következik továbbá az is, hogy a rendezvény szervezését előzetesen be kellett volna jelenteni a helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak (Gytv. 6. §).

A rendőrség fel is vette a kapcsolatot a rendezvény szervezőjével, azonban az iratok tanúsága szerint arról adott tájékoztatást, hogy a rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá.

Ennek kapcsán két megállapítást indokolt előzetesen rögzíteni. Egyrészt a bejelentés intézménye – ahogyan azt az egyik idézett AB határozat is kiemeli – alapvetően arra szolgál, hogy a hatóság előzetesen meg tudja a rendezvényt tiltani, továbbá fel tudjon készülni annak biztosítására. Másrészt pedig a rendőrség intézkedése során sem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényként kezelte a gyülekezést, hanem garázdaság szabálysértés elkövetésének gyanúja, illetve az azzal kapcsolatos szabálysértési előkészítő eljárás lefolytatása érdekében állította elő a résztvevőket.

Önmagában az, hogy egy rendezvény nincs előzetesen bejelentve, nem képezheti akadályát a megtartásának, mindaddig ugyanis, amíg a rendezvény egy békés megmozdulás, pusztán a bejelentés elmaradása miatt nincs lehetőség annak feloszlatására. Ilyen rendezvény lehet egy spontán gyülekezés, amely eleve előzetes szervezés nélküli, vagy egy gyors gyülekezés, amelynek az okot adó esemény jellege miatt rövid időn belül kell sorra kerülnie [75/2008. (V. 29.) AB határozat]. Ha nem is felel meg egy rendezvény e két kategóriának, azt feloszlítani pusztán az előzetes bejelentés elmaradása miatt nem lehet, lehetőség van azonban gyülekezési joggal visszaélés szabálysértés miatt eljárni a szervezővel szemben.

A rendezvényt a rendőrség akkor oszthatja fel, ha a Gytv. 14. (1) bekezdésében meghatározott feltételek valamelyike fennáll: a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha a bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartják meg.

A fentiekben megállapítottam, hogy az emléktúra közterületi rendezvényként a Gytv. hatálya alá tartozott, vagyis a rendőrség helytelen tájékoztatást adott. A panaszos is kiemeli ennek kapcsán, hogy alappal feltételezte a beszélgetést követően, hogy ha betartja a rendőrség iránymutatását (pl. nem vonulnak fel önkényuralmi jelképekkel), akkor az emléktúrát jogszerűen megtarthatja.

A Legfelsőbb Bíróság is foglalkozott már azzal a kérdéssel, hogy milyen jogkövetkezménye van annak, ha a hatóság előzetesen téves tájékoztatást ad. Döntésében kimondta, hogy a saját maga által kiadott állásfoglalás nem köti a hatóságot, az ugyanis nem jogforrás, ráadásul kiadását nem is előzi meg részletes vizsgálat.³ Mindehhez hozzátehető az is, hogy egy hatósági állásfoglalás, vélemény sem mentesíthet senkit a jogszabályok ismerete alól.

Elfogadva a Legfelsőbb Bíróság (2012 óta Kúria) gyakorlatát, ki kell emelnem ugyanakkor azt is, hogy annak elbírálása, hogy egy gyülekezés a Gytv. hatálya alá tartozik-e, első körben a rendőrség hatásköre, a döntéshozatal eljárási szabályait pedig a Ket. határozza meg, erre utal a Gytv. 8. § (3) bekezdése is.

Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozatában vizsgálta meg alkotmányossági szempontból azokat az eseteket, amelyek során a rendőrség hatáskörének hiányára hivatkozva végzéssel elutasította a rendezvények bejelentését, mert azok helyszínül szolgáló terület nem minősül közterületnek. Az ügyben a központi problematika az volt, hogy hatáskörhiány esetén a hatóság a kérelmet végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, döntésével szemben pedig fellebbezésnek van helye a Ket. szabályai szerint, míg ha a rendőrség az ügy érdemében határozatot hoz (megtiltja a rendezvényt), az ellen a határozat bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető, vagyis csak ebben az esetben áll nyitva közvetlenül, rövid határidőkkel a bírói út.

Az Alkotmánybíróság e körben abból indult ki, hogy „a rendőrség, ha a bejelentés vizsgálatára nincs hatásköre, mert a rendezvényt nem egy mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen kívánják megtartani, a Gytv. 8. § (1) és (3) bekezdése, továbbá 15. § a) pontja alapján, a Ket. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően bejelentést elutasító határozatot hoz. Egyéb esetben tudomásul veszi a bejelentést, vagy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt ok miatt a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatot hoz. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az illetékes rendőrkapitányságnak a közterületen tartandó rendezvénnyel kapcsolatos bejelentést elbíráló, hatáskör hiányát megállapító határozata olyan, a Gytv. 9. § (1) bekezdése értelmében vett 'államigazgatási határozat', amellyel szemben a Gytv. szerinti bírósági felülvizsgálat kérhető, és amelyet a bíróság érdemben köteles felülbírálni.” A bejelentés hatáskör hiánya miatti elutasításakor tehát az illetékes rendőrkapitányság az Alkotmánybíróság szerint valójában azt állapította meg, hogy az adott ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony. Vagyis a rendőrkapitányság közigazgatási jogviszony fennállásáról döntött: azért hárította el a jogok és kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a közigazgatási jogviszony fennállását tagadta. A hatáskör hiányát megállapító határozat azonban a bejelentést tevő gyülekezéshez való alapvető jogának az elbírálását is kizárta, ügye nem kerülhetett olyan szakaszba, amelyben érdemi határozat születhetett volna. Ebben az esetben ezért a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen egy érdemi elutasítást eredményezett, ami ellen pedig biztosítani kell a bírói utat.

E határozat nem sokkal a Hitler-emléktúra előtt került nyilvánosságra (2013. február 14.), az abban foglaltak mindenkit kötnek. Tanulságul ebben az ügyben annyiban szolgál, hogy rámutat arra, *a rendőrkapitányságnak akkor is eljárást kell folytatnia, ha úgy ítéli meg, a rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá.* Döntést kell hoznia az ügyben, legyen az akár a bejelentés hatáskörhiány miatti elutasítása, annak érdekében (is), hogy a szervező élhessen jogorvoslati jogával. Mindez egyértelműen következik a Gytv. és a Ket. rendelkezéseiből is: a rendezvénnyel kapcsolatos döntések hatósági ügynek minősülnek [Ket. 12. § (2) bekezdés], amelynek elbírálására a rendőrségnek van hatásköre, vagyis döntési joga, illetve kötelezettsége.

³ Dr. Darák Péter: A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbírósági döntések 2005-2010. Complex Kiadó Budapest, 2010, 87-89.

Álláspontom szerint akkor járt volna el helyesen (jogszerűen) a hatóság, ha a telefonos kapcsolatfelvétel alkalmával pusztán a jogszabályi rendelkezések tartalmáról tájékoztatja a panaszt, majd felhívja a figyelmét arra, hogy a rendezvény jellegének megítéléséhez hatósági eljárást kell folytatnia, melyhez meg kell tennie a bejelentést. Ezt követően formális eljárás során lett volna lehetősége elutasítani a bejelentést hatáskörhiány miatt, tudomásul venni a rendezvény megtartását, vagy pedig megtiltani azt.⁴

Hangsúlyozni szeretném, hogy a hatóság adhat tájékoztatást a hozzá fordulóknak, azonban annak megítélése, hogy egy rendezvény közterületinek minősül-e, hatósági eljárás tárgyát kell, hogy képezze, melynek szabályait a Gytv., a Ket. és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet tartalmazza.

Mindezekre való tekintettel megállapítom, hogy a Pécsi Rendőrkapitányság helytelen jogértelmezésével a gyülekezési joggal összefüggő visszaállást okozott.

b) A helyszínen megjelentek előállításával kapcsolatban már utaltam arra, hogy hatásköröm kizártsága miatt nem vizsgálhatom, hogy ténylegesen garázdaság szabálysértést követtek-e el a megjelentek. Ugyanakkor az vizsgálható, hogy a körülmények alapján a rendőrségnek legalábbis a gyanúja fennállt-e arra, hogy a rendezvényen jelenlévők szabálysértést követnek el, amely jogalapul szolgálhatott az előállítások foganatosítására.

Az Rtv. tartalmazza a rendőrség intézkedési kötelezettségére vonatkozó szabályokat. Eszerint a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.

A rendőrséghez előzetesen több bejelentés is érkezett, melyben a bejelentők a rendőrség intézkedését kezdeményezték. Fontos kiemelni, hogy a bejelentések nyomán a rendőrséget intézkedési kötelezettség terhelte, nem volt ugyanis egyértelműen kizárható, hogy a közrend, közbiztonság veszélyeztetése fennállt-e, márpedig ha ennek gyanúja merül fel, a rendőrségnek mindenképpen meg kell jelennie a helyszínen.

Ezt követően az Rtv. 33. §-a sorolja fel az előállítási okokat, melyek között különbséget tesz: egyes esetekben a rendőr köteles az előállítást végrehajtani, míg más okok esetében lehetősége van mérlegelni. Ez utóbbi eseteket a (2) bekezdés tartalmazza, ezek közé tartozik a rendőrség által hivatkozott előállítási ok is, mely szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható.

Előállítás esetében nincs szükség a szabálysértés elkövetésének teljes bizonyosságára, sőt, alapos gyanúra sem, elégséges a minimális gyanú is, amit kiegészít annak a lehetősége, hogy a rendőrség azonnal le tudja folytatni az eljárást. E két feltétel konjunktív, itt tehát egyrészt azt kell megállapítani a rendőrségnek, hogy a körülmények létrehozzák-e ezt a minimális gyanút, másrészt pedig tisztában kell lennie azzal is, hogy legalábbis a lehetősége megvan-e annak, hogy sor kerülhessen a szabálysértési eljárás lefolytatására. Abban az esetben ugyanis, ha előre látható, hogy pl. az előállítottak magas száma miatt nincs lehetőség az előállítás időtartama alatt akár csak meghallgatni az érintettet, alapjogsérelem következhet be.

⁴ Megjegyzem, Budapest Rendőrfőkapitánya pont e rendezvény előtt néhány nappal, 2013. április 8-án kelt határozatával tiltotta meg a Nemzeti Érzelmű Motorosok „II. Adj gázt! Magyar Motoros Menet” elnevezésű rendezvényét, többek között a Párizsi Békeszerződésre, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményére való hivatkozással. Megállapította, hogy a rendezvény címe félreérthetetlenül utal az Auschwitzban mérgeggázzal meggyilkolt magyarországi zsidók kínhalálára, s egyben a rémtettek megismétlésére vonatkozó felhívásként értelmezhető, a rendezvény megtartása ekként a demokrácia lényegéhez tartozó közrend és köznyugalom jelentős mértékű támadásával jár. A bíróság a döntéssel szembeni felülvizsgálati kérelmet elutasította.

(Más kérdés, hogy ha úgy dönt a rendőr, hogy nem állítja elő a szabálysértés elkövetőjét, hanem csak feljelenti, az érintett nem feltétlenül hagy fel a magatartásával, ekkor viszont már lehetőség van a szabálysértés továbbfolytatása miatt is előállítani, ha magatartása másként nem törhető meg.)

Álláspontom szerint a rendezvény előzetes meghirdetése, a közzétett plakát (vö. „Míg mi emlékezünk, megvalósulhatnak céljai!”), a hír széles nyilvánosságához való eljutása önmagában elégséges tény a szabálysértés elkövetésének gyanújául, amely így megalapozta az előállítások fogatosítását.

A mérlegelés körében továbbá figyelembe veendő a rendőrség azon hivatkozása is, hogy le kívánták folytatni a szabálysértési előkészítő eljárást. A garázdaság elzárással is büntethető szabálysértés, így a bíróság hatáskörébe tartozik miatta az eljárás lefolytatása, a rendőrség pedig ezen eljárás előkészítéséért felel. Jelen ügyben az előállítottakat meg is hallgatták, vallomásukat rögzítették, így megvalósult az előállítás indokoltságának másik konjunktív feltétele is. *Mindezek alapján e körben visszásságot nem állapítottam meg.*

c) Külön vizsgáltam a fiatalkorúak előállításának indokoltságát. Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére [Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pont], ez alatt pedig minden 18 éven aluli személy értendő. E körben elődöm 2012-ben az Alkotmánybírósághoz fordult, ugyanis álláspontja szerint nem egyeztethető össze a gyermekek jogaival az, hogy a Szabs. tv. lehetővé teszi elzárásukat, illetve szabálysértési őrizetüket. Az Alkotmánybíróság 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy „azok a szabálysértési tényállások, amelyek tekintetében a szóban forgó legszigorúbb szankció alkalmazását a törvény egyáltalán lehetővé teszi, a társadalmi együttélés legalapvetőbb szabályainak a betartására köteleznek. Ezen alapvetőnek tekintendő előírások ismerete és betartása nem csupán a nagykorú személyektől, hanem a 14. életévüket betöltött fiatalkorúaktól is alappal elvárható”. Tekintettel arra, hogy a szabálysértési őrizethez hasonlóan az előállítás is korlátozza a személyi szabadságot (ugyan rövidebb időtartamban), a rendőrségnek e körben is fokozott körültekintéssel kell vizsgálnia az előállítás indokoltságát, illetve a gyermekek érdekeinek való megfelelését. Az Alkotmánybíróság döntését alapul véve megállapítható, hogy a garázdaság szabálysértés olyan, a társadalmi együttélés legalapvetőbb szabályait veszélyeztető cselekmények, amelyek indokolhatják egy fiatalkorú előállítását is. *Tekintettel továbbá arra, hogy a rendőrség esetükben is megkísérelte lefolytatni az előkészítő eljárást, az azonban rajta kívülálló okból nem volt megvalósítható – megpróbálták felvenni a kapcsolatot a törvényes képviselővel, de nem voltak elérhetőek –, visszásságot a fiatalkorúak előállítása miatt sem állapítok meg.*

d) Az iratokat áttekintve észleltem, hogy az előállítás időtartamáról kiadott igazolás az előállítás megszűnésének időpontjaként az előállítottak szabálysértési előadónak való átadását jelölte meg.

Ezzel kapcsolatban rá kívánok mutatni arra, hogy az előállítás személyi szabadságot korlátozó intézkedés, melynek időtartama mindaddig fennáll, amíg a korlátozás tart, vagyis kezdő időpontja az intézkedés kezdete, végső időpontja pedig a fogvatartott személy szabadon engedése. Az, hogy ezek a személyek a szabálysértési előadókhöz kerültek, még nem minősül a szabadság visszanyerésének, számukra továbbra sem volt arra lehetőség, hogy saját akaratukból távozzanak, így megállapítható, hogy előállításuk ekkor még nem ért véget.

Ezt az értelmezést támasztja alá az Rtv.-beli szabályozás is, mely szerint a rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani. [33. § (3) bekezdés]

Az előállítás tehát a szükséges ideig állhat fenn, jelen esetben pedig erre indokul az előállítottak szabálysértési meghallgatása szolgált, vagyis előállításuk időtartamába annak az idejét is be kellett volna számítani.

Minderre való tekintettel megállapítom, hogy az igazolások pontatlan kiállítása a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az időtartam hosszát tekintve a már idézett rendelkezés, illetve az Rtv. 15. § (1) bekezdésében rögzített arányosság követelménye együttesen alkalmazandó, vagyis az előállítás csak a szükséges mértékig, az elérni kívánt céllal arányos időtartamban foganatosítható, ez az időtartam pedig nem lehet több nyolc, szükség esetén, parancsnoki hosszabbítással tizenkét óránál.

Az előállítások 8 óra 55 perctől 15 óra 50 percig tartottak, mely során sor került a helyszíni intézkedésekre, a rendőrkapitányság épületébe való szállításra, a befogadásra, illetve a szabálysértési meghallgatásokra, így az előállítás időtartamának arányosságát tekintve nem állapítottam meg visszásságot.

e) Szeretnék utalni jelen ügy kapcsán az AJB-1199/2013. számú jelentésben – mely a gyűlöletbeszéd témakörében foglalkozott a toleranciára nevelés fontosságával is – megállapítottakra.

A jelentés kiemelte, hogy a gyűlöletkeltő cselekmények elleni jogi tilalom önmagában nem elegendő hatékony fellépéshez, ahhoz tényleges társadalmi attitűdváltásra van szükség. A nevelés, az oktatás, a kommunikáció hatékony ellenszerei lehetnek a gyakran tájékozatlanságból, előítéletekből adódó gyűlöletbeszédnek.

A nemzetközi dokumentumokban is kiemelt szerepet kap az oktatás és nevelés. Kiemelt szerepére utal a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ Egyezmény 7. cikke, amelynek értelmében a „részes államok vállalják, hogy haladéktalanul hatékony intézkedéseket tesznek, különösen az oktatás, nevelés, kultúra és tájékoztatás területén, abból a célból, hogy a faji megkülönböztetésre vezető előítéleteket leküzdjék és a nemzetek és a faji vagy etnikai csoportok közötti megértést, türelmességet és barátságot előmozdítsák [...]”.

Az emberi jogi nevelés, oktatás fontossága más szervezetek, így az UNESCO, az Európa Tanács és az EBESZ dokumentumaiban is megjelenik, valamint az OBH-2096/2008. számú jelentés is részletesen foglalkozott a témával. Eszerint „kétségtelen, hogy a Nemzeti Alaptanterv jogi keretet biztosít arra nézve, hogy a kerettantervekben és a helyi tantervekben megjelenhessen az alapjogokat, emberi jogokat, gyermeki jogokat tiszteletben tartó, szociális és állampolgári kompetenciák fejlesztése. Mindazonáltal az ilyen irányú ismeretek átadásának, a kompetenciák fejlesztésének fakultatív jellege nem segíti elő azoknak ténylegesen, a gyakorlatban is megjelenő, valódi megvalósulását. Az Európai Unió és nemzetközi tendenciák is azt mutatják, hogy a jogtudatosítást az államok intézményes keretek közé igyekeznek integrálni (akár civil szervezetek bevonásával), hiszen a köznevelési intézmények azok, amelyeken keresztül a leginkább biztosított a gyermekek, tanulók információkkal való ellátása, képzésük, személyiségük fejlesztése.”

Az emberi jogi nevelés szerepe kettős: a gyermekkori, iskolai nevelés a diszkriminatív attitűdök kialakulása ellen veheti fel a harcot. A pedagógusok megfelelő ismeretekkel való ellátása pedig – még ha mélyen berögződött attitűdjeik gyökeres megváltoztatása nem minden esetben is lehetséges – elősegítheti jogkövető magatartásukat azáltal, hogy segít felismerni a diszkriminatív elemeket saját magatartásukban és viszonyulásukban, és egyben hitelesebbé teszi az emberi jogi nevelésben vállalt szerepüket.

Az oktatásnak tehát jelentős hatása van a gyermekek szocializációjára, kérdéses azonban, hogy a jelenlegi magyar oktatási rendszer mennyiben alkalmas a toleranciára nevelésre.

Radó Péter oktatáskutató a „Jó gyakorlatokkal a toleranciáért” elnevezésű ombudsmani műhelybeszélgetésen kifejtette, hogy a toleráns attitűdök kialakulásához nem pusztán lexikális emberi jogi ismeretek átadására van szükség, hanem ahhoz további három tényező megvalósulása szükséges: konfliktustűrő képességre, a jogegyenlőség elfogadására és az erőszak elutasítására.⁵

A jelentés továbbá tartalmazza az emberi erőforrások miniszterének válaszát a toleranciára nevelés iskolai lehetőségeiről. A miniszter kifejtette, hogy mind a Nemzeti alaptantervben, mind a kerettantervekben kiemelt helye és szerepe van a toleranciára, esélyegyenlőségre történő nevelésnek. Valamennyi említett területet érinti a központi dokumentumok cél- és feladatrendszer, illetve az egyes műveltségi területek – kiemelten az Ember és társadalom –, valamint a konkrét tantárgyak – kiemelten a történelem, az állampolgári, társadalmi- és gazdasági ismeretek, s az erkölcsstan – is.

A társadalmi felelősségvállalás témakörén belül az új Nemzeti alaptantervben az 5-8. évfolyamon megjelenik „a magyarországi nemzetiségek és kisebbségek kultúrája, a roma/cigány népesség helyzetének változásai”, illetve a 9-12. évfolyamon „a roma/cigány társadalom története, helyzete és integrációjának folyamata” tartalom. Továbbá az 5-8. évfolyamon a „Hon és népismeret” tananyag keretében szerepel „a hazánkban élő nemzetiségek kultúrája és hagyományai (pl: a roma/cigány népismeret elemei)” tartalom.

Az új Kerettantervben a felső tagozat 5-8. évfolyama számára a „Hon és népismeret” tanóra keretében jelenik meg a „hazánkban élő nemzetiségek és etnikai kisebbségek”, ezen belül a „roma kisebbség” témakör, valamint a 11-12. évfolyam számára a „Társadalmi, állampolgári és gazdasági ismeretek” tantárgy keretében a „Roma kisebbség Magyarországon”, illetve a „társadalmi mobilitás problémái; a cigány (roma) társadalom története, helyzete és integrációjának folyamata” kapcsolódási pontok. A Kerettantervben szereplő roma ismeretek oktatásához kapcsolódó tankönyv-fejlesztések a minisztérium tájékoztatása szerint jelenleg folyamatban vannak.

A Nemzeti alaptanterv a nevelési célok között deklarálja továbbá az erkölcsi nevelést. A cél kifejtése során így fogalmaz: „Az iskolai közösség élete, tanárainak példamutatása támogatja a tanulók életében olyan nélkülözhetetlen készségek megalapozását és fejlesztését, mint a kötelességtudat, a munka megbecsülése, a mértéktartás, az együttérzés, a segítőkészség, a tisztelet és a tisztesség, a korrupció elleni fellépés, a türelem, a megértés, az elfogadás”.

Megállapítható tehát, hogy a köznevelés során a minisztérium tervei szerint fontos hangsúlyt fog kapni a toleranciára nevelés, illetve az emberi jogi jogtudatosítás is. Jelen ügy (is) rámutat azonban arra, hogy a 14-18 éves korosztály milyen mértékben fogékony a szélsőséges, gyűlöletkeltő eszmékre. Tekintettel arra, hogy ezen eszmék jellemzően a 20. századi világtörténelmet érintették, nagy valószínűség szerint mélységében a fiatalok nem is találkoznak az oktatás során korábban az ezekkel kapcsolatos kérdésekkel, csak közel 18 éves korukban, vagyis a 12. évfolyamon. Álláspontom szerint azonban már ezt megelőzően, specifikusan ki kell térni a gyűlöletkeltő eszmék hatásaira, a számtalan elpusztított ártatlan emberi életre, a tönkretett családokra és nemzetekre, annak érdekében, hogy a fiatalok ne tekintsenek hősként, követendő, dicsőítendő példaképként olyan személyekre, akik egyértelműen felelősek e borzalmakért. Az állam, az oktatás felelőssége elvitathatatlanul kiemelkedő ezen a téren, különösen egy olyan országban, amely a 20. század során kénytelen volt mind a nemzetiszocializmus, mind pedig a kommunizmus néppusztító kegyetlenségét átélni. Mindennek különös fontosságot ad egyben az is, hogy 70 évvel ezelőtt került sor a magyarországi Holokausztra, illetve az ország német, majd szovjet megszállására.

⁵ Radó Péter: Jó és rossz gyakorlatokról: a toleranciára nevelés.
<http://oktpolcafe.hu/jo-es-rossz-gyakorlatokrol-a-toleranciarra-neveles-2022/>

Mindezt alapul véve úgy döntöttem, hogy az emberi erőforrások miniszteréhez fordulok ajánlással annak biztosítása érdekében, hogy a gimnáziumi korosztály minél szélesebb körében kerülhessen sorérzékenyítésre.

f) Végezetül kiegészítő megjegyzésként szeretnék kitérni arra, hogy a rendelkezésemre bocsátott videofelvétel minőségét tekintve kevésbé volt alkalmas a helyszínen elhangzottak bizonyítására, ugyanis az intézkedéseknek csak egy részét rögzítette és azt is csak a távolból, így részben nem lehetett hallani azt, hogy a rendőrség és az intézkedés alá vontak között milyen tartalmú beszélgetés hangzott el. A jelentés megállapításait ugyan ez nem befolyásolta, azonban szeretném hangsúlyozni, hogy a tényállás objektív megállapításához, nemcsak az alapvető jogok biztosa, hanem más szervek eljárásában is nagymértékben hozzájárulhatnak a videofelvételek. Ez nemcsak a mindenkoron intézkedés alá vont személyek szempontjából fontos, hanem alkalmas eszköz arra is, hogy az eljáró rendőr is alátámassza intézkedésének, különösen pedig a kényszerítőeszköz-alkalmazásnak jogszerűségét.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a Pécsi Rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy

- az irányítása alá tartozó rendőri szerv a jövőben fokozott körültekintéssel vizsgálja egy rendezvény gyülekezési jog hatálya alá tartozásának kérdését, és az arra vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok betartásával járjon el,
- intézkedjen aziránt, hogy az előállítás időtartamáról szóló igazolás az előállítás kezdő és befejező időpontját megfelelően tartalmazza,
- hívja fel az intézkedéseket dokumentáló személyi állomány figyelmét az események rögzítésének szakszerű módjára és annak fontosságára.

A visszásság jövőbeni elkerülése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján javaslom az emberi erőforrások miniszterének, hogy a tantárgyi kerettantervek módosításával teremtsen meg annak a gyakorlati lehetőségét, hogy a 12. évfolyamot megelőzően is az oktatás tárgyát képezze a gyűlöletkeltő politikai eszmék romboló hatása és elítélendő volta.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3313/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

A 2013. évben indított „*Méltó kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei*” című munkajogi projekt keretében – számos egyéb kérdés mellett – a fiatalok vállalkozóvá válásának esélyeit is vizsgáltam.

Az Európai Unióban minden ötödik 15 és 24 év közötti fiatal munkanélküli. Ez a közel 22 százalékos arány közel kétszerese az egyébként is magas, 11 százalékos európai munkanélküliségi rátának. Magyarországon 2011 novemberében 78.000 fiatal munkanélkülit tartottak nyilván, amely azt jelenti, hogy a hazai ifjúsági munkanélküliségi ráta az EU átlagnál magasabb, 25,9% volt.¹

Magyarországon jelenleg annak ellenére sincs központi stratégia a vállalkozási ismeretek közoktatásba való integrálására, hogy azt az Európai Bizottság is javasolta. Az európai fiatalok 45, az Egyesült Államokban 55 százalékuk gondolkodik vállalkozás alapításán, a kínai fiataloknak pedig 71 százaléka szeretne vállalkozni. Az európai uniós országok központi ajánlásokkal, iskolai oktatásba integrált programokkal is törekednek arra, hogy több fiatal érezzen kedvet saját vállalkozás indításához. Magyarországon kevés a vállalkozó kedvű fiatal: a FIVOSZ (Fiatal Vállalkozók Magyarországi Szövetsége) 2011-ben készített felmérése szerint hazánkban a 2,3 milliányi 15-34 éves fiatal kevesebb, mint négy százaléka (3,7) mert saját vállalkozásba fogni.

Az Új Széchenyi Terv keretében a fiatalok vállalkozóvá válását segítő pályázatok indulnak; a pályázat keretösszege csaknem 7 milliárd forint, amellyel 1600 új vállalkozás létrejöttét kívánják segíteni.

A vizsgálat a fiatalok vállalkozóvá válását akadályozó tényezők felderítésére, a tájékoztatási mechanizmus működésének feltérképezésére fókuszált, illetve arra, hogy a támogatások mennyiben hozzáférhetők a célcsoport fiatalok számára.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Fiatal Vállalkozók Országos Szövetségét (FIVOSZ), a Fiatal és Kezdő Vállalkozók Egyesületét (EFKE), Fiatal Gazdák Magyarországi Szövetségét (AGRYA), a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökét (MKIK), a Magyar Iparszövetség elnökét, a Budapesti Gazdasági Főiskola (BGF) rektorát, a Budapesti Corvinus Egyetem rektorát, valamint az Általános Vállalkozási Főiskola (ÁVF) rektorát.

Alkalmazott jogszabályok

- a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról szóló 88/2009. (X. 29) OGY határozat

¹ J.M. Barroso ismertetője az Európai Tanács 2012. január 30-i informális ülésén

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* (Alaptörvény Q) cikk:
(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.)
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés:
A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
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.
(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.)
- *A munka szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XII. cikk:
Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.
Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

Helyzetkép²

Bizonytalanság, kishitűség és alacsony kockázatvállalási hajlandóság jellemzi a mai magyar fiatalokat. Zavaros és ellentmondásos a jövőképük. A fiatalok többsége itthon építene karriert, borúsán látják azonban a lehetőségeiket; úgy vélik, itthon minden a kapcsolatokon múlik.

A fiatalok 92%-a a jelenlegi gazdasági-társadalmi környezetben úgy gondolja, hogy a kiszolgáltatottság és a bizonytalanság soha nem látott méreteket ölt a munka világában; jobb lehetőségért jelentős hányaduk akár végleg is külföldre költözne.

Az ország lakosságának többsége szerintük egyik napról a másikra él (92%). Ugyanakkor saját helyzetüket ennél pozitívabban ítélik meg, és a fiatalok fele számít karrierre a saját szakmájában a következő 10-15 évben Magyarországon. Véleményük szerint ehhez elsősorban kapcsolatokra van szükségük.

A fiatalokat vonzza a szabadság, így az önállóság is. Annak ellenére azonban, hogy 5-ből 3 fiatal az önállóságot választaná az alkalmazotti léttel szemben, a nagy többségük (68%) mégis arra számít, hogy még tíz év múlva is alkalmazottként fog dolgozni. Ezzel a megállapítással függ össze, hogy mindössze alig több mint egynegyedük tervez saját vállalkozást indítani. A fiatalok vállalkozási kedvét illetően a kutatás kimutatta, hogy mindössze egyötödük (18%) vállalná a bizonytalanságot a nagyobb jövedelemért, négyötöd (82%) a biztosabb, de alacsonyabb jövedelmet biztosító munkát választaná.

² Bridge Budapest Nonprofit Egyesület megbízásából, 20 és 35 éves magyar fiatalok körében készített, reprezentatív kutatás. A kérdőíves vizsgálat telefonos megkérdezéssel, standard kérdőívek segítségével zajlott 2013 tavaszán, összesen 805 fő 20-35 éves, magyarországi lakos megkérdezésével. A felmérésbe bevont személyek nem, életkori csoportok és a lakóhely településtípusa szerinti összetétele megbízhatóan reprezentálja a hazai 20-35 éves lakosság hasonló ismérvek szerinti összetételét.

A fiatalok közel fele (45%) végleg elköltözne Magyarországról, amennyiben arra lehetősége nyílna, 55%-uk azonban továbbra is Magyarországon szeretne hosszú távú karriert építeni.

A megállapított tényállás

A magyarországi fiatalok vállalkozói kedvének, esélyeinek monitorozása érdekében a fiatal vállalkozók érdekeit képviselő szervezetekhez a következő kérdéseket intéztem és kértem tájékoztatásukat:

1. Milyen adminisztrációs akadályok (pl. jogszabályi előírások, eljárási határidők, engedélyek, ellenőrzési tevékenység) nehezítik a fiatalok vállalkozásának beindítását, a vállalkozás fenntartását és működtetését?
2. Melyek azok az okok, amely miatt nem „mernek” önálló vállalkozásba kezdeni? Milyen módon lehetne ezeket az okokat, tényezőket csökkenteni, orvosolni?
3. Milyen állami vagy egyéb eszközökkel lehetne segíteni a fiatalokat abban, hogy ők is vállalkozóvá váljanak?
4. A megyei szervezetek milyen fórumokon kerülnek kapcsolatba a fiatalokkal?
5. Mióta működnek az egyes megyei szervezetek?
6. Fennállásuk óta tapasztaltak-e növekedést, fejlődést a helyi szinten induló fiatal vállalkozások körében?
7. Nyomon követik-e és miként az induló vállalkozások sorsát? Rendelkeznek-e erről számadatokkal?
8. Tapasztalataik szerint mennyire versenyképesek azok a vállalkozások, amelyek vezetői a szövetség adta kereteket és szolgáltatásokat kihasználva kezdik meg vállalkozásukat?
9. Véleményük és tapasztalataik szerint milyen nemzetközi „jó gyakorlatokat” lenne célszerű bevezetni és alkalmazni a hazai fiatalok vállalkozó kedvének növelése érdekében?

Az ügyben érintett felsőoktatási intézményekhez a következő kérdéseket intéztem:

1. Tapasztalataik szerint milyen adminisztrációs akadályok (pl. jogszabályi előírások, eljárási határidők, engedélyek, ellenőrzési tevékenység) illetve egyéb körülmények (megfelelő szakirányú végzettség hiánya, igazolása, telephely-, tőkehiány, stb.) nehezítik a fiatalok vállalkozásának beindítását, a vállalkozás fenntartását és működtetését?
2. Melyek azok az okok, amelyek miatt a fiatalok nem „mernek” önálló vállalkozásba kezdeni? Milyen módon lehetne ezeket az okokat, tényezőket csökkenteni, orvosolni?
3. Véleménye szerint milyen állami vagy egyéb eszközökkel lehetne segíteni a fiatalokat abban, hogy ők is vállalkozóvá váljanak?
4. A hallgatók számára milyen képzési lehetőségek érhetők el a Főiskolán, amelyek teljesítésével megszerzett tudást vállalkozásuk beindításánál, fenntartásánál és működésénél hasznosíthatnak?
5. Milyen a fiatal vállalkozók tevékenységét segítő és támogató szolgáltatásokat nyújt a Karrieriroda a hallgatók számára?

6. Tapasztalataik szerint mennyire versenyképesek azok a vállalkozások, amelyek vezetői a Főiskolán fejezik be tanulmányaikat, illetve a Karrieriroda kínálta kereteket és szolgáltatásokat kihasználva kezdik meg vállalkozásukat?
7. Milyen nyomkövetési rendszert dolgoztak ki annak felmérésére, hogy a Főiskola képzéseiben részt vevő fiatalok milyen eredménnyel vállalkoznak?
8. Véleményük és tapasztalataik szerint milyen nemzetközi „jó gyakorlatokat” lenne célszerű bevezetni és alkalmazni a hazai fiatalok vállalkozó kedvének növelése érdekében?

A kérdéseimre beérkezett válaszokat a jelentés további részében, témakörönkénti csoportosításban részletezem.

I. Rendelkezésre álló eszközök

I.1. Kapcsolattartás

A FIVOSZ kiemelt hangsúlyt fektet a rendszeres kapcsolattartásra, amelyeket különböző csatornákon keresztül biztosít. A rendezvények például lehetőséget adnak a kapcsolatépítésre, szakmai előadásokra. A Szövetség 2012-ben összesen 178 rendezvényt szervezett és támogatott az ország 15 megyéjében.

Rendszeresen szerveznek klubokat, vállalkozás- és kapcsolatépítő találkozókat, amelyeken gyakran sikeres cégek döntéshozói és más partnereik tartanak előadást a vállalkozásokat segítő témákban. A FIVOSZ Club és FIVOSZ Női Club³ budapesti és vidéki rendezvényein egy-egy sikeres fiatal vagy már befutott, neves vállalkozó osztja meg tapasztalatait a Szövetség tagjaival. Az interaktív előadást követően kötetlen beszélgetésre, tapasztalatcserére nyílik lehetőség. A FIVOSZ Női Clubokat kifejezetten a fiatal hölgy vállalkozók számára rendezik. A FIVOSZ Business Beer Party⁴ pedig havi rendszerességű, kötetlen hangulatú, szórakozással egybekötött üzleti kapcsolatépítő rendezvény.

A Szövetség legnagyobb és egyben a legfontosabb rendezvénye a Global Entrepreneurship Week világméretű mozgalom keretében megrendezett FIVOSZ - Fiatal Vállalkozók Hete⁵, amely a hazai gazdasági utánpótlás nevelés kulcseménye immáron öt éve. 2012-ben több mint 5000 tudatos fiatal vett részt Budapesten és regionálisan 12 nagyvárosban megrendezett 48 eseményen, amelyen összesen 137 előadó, 82 támogató és 25 kiállító jelent meg. A rendezvényt záró gálán átadták „Az Év Fiatal Vállalkozója” díjat. A FIVOSZ Nyár elnevezésű rendezvényt idén első alkalommal szervezték meg, amely a többi rendezvényhez hasonlóan igyekszik erősíteni a kapcsolatokat, neves előadóknak és tagoknak biztosít előadási lehetőséget.

A rendezvényeken túlmenően a Szövetség tagjaival a honlapon keresztül tart kapcsolatot. Kéthetente hírlevelet küldenek, amely az aktuális programokról, rendezvényekről, új belépő tagokról, saját illetve partneri hírekről szól. A FIVOSZ rendszeresen megjelenik a médiában is. Ezen felül online tevékenységet is folytatnak a facebook-on keresztül, amely szintén a kétirányú kommunikációt biztosítja.

Az EFKE honlapján keresztül a kérdések és válaszok rovatban tartja a kapcsolatot az Egyesület tagjaival, illetve az e-mailen érkezett kérdésekre is folyamatosan válaszolnak, egyes esetekben partnerközvetítést is vállalnak.

A honlapon vállalkozói ismerteket tartalmazó írásokat jelentetnek meg, és kapcsolódó tananyagokat értékesítenek.

³ 2012-ben összesen közel 30 alkalommal ország szerte

⁴ 2012-ben országszerte összesen 47 alkalommal

⁵ 2012-ben 48 különböző esemény köthető az egy hetes rendezvényhez

Az *AGRYA* tevékenysége során szoros partnerségben együttműködik a jogilag és szervezetileg is önálló, 2006 és 2009 között létrejött regionális szervezetekkel (Fiatal Gazdák Dél-Alföldi Szövetsége, Fiatal Gazdák Észak-Alföldi Szövetsége, Fiatal Gazdák Középdunántúli Szövetsége, „Pannon Vidék” Fiatal Gazda Szövetség, Második Hullám Vidéki Ifjúsági Szövetség, Fiatal Gazdák az Agrárium Jövője Alapítvány).

A Szövetség célja az érdekképviselően messze túlmutat; segítséget nyújtanak ahhoz, hogy a falusi, de nem mezőgazdasági termelést folytató fiatalok ne hagyják el a falujukat, hanem az *AGRYA* által nyújtott programokon keresztül erősítsék a helyi közösségeket.

A Szövetség agrár- és vidékfejlesztési programjaira nyilvános pályázatokon hívja meg a résztvevőket, amelyről az érintettek mind a hagyományos információs csatornákon (televízió, rádió, nyomtatott sajtó), mind az internetes fórumokon keresztül értesülhetnek. A programok célközönsége eltérő a szerint, hogy a már gazdálkodókat, a szakirányú felsőoktatásban tanulókat, a pályaeorientáció felé haladó gyerekeket, vagy éppen a városi fiatalokat akarják bevonni az agrárium vonzáskörébe.

Az *AGRYA* kiemelt programjai között szerepel a *Fiatal Gazda Információs Börze* (termelési információkat tömörítő szakmai konferencia és kiállítás) és a *Fiatal Gazda Konferencia* (a gazdákat közvetlenül érintő, aktuális agrár- és támogatáspolitikai tájékoztató rendezvény), amelyeket minden évben megrendeznek.

Az agrár szakirányú felsőoktatásban tanuló, később hivatásszerűen gazdálkodó fiatalokat az *Egyetemi Fiatal Gazda Klubokba* invitálják. A klubok hallgatói kezdeményezésre jönnek létre, működésük során gyakorló gazdálkodókat hívnak meg előadásokat tartani, hogy a diákok valódi gyakorlati ismereteket szerezhessenek. 2013-ban négy egyetemen működött klub (Keszthelyen a Georgikon Karon, Debrecenben az Agráregyetemen, Gödöllőn a Szent István Egyetemen és Budapesten a Corvinus Egyetemen).

A klubokból kikerülő frissen végzett gazdától visszajelzés a Szövetséghez még nem érkezett. Általános társadalmi jelenségként jelenik meg a gazdálkodás területén a generációváltási probléma, amely a különböző generációk eltérő alapú tudásanyagából és gondolkodásából eredő feszültségekre, az ebből következő egyet nem értésre vezethető vissza. A friss tudással, újítási vágygal rendelkező fiatal gazda nehezen tud érvényesülni, mivel saját gazdaságot önerőből alig, családi vállalkozást pedig az említett konfliktusok kereshettségében kell vezetnie.

Az agrár szakirányú felsőoktatásban tanuló 18 és 30 év közötti fiatalokat célozza a *Vidék Kaland Hivatásos Program*, amelynek keretében a pályázati úton kiválasztott résztvevők egy éven keresztül több alkalommal tekinthetnek be egy működő gazdaság életébe, ezzel akár az egyetemi kötelező gyakorlatot is helyettesíthető szakmai gyakorlatra tehetnek szert. A Szövetség a Gödöllői Szent István Egyetem Mezőgazdasági Karával 2012-től együttműködésben fejleszti tovább a programot.

A *Vidék Kaland Program* keretében a városi fiataloknak biztosítanak lehetőséget a vidéki életbe való betekintésre. Annak érdekében, hogy az így kialakult kapcsolati háló fennmaradjon, a szervezők létrehozták a *Vidék Kaland Klubot*, ahol az eddig a programban részt vett fiatalok kapcsolatban maradhatnak vidéki vendéglátójukkal, vagy a klubokon keresztül újakat ismerhetnek meg, ezzel is erősítve és tudatosítva a vidéki termelés szerepét, értékét a városi fiatalok szemében.

A Szövetség egyik kiemelkedően fontos projektje a 2012-ben a 18 és 30 év közötti, falun élő, falujukat elhagyni nem akaró fiatalok számára indított *Virtuális Falu Program*. Az országsszerte 38 településen indított vidékfejlesztési programnak a keretein belül az *AGRYA* segítséget nyújt olyan fiataloknak, akik aktívan szeretnék hozzájárulni közösségük építéséhez, megtartásához. Egy ilyen képzés során a résztvevők modellezik egy falu működését, a helyi gazdaságtól, a közoktatáson át a helyi politikáig, és ezáltal a rendszerben

gondolkodás felismerését követően rákényszerülnek a lehetséges konfliktusok párbeszédben történő kezelésére is.

A program 2013-ban *Virtuális Falu Újra Töltve* címmel folytatódott, ahol már haladó szinten igyekeztek a résztvevőket bevezetni az uniós pályázatok világába. A program keretében szerzett tudás és kialakult kapcsolati háló birtokában új vállalkozások indításának lehetősége rejlik, amellyel munkahelyeket teremthetnek, és így lehetőséget kapnak saját településük épülésének, fellendítésének segítésére, közvetett módon akár az elvándorlás megakadályozására is.

A felnövekvő generáció gazdálkodásba való bevonását célozta a három éve folyamatosan bővülő célközönséggel folyó *Vesd Bele Magad! Program*. A 2013-ra 400 iskolában 25.000 kisiskolást megmozgató pályázat során a jellemzően 6-10 éves gyerekek zöldség vetőmag csomagot kaptak, amelyet otthon vagy az iskolában külön erre a célra kialakított iskola kertben elvetettek, közösen műveltek majd a betakarított termést együtt elfogyasztották. A program célja elsősorban a szemléletformálás, amely egyben a gyerekeken keresztül a család bevonásával saját ellátásukat is fedező közös eredményt hozhat.

A *Vesd Bele Magad!* programban részt vevő gyerekek közül többen választották szakirányú továbbtanulási célként a mezőgazdaságot, illetve a programban részt vevő iskolák a program nélkül is folytatják a gazdálkodást.

1.2. Képzési lehetőségek

A *Budapesti Gazdasági Főiskola* (a továbbiakban: BGF) széleskörű képzési lehetőségeket kínál az önálló vállalkozás indítása iránt érdeklődő hallgatóknak. Valamennyi gazdaságtudományi (üzleti) alapképzésben részt vevő hallgató számára kötelező a vállalati gazdaságtan, marketing, adózás, számvitel, emberi erőforrás menedzsment és vállalati pénzügyek tantárgyak teljesítése. Választható tárgyként a hallgatók a karrierépítéssel is megismerkedhetnek. A gazdálkodási és menedzsment alapképzési szakon többek között vállalkozásszervező, míg a nemzetközi gazdálkodás szakon külgazdasági vállalkozás specializációt is választhatnak a hallgatók.

A Főiskola 2012 szeptemberében indította el a gazdálkodási és menedzsment alapképzési szakon a Team Business szakirányt, amely a Finnországból származó és világszerte elterjedt „learning by doing” elnevezésű gyakorlati oktatásra épül. A szakirány sajátossága, hogy a hallgatók rendhagyó módszerekkel, a gyakorlati életben sajátítják el a vállalkozói készségeket. A képzés során a hallgatók valós környezetben, valódi projekteken dolgoznak, valós fizetésért, és nem folyik úgynevezett klasszikus frontális oktatás, és tankönyvet sem használnak. A képzés kötelező moduljában a következő „tantárgyak” találhatóak: csapatépítés, vállalkozás gyakorlati működtetése, vezetői és kommunikációs készségek fejlesztése; a választható modulban pedig pénzügyi adminisztráció, arculattervezés vagy márkamenedzsment. A Főiskola tervei szerint a szakirányon végzett hallgatókat külön fogja monitorozni a jövőben arra vonatkozóan, hogy milyen arányban indítanak önálló vállalkozást.

A Főiskolán működő *Karrier Iroda* elsődleges feladata a hallgatók részére állásbörzék szervezése, továbbá az Iroda kutatja fel a lehetséges szakmai gyakorlati helyeket és tartja a kapcsolatot a (potenciális) munkáltatókkal. Speciálisan vállalkozás indítással kapcsolatos tanácsadást nem végez az Iroda.

Az *Általános Vállalkozási Főiskola* (a továbbiakban: ÁVF) a következő képzési lehetőségeket nyújtja: controlling szakközgazdász, e-közszolgáltatási szakértő; e-kereskedelem szakközgazdász, gazdálkodási szakértő, humánerőforrás menedzser, humánerőforrás szakértő, non-profit menedzser, politikai szervező, divat- és szépségipari menedzser, vállalati belső és vezetői coach, vállalkozásszervezés.

A Karrier Iroda tanácsadásaival, tréningjeivel, a Főiskola a tehetséggondozó programjával minden hallgatónak segítséget nyújt az elhelyezkedésben, a munkaerő piaci alkalmazhatóság erősítésében; mindeközben nem tesznek különbséget az alkalmazotti létre való felkészítésben, vagy a vállalkozóvá válásban.

A Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kar Vállalkozásfejlesztési Intézet Kisvállalkozás-fejlesztési Központjának igazgatója arról tájékoztatót, hogy az egyetemen szerteágazó képzés (BA szakirány és MA önálló szak) keretében sajátíthatják el a hallgatók a vállalkozásindításához és működtetéséhez szükséges ismereteket, készségeket, közel tíz tantárgy keretében. Mindezekhez kapcsolódhatna a Hallgatói Vállalkozói Inkubátor Program. Az egyetem képzései között szerepel:

- Gazdálkodási és menedzsment alapképzés – Kisvállalkozás szakirány
- Nemzetközi gazdálkodás alapképzés – Külgazdasági – vállalkozási szakirány
- Vezetés és szervezés mesterképzés
- Vállalkozásfejlesztés mesterképzés

Ezen kívül a BCE Innovációs Központ Nonprofit Kft. és a BCE Kisvállalkozás-fejlesztési Központ szervezésében működik a Spin Off Klub, ahol Budapest különböző egyetemeinek hallgatói találkoznak rendszeresen. A hétfői nap általában, neves és sikeres vállalkozókkal való találkozásra szolgál, ebből meríthetnek ötletet és bátorságot a fiatalok saját üzletük megvalósítására. A csütörtöki napokon az üzleti terv készítés, illetve a prezentálás fortélyait tanulhatják meg. A szemeszter végén befektetőkkel is segítik a tervek megvalósítását. A klub minden rendezvénye nyilvános és ingyenes. A szakok tehetséggondozó programja is segíti a hallgatókat továbbá vállalkozásuk beindításában.

A Vállalati Kapcsolatok és Karrier Iroda az egyetem minden hallgatóját és végzettjét támogatja életútjának megtervezésében, karrier-tanácsadásaival, szakmai programjaival, előadások szervezésével áll a hallgatók és végzett diákok rendelkezésére. Az iroda kifejezetten vállalkozásbátorítási, -indítási programokban ugyan nem vett még részt eddigi (közel 20 éves) működése során, de rendszeresen megjelenő Navigátor című karrier-tanácsadási kiadványukban önálló fejezetet szánnak a vállalkozásindítás témakörének. A Technolab alprojektben 20 millió Ft-ot fordított az egyetem arra, hogy hogyan legyen „Ötletről üzlet”. A projektben négy egyetem és egy nagyvállalat diákjai, gyakornokai 9 projektben 5 mentorral dolgoztak együtt. A projektmunkákat egymással megversenyeztették, és a legjobbakat díjazták.

I.3. Nyomonkövetés

A FIVOSZ 2007 decemberében alakult, azóta folyamatosan és dinamikusan bővül tagjainak száma; 2012-ben 870 tagot számláltak. A Szövetség a közeljövőben kezdi meg az új ügyfélkapcsolat-kezelési (CRM – Customer Relationship Management) rendszer működtetését, amely lehetővé teszi a tagok nyomonkövetését, tendenciák és statisztikák készítését.

Az *EFKE* nem rendelkezik olyan rendszerrel, amelynek segítségével nyomon tudnák követni tagjaik fejlődését; az Egyesület elnöke szerint azonban egy ilyen rendszer működtetése mindenképpen hasznos és fontos lenne.

Az MKIK főtájkára a fiatal pályakezdő szakmunkások munkaerő-piaci helyzetét illetően kifejtette, hogy a Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézetnek a pályakezdő szakmunkások munkaerő-piaci helyzetének elemzésére vonatkozó tanulmány⁶ szerint szakmájuk megszerzése után kilenc hónappal a fiatal szakképzettek 45%-a dolgozott

⁶ A tanulmány a pályakezdő szakképzett 21 év körüli életkorú fiatalok munkaerő-piaci helyzetét, elhelyezkedési lehetőségeit, valamint szakmunkájukról alkotott véleményüket és a 2009 óta ezen a területen bekövetkezett változásokat kívánja feltérképezni.

alkalmazottként, 0,4%-uk vállalkozóként és alig több mint 1%-uk alkalmi munkásként. Munkanélküli volt 23%-uk, továbbtanult 29%-uk.

Az adatok szinte minden évben alátámasztották azt az összefüggést, amely szerint a *családi háttér* jelentős mértékben befolyásolja a felnövekvő gyermek iskolai, valamint munkaerő-piaci előmenetelét.

A szakképzett pályakezdők iskolájukkal és szakmájukkal általában elégedettek, és a gyakorlati képzőhely tekintetében is évről évre javulnak az elégedettséget mérő mutatók. A megkérdezettek legtöbbször úgy véli, hogy a gyakorlati képzőhelyen nagyon sokat tanult a szakmáról remek szakemberek keze alatt, és korszerű gépekkel és berendezésekkel dolgozhatott. Sokan számoltak be arról is, hogy jól tudják használni a gyakorlaton tanultakat munkájuk során is. A szakmában elérhető jövedelemmel kapcsolatos vélemények 2009 és 2010 között megfigyelt javulása 2011-ben már nem folytatódott, és erőteljesebben jelent meg az a vélemény, amely szerint a szaktudást nem fizetik meg kellőképpen.

Összességében elmondható, hogy némileg javultak a szakképzettek elhelyezkedési esélyei. A megkérdezettek között az alkalmazottak aránya nőtt, míg a munkanélküliek aránya csökkent, ezen kívül az álláskeresés átlagos időtartama is némileg mérséklődött. *A kutatás eredményei mind arra utalnak, hogy a későbbi elhelyezkedési esélyek, illetve a vállalkozás indítása, vagy a továbbtanulás ténye szorosan összefügg az általános iskolai és főként a szakiskolai tanulmányi eredményekkel.* A tanulmányok befejezését követő kb. kilenc hónapban elhelyezkedni tudók, a vállalkozók, illetve a továbbtanulók a kutatás adatai szerint jobb tanulmányi eredményeket értek el korábban, mint akik munkanélküliek lettek, vagy alkalmi munkából tartják fenn magukat.

A kutatáshoz tartozó kérdőív területi mobilitásra, valamint jövőbeli tervekre vonatkozó kérdéseket is tartalmazott. A 2011-es eredmények szerint tovább növekedett a más településre ingázók aránya, viszont tovább nőtt azon megkérdezettek aránya is, akik semmilyen feltétellel nem költöznének el lakóhelyükről másik magyarországi városba egy jobb álláslehetőségért. A megkérdezettek 72%-a magasabb, a jelenlegi fizetésüket átlagosan 97 ezer forinttal meghaladó összeg reményében már fontolóra venné az elköltözést.

A BGF nem működtet kifejezetten annak felmérésére irányuló nyomkövetési rendszert, hogy a Főiskola képzéseiben részt vevő hallgatók milyen eredménnyel vállalkoznak a képzés befejezését követően; azonban ezzel kapcsolatos kérdés beépítését tervezik a Diplomás Pályakövetési Rendszerbe.

Az ÁVF szintén a Diplomás Pályakövetési Rendszer keretében követi nyomon a végzett, illetve még aktív hallgatók munkaerőpiaci helyzetét.

A Budapesti Corvinus Egyetem Vállalati Kapcsolatok és Karrier Iroda igazgatója arról tájékoztató, hogy a Diplomás Pályakövető Rendszerük (DPR) segítségével, telefonos és online kérdőívvel követik nyomon, hogy a képzés végeztével hogyan alakult a hallgatók élete, milyen segítséget nyújtott ebben az egyetem képzése. Így vannak a DPR-ben adatok arra vonatkozóan, hogy kikből lettek vállalkozók és hogy mekkora bevételű cégnél dolgoznak éppen.

II. Hátráltató tényezők

A FIVOSZ tagjai a vállalkozások beindításának, az eredményes vállalkozásnak egyik jelentős akadályának a túlzott adminisztrációt látják. Az adminisztrációval járó munka és az azzal kapcsolatos költségek aránytalan terhet rónak a kezdő vállalkozókra.

Gondot okoz továbbá az egyes vállalkozásokhoz szervesen illetve közvetetten kapcsolódó jogszabályok, szabályzatok nagy száma és ezek ismeretének hiánya, illetve a jogszabályi és pénzügyi szabályozási háttér átláthatatlansága. A fiatal vállalkozók helyzetét nehezíti továbbá a bürokratikus szabályok betartására vonatkozó szigorú ellenőrzési és

bírságotlasi tevékenység; általános tapasztalatuk szerint a sok esetben aránytalanul magas összegű bírságok kigazdálkodása a tapasztalatlan, kezdő vállalkozók esetében szinte lehetetlen.

A Szövetség tagjai kiemelték továbbá, hogy a jogszabályok – különös tekintettel az adójogszabályok – gyakori módosítása, az új jogszabályok alkalmazására meghatározott nem egyszer túl rövid felkészülési idő akadályozza a vállalkozások kiszámítható működését. A jogszabályok szövegei sokszor nehezen értelmezhetőek; több esetben nehezen magyarázható engedélyezési procedúrát írnak elő. A bizonytalan jogi környezetben hozott hatósági döntések, akár a vállalkozás fennmaradását is veszélybe sodorhatják.

Hátráltató tényezőként emelték ki a pályázati erőforrásokhoz való hozzájutás nehézségeit; az „utófinanszírozású” pályázatok esetén a kifizetések késedelmes teljesítése miatt a pályázatot csak további saját erő, vagy hitel bevonásával tudják megvalósítani a fiatal vállalkozók. A nyertes pályázók közé való bekerülés kifejezetten nehéz, a pályázatok megírása sok esetben külön szakember munkáját igényli; ezzel ellentétben a külföldi példák szerint mindez lényegesen egyszerűbben kivitelezhető.

A FIVOSZ tagjai általános hiányosságként emelték ki a vállalkozói személelmód elméleti és gyakorlati oktatásának megszervezését. Véleményük szerint sem a közép, sem pedig a felsőfokú oktatás nem készíti fel a fiatalokat a vállalkozásra. Az oktatási rendszer nem látja el a megfelelő elméleti ismeretanyaggal, sem pedig a szükséges gyakorlati kompetenciákkal a diákokat. Az oktatási rendszerből kikerülő fiataloknak a vállalkozás indításához szükséges alapvető ismeretek hiányoznak. Ez alól kivételt jelentenek a vállalkozási, közgazdasági, gazdasági szakok.

Fontos azonban kitérni a jelenlegi gazdasági, társadalmi környezetre is. A gazdasági válság (utó)hatásai még érezhetőek, a vásárlók, ügyfelek óvatosak, kevesebb pénzt költenek, gyenge a vásárlóerő, így sajnálatos módon a fogyasztás nem érte el a válság előtti szintet.

A Szövetség tagjai szerint a vállalkozások beindítására nincsenek kedvező hatással a negatív előítéletek, mint például, hogy „a jól menő vállalkozók tisztességtelen úton, adócsalással gazdagodtak meg, lefizették az ellenőrzést végző személyeket, politikai kapcsolataikat használták a büntetés elkerülésére”. Általános probléma, hogy hiányoznak a követhető jó példák és minták. Nagy szükség lenne a tisztességesen, kevés induló tőkével indult, de dinamikusan fejlődő vállalkozások és kulisszatitkaiknak bemutatására, azonban a jól működő fiatal vállalkozók gyakran nem adják tovább, hogy milyen akadályokon miként küzdöttek át magukat.

Álláspontjuk szerint a magas adóterhek rendkívüli nehézséget rónak a vállalkozás működtetésére. Elsősorban a foglalkoztatás költségei kiemelkedően magasak, és a minőségi munkaerőt megfizetni, illetve hosszú távon anyagilag motiválni rendkívül nehéz feladat, amelyhez nagyon biztos piacra és jövedelmező tevékenységre van szükség. A munkavállalói és munkáltatói járulékok mértékét egyszerre lenne szükséges csökkenteni, hogy a vállalkozói kedv növekedhessen.

A vállalkozói életvitel nehézségei sok fiatal tartanak vissza a vállalkozás indításától. Az alkalmazotti létformához szokott fiatal nehezen áll át a kötetlen munkaidőhöz, a fokozott stresszhez és felelősséghez, valamint a kiszámíthatatlan helyzetekhez. Ez a jelenség azonban már generációs problémává nőtte ki magát, ugyanis a mai fiatalok olyan generációk gyermekei, akinek szülei leginkább alkalmazottak, így nem tudnak vállalkozói mintát mutatni. Megesik, hogy a fiatalok a „kényszervállalkozó” szülő rossz példáját másolják, ami szintén nem egy működőképes modell. Hiányoznak a modern, a mai napok igényeihez igazodó jó példák és minták.

Kifejezetten jelentős problémának minősítik a tagok *az induló tőkéhez való hozzáférést*; a bankok ugyanis nehezen hiteleznek kisebb összegeket is. Általánosnak mondható, hogy a kezdő vállalkozó eleinte az alkalmazotti munka mellett igyekszik saját

vállalkozását beindítani, majd egy kritikus pontot elérve átválthat végleg a saját vállalkozásából való megélhetésre. Másik lehetséges út a „kiugrás”, amely kockázatos és nagyon tudatosan, előre megtervezett stratégiát igényel.

A vállalkozások beindítását hátráltató tényezők között szerepel *az üzleti ötlet hiánya* is. Gyakran nem életképes, vagy összeegyeztethető az ötlet a realitással. További gondot jelent, hogy jelenleg azt látják a fiatalok, hogy a régóta jól működő vállalkozók a jelen gazdasági körülmények között nagyon nehezen tudják fenntartani a cégüket, ezért ők inkább neki se kezdenek a lehetetlennek tűnő feladatnak. Ha mégis van életképes üzleti ötlet, akkor viszont hiányzik a megfelelő tőke a vállalkozás elindításához.

Szintén hátráltató tényezőként jelölték meg *a külföldre való kivándorlás* jelenségét. Sokkal egyszerűbb és nem utolsósorban jövedelmezőbb megoldásnak tűnik a fiatalok számára, ha szerencsét próbálnak külföldön. Ebben az esetben nem elsődleges, hogy szakmájukban helyezkedjenek el, így sajnos sok esetben olyan munkát is elvállalnak, amely még általános iskolai végzettséghez sem kötött, ugyanakkor fizetésük lényegesen meghaladja az itthon remélt diplomás fizetést. A külföldre vándorolt fiatalok abban reménykednek, hogy egy-két év alatt lassan megvethetik lábukat és jobb lehetőségekhez juthatnak, megteremtve a különálló, független élet feltételeit.

Az EFKE elnökének álláspontja szerint – annak ellenére, hogy a legtöbben a tőkehiányban látják a legnagyobb hátráltató tényezőt – a vállalkozások beindítását és működtetését a megfelelő szakképesítés és a vállalkozói ismeretek (alapvető és vállalkozói pénzügyi ismeretek, jogszabályi ismeretek, szükséges informatikai, marketing, kommunikációs, emberi erőforrás management ismeretek) hiánya korlátozza.

A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) főtítkárának tájékoztatása szerint a vállalkozóvá válás adminisztrációs terheivel és azok orvoslásával kormányzati szinten az Adminisztrációs Munkacsoport foglalkozott; a vizsgálatban meghívott szakértőként a Kamara is részt vett, és számos problémát továbbított a munkacsoporthoz. Jó néhány egyszerűsítést eredményezett az együttműködés, de *a vállalkozás működtetése során felmerülő adminisztrációs terhek még mindig az egyik legnagyobb problémát, egyúttal pedig jelentős versenyhátrányt jelentenek a hazai cégeknek.*

Arra a kérdésre vonatkozóan, hogy milyen adminisztrációs akadályok illetve egyéb körülmények nehezítik a fiatalok vállalkozásának beindítását, a vállalkozás fenntartását és működtetését, illetve, hogy melyek azok az okok, amelyek miatt a fiatalok nem „mernek” önálló vállalkozásba kezdeni, *a BGF általános rektor helyettese* arról tájékoztatott, hogy a Főiskola ilyen irányú felmérést nem végzett, ezzel kapcsolatos tapasztalatokról, eredményekről nem tudnak beszámolni. Mindez annak is betudható, hogy a Főiskola alap- és mesterképzéseinek végzettség könnyen el tudnak helyezkedni hazai vagy nemzetközi vállalkozásoknál, non-profit intézményeknél, közigazgatási szerveknél, és Diplomás Pályakövetési Rendszerük eredményei alapján a végzettek 2 %-a dolgozik a tanulmányok befejezése után egy évvel vállalkozóként.

Az ÁVF Karrier Irodájának munkatársa válaszelevelében kifejtette, hogy a fiatalok vállalkozásának beindítását és a vállalkozás fenntartását korlátozó tényezők között szerepelnek a jogszabályi előírások, az eljárási határidők, az engedélyek és a hatóságok ellenőrzési tevékenysége, illetve a megfelelő szakirányú végzettség hiánya, telephely, illetve tőkehiánya. Problémát jelent az is, hogy nem ismertek a sikeres hazai példák, hiányzik a gyakorlati útmutatás.

A Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kar Vállalkozásfejlesztési Intézet Kisvállalkozás-fejlesztési Központjának igazgatója arról tájékoztatott, hogy ma Magyarországon – életkortól függetlenül – viszonylag könnyű egyszerű formában működő vállalkozást alapítani annak ellenére, hogy a cégalapítás költségei két éve jelentősen emelkedtek. *Az engedélyezési eljárások több területen feleslegesen komplikáltak, a*

problematikus szabályokat azonban csak egyedi elemzésekkel lehet meghatározni. *Az elektronikus ügyintézés lehetősége örvendetesen terjed, azonban az eljárások egy része nem felhasználóbarát.* A témával foglalkozó felmérések szerint a magyar fiatalok vállalkozási hajlandósága nemzetközi összehasonlításban alacsony, és tendenciájában sem növekvő.

Egy adott ország kulturális hagyományai alapjaiban determinálják, hogy milyen mértékben terjed el és válik elfogadottá az önfenntartás önálló formája, a megélhetés megszerzésének magángazdasági formája a vállalkozás. Ahol a magángazdaság és a saját kezdeményezés elfogadott, ott nagyobb esély van a vállalkozások alapítására, mert a társadalom természetesnek fogadja el. A mai társadalom elfogadja, de nem bátorítja, és nem ismeri el a vállalkozási életformát. A magyar társadalom a vállalkozást az ügyeskedéssel, a szabályok kijátszásával, a tisztességtelen meggazdagodás forrásával azonosítja.

Az igazgató véleménye szerint a jelenlegi gazdasági helyzet nem kedvez a vállalkozási hajlandóság erősítésének. A fizetőképes kereslet beszűkülése és az exportpiacok lassú bővülése alacsony szinten tartja az üzleti lehetőségeket. Ugyanakkor a megélhetési gondok kikényszeríthetik a megélhetési vállalkozások létrejöttét, amit viszont ellentétezik a közmunka program. Az egyéni vállalkozói hajlandóság a magyar kultúrában gyökerezve nem mondható rossznak, amit az egyéni gazdálkodókkal és egyéni vállalkozókkal együtt közel 1,5 millió vállalkozás bizonyít.

A fenti okok alapján véve meghatározzák, hogy miért nem mernek vállalkozni a fiatalok; ezekhez további tényezők járulnak még hozzá:

- tájékozatlanság: nem látják át a vállalkozási környezet főbb tényezőit, intézményeit pl. önkormányzatok, engedélyező hatóságok, bankok, ügyvédek, könyvelők, szabadalmi ügyvivők, kamarák;
- felkészületlenség: alapvető vállalkozásindítási, gazdasági, pénzügyi, marketing, vezetési felkészültség és alkalmazási készség hiánya;
- bürokratikus akadályok: túl sok szabály, amelyek folyamatosan változnak, kevés az eligazító-tanácsadó pont;
- kapcsolathány: nem tudják kihez, hova kell fordulni;
- induló forráshiány: ez lehet tényleges, de lehet felkészületlenség, vagy kockázatkerülés (a meglévő saját forrás mozgósításának visszatartása).

A felsorolt tényezők közül a makro tényezőket nem lehet rövid távon érdemben megváltoztatni, de pozitív példák bemutatásával, átgondolt stratégia mentén megvalósított programokkal befolyásolni lehet. A stratégiai programban főként az alulról jövő kezdeményezésekre kellene építeni, bevonva a kezdeményező személyeket és intézményeket. Ilyenre volt példa a Budapest HUB startup ökoszisztéma program az Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közreműködésével.

A Budapesti Corvinus Egyetem Vállalati Kapcsolatok és Karrier Iroda igazgatója kifejtette, hogy a hallgatóknak sok jó ötlete születik, amelyek főleg tőke hiányában nem valósulhatnak meg. Véleménye szerint a vállalkozás indítás elméleti háttérét ismerik a hallgatók, de a gyakorlati megvalósítás oldaláról nincsenek tapasztalataik.

Bizonyos vállalkozások elindításához különböző engedélyek szükségesek és az OKJ-s végzettséggel többre viszik („papíros szemlélet” szerint nem szükséges az egyetemi végzettség egy vállalkozás vezetéséhez). Hátráltató tényezőként jelenik meg, hogy nem ismert olyan központi, állami szereplő, amely nemcsak az ügyintézésben, de a motiválásban, képzések, tréningek megszervezésével is segít.

Véleménye szerint sok ambiciózus fiatal van, akik a bizonytalanságtól, a bukástól való félelem és a háttér támogatás hiánya miatt nem mernek belevágni egy vállalkozásba. Bátoratlanok a hitelfelvétellel és pályázatokkal kapcsolatban. Általános a negatív kép a vállalkozókról a társadalomban, kevés pozitív érték társul a „vállalkozó” fogalomhoz; külföldi

kultúrákban a „vállalkozó és a vállalkozói szemlélet” kifejezések nagyobb megbecsültséget jelentenek.

III. Javaslatok

A FIVOSZ tagjai szerint szükség lenne egy olyan *naprakész fórum, weboldal* létrehozására, amely szektoronként és szakáganként tartalmazza a szükséges információkat a várható változásokról, jogszabály-módosításokról, új kötelezettségekről, az ellenőrző hatóságokról. Ez a fórum lehetővé tenné az előzetes felkészülést és tájékozódást.

Kifejezetten fontos lenne egy *egyszerűbb pályázási mechanizmus*, az átláthatóbb és gyorsabb elszámolási rendszer bevezetésére, a határidők tényleges betartásával. A jövőben is szükség van az induló fiatal vállalkozókat támogató olyan uniós projektek kiírására – a 2014-2020-as támogatási időszakban – amelyek tartalmazzák a vállalkozói kompetenciák bővítését, üzleti és vállalkozási tanácsadásokat.

A szolgáltató közigazgatás, az *egyablakos ügyintézés szélesebb körű bevezetése és* fejlesztése sokban segítené a vállalkozókat tevékenységük megkezdésének bejelentésénél, a megfelelő tájékoztatás hozzáférhetőségét illetően, az adott szakterületen irányadó és betartandó követelményekre, irányadó szabályaira, ellenőrzésre jogosult hatóságokra vonatkozóan.

Az *oktatás és szemléletformálás* terén szükségesnek tartják, hogy legelső lépésként a fiatalok azt tanulják meg, hogyan kell vállalkozni és csak ezt követően vágjanak bele a vállalkozásba. A vállalkozói létre való felkészítésnek már az általános iskolában meg kellene jelennie, mindig az adott szintű oktatáshoz kapcsolódóan. Ennek az összetett rendszernek a kidolgozásában segítséget nyújthatnának az egyes cégek és vállalkozások is. Az iskolákban nemzetközi példák alapján „üzleti terv” versenyeket lehetne szervezni, amelyek megnövelnék a vállalkozási kedvet. A már működő vállalkozást vezetők számára elérhetővé kellene tenni olyan képzéseket, amelyek elvégzésével önmagukat és vállalkozásukat egyaránt fejleszthetnék.

A *vállalkozói kultúra megteremtését és támogatását* fontosnak tartják a Szövetség tagjai. Ösztönözni lehetne a már működő cégeket az újonnan létrejövő vállalkozások segítésére kialakított *mentorprogramok* megszervezésén keresztül. Ezek a kapcsolatok a már működő vállalatok számára is hasznosak lehetnek a beszerzési és az elosztási területen.

A vállalkozói kultúra elterjedését segítené elő *a szakmai gyakorlatok és tanulóidők* biztosítása a vállalatok részéről. A szakmai gyakorlat mindkét fél részére egyaránt hasznos, ugyanis a diákok valós szakmai tapasztalathoz jutnak, a cégek pedig szakértelmet és adókedvezményeket kapnak cserébe.

Szorosabb kapcsolat kialakítására kellene törekedni a vállalkozások és az érdekképviseleti szervezetek között; ennek célja a tapasztalatok átadása, szakmai konferenciák és rendezvények szervezése, gyakorlati helyek biztosítása, kapcsolatok ápolása.

A közösségi szervezetek a bankok és a mikro-finanszírozású intézmények segítségével, közösen *kedvezőbb vállalkozói környezetet* hozhatnának létre. A kisebb összegű hitelfelvétel lehetőségének biztosítása a kisvállalkozások indulásához nagy segítség lenne.

Kiemelten fontos igényként jelenik meg *a jogszabályi környezet egyszerűsítése*, különös tekintettel a gyorsabb és hatékonyabb vállalkozásalapításra.

A Szövetség javaslatai között szerepel az adórendszer oly módon való átalakítása, amely segítené az újonnan létrejövő vállalkozásokat; kormányzati adótanácsadás biztosítása a fiatal vállalkozók számára; a fenntartható vállalkozások adó-, illetve egyéb kedvezményekkel való támogatása; a mikro vállalkozások fizetési kötelezettségeinek időszakos csökkentése a kezdeti nehézségek megkönnyítése érdekében, majd idővel azok fokozatos visszaállítása.

A különféle karrier-expók, életpálya tanácsadások, az oktatás keretein belül célirányzott tevékenység, jó példát népszerűsítő kampányok a médiában mind elősegíthetnék a vállalkozói életforma pozitív megítélését. Különféle ösztöndíjakkal pedig lehetőség nyílna a legtehetségesebb vállalkozó jelöltek támogatására.

Fiatal munkanélküliek számára nagy jelentőséggel bírnának a vállalkozói tanfolyamok.

Az *AGRYA* munkatársának tájékoztatása szerint a Virtuális Falu Programban tapasztaltak azt mutatják, hogy *a folyamatos kommunikáció és összefogás erősítésére van szükség a civil szervezetek, önkormányzatok és a helyi vállalkozói szféra között* annak érdekében, hogy egy fiatal kezdeményezése szárba is szökhesen. Az önkormányzatoknak, a fiatalok lakóhelyükön tartása érdekében kiemelkedően fontos szerepük van abban, hogy támogatásban, elfogadásban részesítsék az ilyen, gyakran egy személyes civil kezdeményezéseket, és hogy lehetőségük szerint építsék be az önkormányzati tervezés folyamatába.

Ilyen támogatás lehet a fiatalok számára olyan közösségi tér kialakítása, ahol akár szabadterén, – nem a buszmegállóba kényszerülve – saját maguknak kialakított közegben beszélgethetnek, természetesen bevonva őket az adott tér fenntartásába, gondozásába.

Fontos az egymás melletti települések önkormányzatainak bevonásával történő összefogás is, e tekintetben nagy jelentősége lehet a tudás transzfernek, vagy a közös célok együttműködésben történő megvalósításának.

Hasonlóan *fontos lenne a helyi, helyközi közlekedési infrastruktúra fejlesztése*, amely megkönnyíthetné a vállalkozással kapcsolatos ügyintézkést, a kormányhivatalok elérhetőségét.

Az *MKIK* álláspontja szerint a fiatalok vállalkozási kedvét ösztönző programokkal, célzott támogatásokkal lehetne növelni, amelyet az Európai Unió Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programja (GINOP) 2014-2020 kiemelten kezel, azon belül a fiatalok munkaerő- piaci integrációját fontos célként jelöli meg. A foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése című prioritáson belül külön célként említi a fiatalok munkanélküliségének csökkentését és annak széleskörű pénzügyi támogatását.

A Kamara szerint nagyobb hangsúlyt kellene fektetni *a fiatalok vállalkozóvá válásának mentorálására*, mert a szakiskolából kilépő pályakezdő fiatal még nem képes önállóan céget alapítani és működtetni, ehhez külső szakértői segítségre lenne szüksége. Figyelemmel kellene lenni – a kilencvenes évektől kezdődően kialakult vállalkozói rétegben – a napjainkban végbemenő *generációváltásra* is, hiszen a közel húsz éve működő vállalkozásoknak a tulajdonosai most lépnek/léptek a nyugdíjas korba, emiatt a fiatal családtagjaik által megörökölt vállalkozások megsegítéséről sem szabad megfeledkezni. A vállalkozásokat segíteni lehetne mentorok bevonásával, az uniós és az állami támogatások kibővítésével, hogy a juttatásokat ne csak újonnan alapított cégek, hanem ezek a nagy múlttal rendelkező generációváltáson átesett, megújuló vállalkozások is kaphassák.

A *BGF* általános rektor helyettese véleménye szerint a középiskolákban és a felsőoktatási intézményekben olyan országos szintű programok elindítására lenne szükség, amelyek egyrészt a vállalkozói lét előnyeire hívják fel a figyelmet, másrészt pedig mind anyagi és infrastrukturális támogatást, mind pedig tanácsadási szolgáltatást biztosítanak. A program keretében a sikeres fiatal vállalkozók ismereteiket és tapasztalataikat megoszthatnák a jövő vállalkozóival.

A *Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kar Vállalkozásfejlesztési Intézet Kisvállalkozás-fejlesztési Központjának igazgatója* szerint az Egyetemen támogatni kellene a hallgatói vállalkozások létrehozását az oktatási rendszerbe építve. Ez lenne a Hallgatói Vállalkozói Inkubátor Program, amely tartalmazna gyakorlati képzést, mentorálást, szakértői támogatást, pénzügyi alapokból induló tőkét. A szakképző iskolák programjának

részévé kellene tenni a vállalkozásindítási és működtetési képzést helyi vállalkozók és kamarák, ipartestületek és kisvállalkozás fejlesztési alapítványok bevonásával.

A középiskolák oktatási programjában is nagyobb terjedelemben lenne érdemes szerepeltetni a gazdasági és vállalkozási ismeretek és készségek megszerzését. A szakmai kamaráknak is sokkal nagyobb szerepet kellene vállalniuk, amihez most már az anyagi háttérük is megvan. A kamarák szerepe a következő területeken lehet fontos: képzési és oktatási programok szervezése, a fiatal vállalkozók bemutatkozási lehetőségének megteremtése, szakmai kapcsolatépítés, inkubációs szolgáltatások.

A Vállalati Kapcsolatok és Karrier Iroda igazgatója a fiatalok vállalkozó kedvének felkeltésére olyan pályázatok kiírását, programok szervezését javasolja, amelyek a sikertelen vállalkozás esetén biztosítják őket, hogy nem egy életen át kell fizetniük a kudarcuk miatt, sikeres vállalkozás esetén viszont valamennyit vissza kell adniuk a támogatásért. Szükséges lenne egy olyan független fórum létrehozása, ahová bárki fordulhat és segítséget kérhet vállalkozásának beindításához, fenntartásához működtetéséhez, ahol könnyen egyszerűen utána járhat a jogszabályi előírásoknak, adminisztrációs terheknek. Hasznos lenne kötelezővé tenni a vállalkozási ismeretek gazdasági szakokon és az ilyen szakirányú középiskolákban való oktatását. Kiemelt jelentőséggel bírna az átlátható támogatási rendszer (kapcsolati és társadalmi tőke) kialakítása azoknak a szervezeteknek, akik a motivációban, tanácsadásban és a segítségnyújtásban képviseltek a témakörön belül. Fontos lenne továbbá az inkubátorházak, co-working irodák és a startup-kultúra anyagi és fizikai támogatása.

IV. Nemzetközi jó gyakorlatok

A FIVOSZ tájékoztatása szerint a kanadai kormány például befektet az újonnan alapított vállalkozásokba. Litvániában működik egy *központi weboldal*, ahol az összes nyilvános pályázat és szerződés elérhető költségek nélkül. Németországban és Olaszországban elérhető egy olyan *információs központ*, ahol a közbeszerzések minden dimenziójában segítséget lehet kérni, tanácsadási és konzultációs lehetőséggel kiegészítve. A holland gazdasági minisztérium olyan ügynökséget hozott létre, amely a közbeszerzések minden szegmensével foglalkozik. Ezen az alapon elindulva hasznos lehet egy olyan szervezet létrehozása, amely az újonnan létrejött vállalkozásokat segíti tanácsokkal, technikai asszisztenciával, képzésekkel.

Németországban a fiatal vállalkozók számára elérhető *alacsony kamatú hitel és garancianyújtás*.

Írországban *programokat* indítanak a középiskolások és az egyetemisták számára, amelyek a vállalkozói létet, mint karriert helyezik a középpontba, és bevonják a releváns vállalkozásokat is. A luxemburgi kormány egy rajzfilmen keresztül mutatta be a vállalkozói életformát általános iskolásoknak. Spanyolországban *országos/regionális üzleti inkubátor házak hálózatát* építették ki, illetve nemzetközi üzleti központokkal vették fel a kapcsolatot. Speciális központokat hoztak létre, ahol minden szükséges adminisztrációt el tudnak intézni a kezdő vállalkozók ahhoz, hogy a vállalkozás elindulhasson.

Dániában *rendszeres fórumot* alakítottak ki, ahol a kormányzat, a tudomány világa, az üzleti élet, a regionális szervezetek, az önkormányzatok és a vállalkozói szervezetek találkoznak.

A Budapesti Corvinus Egyetem Vállalati Kapcsolatok és Karrier Iroda igazgatója fontosnak tartaná, hogy a Young Enterprise programot kiterjesszék az egyetemista korosztályra is, vagy a Business Enterprise Program bevezetését. Jó példaként említette a „dokutainment” sorozatokat német és svéd mintára, ahol bemutatják 1-1 részben, ki hogyan építette fel a vállalkozását sikerrel. Csak és kizárólag 30 év alattiakat mutatnak be ezekben a

filmekben. Megjegyezte továbbá, hogy külföldi állásbörzéken a vállalkozói szféra is képviselteti magát valamilyen formában.

V. Állami szerepvállalás

V.1. A nemzetgazdasági miniszter válaszából

A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása szerint a Kormány alapvető célja, hogy kiszámítható környezetet biztosítson a gazdaság szereplői számára. A legfőbb változások már végbementek, így a kiszámíthatóság is javulni fog. A fiatalok vállalkozásindítását segítő jogszabályi módosítások között említhető a Kisadózó Vállalkozások Tételes Adójának (KATA) bevezetése, amely kiszámítható, egyszerű adózást tesz lehetővé a havonta fix összegben fizetendő adó révén.

A kisebb méretű, könyvvizsgálatra nem kötelezett társaságok cégformától függetlenül választhatják a mikrogazdálkodói egyszerűsített éves beszámolót. Az igénybevétel kritériumai: legfeljebb 200 millió forintos árbevétel, legfeljebb 100 milliós mérlegfőösszeg, és legfeljebb 10 fő foglalkoztatotti létszám. Az adminisztráció csökkentése érdekében törölték a házipénztárban tartható pénzkészlet nagyságára vonatkozó szabályozást is, a számviteli törvényben a bizonylatokra vonatkozó megőrzési idő pedig egységesen 8 évre csökkent. A tájékoztatás szerint a jövő évi költségvetés megalapozott, és az adójogszabályok sem változnak jelentősen jövőre. A vállalkozások versenyképességének biztosítását kiemelten fontosnak tartja a tárca, és ennek érdekében a 2014-2020-as uniós költségvetési ciklusban a források 60%-át gazdaságfejlesztésre, ezen belül különösen a kis- és középvállalkozások, a kutatás-fejlesztés és a foglalkoztatás-képzés ösztönzésére tervezik fordítani.

A minisztériumhoz eljutott vállalkozói visszajelzések, valamint a különböző felmérések alapján egyértelműen megállapítható, hogy *a fiatalok vállalkozás-indításának legfőbb gátját a tőkehiány jelenti*. Ehhez adódik a gazdasági válság okozta bizonytalanság, amely a gazdaság egészére nézve jelentősen visszavetette a vállalkozás-indítási hajlandóságot. A tőkehiánnyal szoros összefüggésben a vállalkozói érdekképviselői szervezetektől érkezett jelzések rámutatnak továbbá arra, hogy a cégindítás költségeinek nagysága – az eljárási illetéktől az ügyvédi díjon át a folyamat időigényével bezárólag – sok esetben eltántorítják a vállalkozni vágyókat az első lépések megtételétől. A cégalapítás költségigénye olyan versenyképességi szempont, amely az egész ország teljesítőképességére, gazdasági aktivitására hatással van.

Az Európai Unió egyértelmű törekvése, hogy a tagállamokban az új cégek alapításának költségeit minimalizálja. A Small Business Act erre vonatkozó ajánlása szerint egy új cég alapításának költsége ideális esetben nem haladja meg a 100 eurót. Ezzel összefüggésben a miniszter kiemelte, hogy az olyan, fiatalok számára könnyen elérhető társasági formáknál, mint a kkt. és a bt., az egyszerűsített eljárással történő cégbejegyzési kérelem illetéke egységesen 25.000 Ft, ami a Bizottság által ajánlott 100 eurót nem haladja meg. További pozitív tényező a vállalkozásindítás ösztönzésében, hogy az új Polgári Törvénykönyv rendelkezései értelmében kft. alapításakor nem szükséges a törzstőkét a vállalkozás rendelkezésére bocsátani, lehetőség van annak folyamatos feltöltésére.

Az Egyszerű Állam Program összeállítása során számos jelzés érkezett a tárcához a hatósági működési gyakorlat büntetésorientált voltára vonatkozóan. A Program elfogadását megelőzően például a központi költségvetési szervek bírságbevételei a központi költségvetés vagy a szerv bevételeit képezték. *Mivel a költségvetési szervek fenntartását jelentős részben a bírságbevételeikből kellett megoldani, így közvetlen érdekeltységük volt a bírságolásban. Ez torzította a kiszabott bírságok jogsértéssel való arányos voltát, ezáltal a vállalkozásoknak többletköltsége származott a kialakult helytelen hatósági gyakorlatból.* Ebből kifolyólag kiemelt célként fogalmazódott meg egy vállalkozóbarát hatósági intézményrendszer kialakítása.

A Ket.-ben olyan, a magyar hatósági gyakorlattól mindeddig idegen intézményi kereteket határoztak meg, amelyek a hatóság és a vállalkozások közötti kooperáció erősítését, a bizonyítottan jóhiszeműen működő vállalkozások előnyben részesítését, valamint az állammal való kapcsolattartás időigényének érdemi csökkentését szolgálják. Tipikusan ilyen a kérhető hatósági ellenőrzés intézménye, amellyel lehetőség nyílt a hatósági ellenőrzéseknek az ügyfél kérelmére történő lefolytatására is. Ennek elsődleges funkciója, hogy az ügyfél visszajelzést kapjon a hatóság részéről arra vonatkozóan, hogy tevékenysége megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A jóhiszemű vállalkozások működését segíti a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 2011-től hatályos 12/A. §-a is, amely szerint a kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – a hatósági ellenőrzést végző szervek bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak. Kötelesek továbbá a hivatkozott rendelkezés alapján megvizsgálni a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét, vagyis azt, hogy a hivatal legalább húsznapos határidő megállapításával hívja fel a vállalkozás figyelmét a jogszabálysértésre és kötelezze annak megszüntetésére.

A Kormány az Egyszerű Állam Program elfogadásával deklarálta, hogy számára kiemelt prioritás, hogy érdemi módon csökkentse és tartósan alacsony szinten tartsa a vállalkozások állam felé teljesítendő kötelezettségeinek szintjét. Ebből kifolyólag – a fennmaradó intézkedések végrehajtásával párhuzamosan – a Program megvalósítása során szerzett, valamint a vállalkozói szektortól és a kormányzati szereplőktől beérkezett tapasztalatokra építve megkezdődött a következő kormányzati akcióterv összeállítása, annak érdekében, hogy – a nemzetközi gyakorlattal összhangban – a megkezdett egyszerűsítésekre építve megszakítás nélkül folytatódhasson a vállalkozói szektor adminisztrációs terheinek leépítése, valamint a terhek újratermelődésének megakadályozása. Az eddig lefolytatott egyeztetések alapján a vállalkozói szektor részéről *nagy igény mutatkozik a cégéletciklussal – így cégalapítással, társasági forma váltásával, cégmegszüntetéssel – kapcsolatos adminisztratív kötelezettségek egyszerűsítésére és ésszerűsítésére, ennek nyomán az erre irányuló javaslatok központi elemét képezik a kormányzaton belüli tárgyalásoknak.*

A fiatalok vállalkozásindítási hajlandóságát nagyban befolyásolhatja továbbá az Egyszerű Állam Programban lefektetett, a hatósági működés átalakítását célzó intézkedések továbbvitele. A Ket.-ben megteremtett lehetőségek ágazati szabályozásban történő átvezetése hozzájárulhat a vállalkozásbarát hatósági működés megerősítéséhez, a hatóságok és vállalkozások közötti együttműködés ösztönzéséhez.

A Kormány általi elfogadás előtt áll továbbá a képesítési követelmények ésszerű csökkentésével kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló előterjesztés. A tervezet célja, hogy az egyes tevékenységek gyakorlásához, illetve munkakörök betöltéséhez szükséges képesítési követelmények ésszerű egyszerűsítésével – a modern belső piaci követelményekhez és a jelenlegi gazdasági környezethez igazodva – hozzájáruljon a rugalmas vállalkozói környezet kialakításához, és ezen keresztül a hazai vállalkozások munkahelyteremtő potenciáljának növeléséhez. Ennek eredményeként a magyar képesítési követelményrendszer alkalmassá válik arra, hogy a valós kockázatokat szem előtt tartva, ténylegesen indokolt esetekben támasszon jogszabályi feltételeket a munkaerő alkalmazása során. A piacra lépési korlátok lebontása, ezen keresztül a vállalkozás működési költségeinek csökkentése szintén komoly támogatást jelenthet az induló vállalkozások számára. A kis- és középvállalkozások (KKV) 2014-2020 közötti időszakot felölelő – a Kormány általi elfogadás előtt álló – fejlesztési stratégiája a differenciált vállalkozásfejlesztési célkitűzései keretében kiemelt figyelmet szentel a fiatalok vállalkozói tevékenységének ösztönzésére.

A KKV Stratégia 2014-2015. évekre szóló intézkedési terve – a fentiekben említett további adminisztrációs tehercsökkentő intézkedések mellett – az alábbi intézkedésekkel kívánja elősegíteni, hogy minél több önálló elhatározáson alapuló vállalkozás jöjjön létre:

- A vállalkozói tananyag továbbfejlesztési lehetőségeinek áttekintése a valós vállalkozói ismeretek oktatása érdekében, illetve ezen ismeretek bevezetése az oktatás korai szakaszaiban.
- A vállalkozói tapasztalatszerzés lehetőségének megteremtése a vállalkozásindítás előtt, vagy közvetlenül azt követően.
- A mentorálás országos szintű kiterjesztése, minden fiatal vállalkozó számára elérhetővé tétele.
- A meglévő fejlesztő, tanácsadó szervezetek tevékenységének koordinációja a kormányzati programok hatékony megvalósítása érdekében.
- A meglévő, háttér-infrastruktúrát biztosító intézmények (pl. inkubátorházak, egyetemi műhelyek) tevékenységének összehangolása, szükség esetén továbbiak létrejöttének ösztönzése.

A „*Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása a konvergencia régiókban*” című pályázati programra vonatkozó eddig eredmények kapcsán a miniszter arról tájékoztatott, hogy a 18-35 év közötti fiatalok vállalkozóvá válását elősegítő uniós program (TÁMOP 2.3.6) egyrészt a vállalkozói készségek megszerzését támogatja, másrészt a vállalkozás elindításához szükséges tőkét biztosítja a fiatal vállalkozók számára. A konstrukció célja, hogy 1500 fiatal által újonnan alapított vállalkozás jöjjön létre. A rendelkezésre álló forrás 6,9 Mrd Ft. A pályázat első szakasza lezárult, a programot megvalósító vállalkozásfejlesztést végző szervezetek támogatásáról 2013. január 28-án született döntés. A pályázat első szakaszának megvalósítása megkezdődött, a régióként kiválasztott konzorciumok feladataikat összehangoltan végzik, a fiatalok toborzása, megkeresése, megszólítása népszerűsítő programsorozatok keretében befejeződött. A programra regisztrált fiatalok első körös kiválasztása (szelekciója) kompetencia mérések és tesztfeladatok kitöltésével zajlik. A képzések előreláthatóan 2013 decemberében, illetve 2014 januárjában kezdődnek, ezek sikeres elvégzését követően a fiatalok 2014 márciusában pályázhatnak a második szakaszra.

A Kormány elkötelezett amellett, hogy az adminisztratív terhek csökkentését, valamint a gazdasági környezet versenyképességének javítását célzó programokat és intézkedéseket a vállalkozásokkal együttműködve dolgozza ki és hajtsa végre. Ennek érdekében alakult meg a vállalkozói érdekképviselői szervezetekből, valamint a tárcák képviselőiből felálló *Adminisztráció-csökkentő Munkacsoport*, amely mind az Egyszerű Állam Program keretében elért eredmények értékelésében, mind pedig a további célok meghatározásában kiemelt szerepet játszik. A Munkacsoport ad hoc jelleggel, az adminisztráció-csökkentő kormányzati munka üteme szerint ülésezik. Ezen túlmenően a vállalkozói érdekképviselők – a Munkacsoport működésével párhuzamosan – rendszeres jelleggel megfogalmazzák a Kormány felé a gazdasági környezet javítását célzó észrevételeiket, javaslataikat, biztosítva ezzel a folyamatos visszacsatolást a kormányzat szereplői számára. Az Adminisztrációcsökkentő Munkacsoport keretében a Kormány kapcsolatban áll a nagyobb kamarákkal – így például a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarával, a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetségével és a Német-Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamarával, a fiatal vállalkozásokat képviselő szervezetekkel (pl. FIVOSZ), valamint olyan, az egyes ágazati szereplőket összefogó szövetségekkel, mint a MOSZ, Nemzeti Agrárkamara és Magyar Vegyipari Szövetség.

„A fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása - TÁMOP 2.3.6” projekt tervezése során számos, nemzetközi szempontból sikeres kezdeményezés szolgált mintául, amelyeknek hibáit kiküszöbölve, kizárólag pozitív jellemzőikre koncentrálnak alakította ki a Nemzetgazdasági Minisztérium a hazai igényekre szabott programokat.

A magánvállalatok és alapítványok által támogatott, Nagy-Britanniában és később más európai országokban is jól működő „Think Big” program a hazaihoz hasonlóan többlépcsős rendszerben valósult meg, így a vállalkozói kompetenciákat fejlesztő, stratégiai gondolkodásra fókuszáló online képzési szintet követően a projekt a kritériumrendszernek megfelelő, üzleti fantáziában bővelkedő vállalkozási kezdeményezéseket kisösszegű, majd további képzés után nagyobb összegű pénzügyi támogatásban részesítette.

A TÁMOP 2.3.6 projekt előkészítése során a személyes jelenléte igénylő, gyakorlatorientált képzési módszert részesítették előnyben, a pályázókat később is hasznosítható tudással felvértezve. A projekt első fordulóját sikeresen teljesítő pályázók a második lépcső során lehetőséghez jutnak tervezett vállalkozásuk üzleti tervének bemutatására, amely alapján 3-6 millió forint támogatásban és rendszeres, szakmai segítségnyújtásban részesülhetnek vállalkozásuk sikerre vitele érdekében.

V. 2. Az emberi erőforrások miniszterének tájékoztatásából

A miniszter megkeresésemre küldött válaszlevelében kifejtette, hogy a 88/2009. (X. 29) OGY határozattal elfogadott *Nemzeti Ifjúsági Stratégia (NIS)* tizenöt éves időtávban (2009-2024) fogalmazza meg az ifjúsági korosztályokkal kapcsolatos társadalmi célokat és az ezekhez kapcsolódó állami koordinációt igénylő feladatokat. A Stratégia 2012-2013. évekre vonatkozó *Cselekvési Terve* 3 pillér köré csoportosul:

- I. pillér Az ifjúsági korosztályok sikeres társadalmi integrációjához szükséges környezet fejlesztése;
- II. pillér Az ifjúsági korosztályok és közösségeik érvényesülésének elősegítése;
- III. pillér Az ifjúsági szakma és az ifjúsági civil szervezetek munkájának elősegítése.

2013. március 20-án megalakult az *Ifjúsági szakmai Egyeztető Fórum (ISZEF)*, amely tárcaközi testület feladata, hogy összehangolja a különböző tárcák ifjúságpolitikát érintő tevékenységét, hiszen a Nemzeti Ifjúsági Stratégia is kimondja, hogy az ifjúsági ügyek horizontális jellege miatt különösen fontos az ágazatok közötti párbeszéd, szükséges és elengedhetetlen, hogy a fiatalokat érintő kérdésekben ágazatokon átívelő együttműködés és koordináció alakuljon ki.

A Cselekvési Terv beavatkozási területei a Nemzeti Együttműködés Programjában meghatározott prioritásokat veszik alapul, és 30, az ifjúsági korosztályt közvetlenül szolgáló kormányzati intézkedést határoz meg a NIS célrendszere mentén. Az intézkedések célja a 2014-2020-as tervezési időszakban megvalósuló, a korosztály élethelyzetére hatással lévő fejlesztések integrált, komplex megalapozása; a jogalkotási, jogszabály előkészítési szinttől kezdve, az ágazat fejlesztéspolitikai koncepciók kidolgozásán keresztül a települési intézmények szintjéig eljutva.

A Cselekvési Terv megvalósításának pénzügyi alapja a meghatározott akciótervi időszakra (2 év) nem egy elkülönített sor a költségvetésben, hanem a különböző szakterületeken és tárcáknál meglévő, elindított vagy indulás előtt lévő, főként az Új Széchenyi Terv alapján megvalósítandó konstrukciók vagy projektek keretében található meg.

Az ISZEF feladata tehát a kormányzati cselekvések leíró összefoglalása mellett egyúttal az ifjúsági korosztályt érintő fejlesztési irányok kijelölése.

Az ISZEF munkáját hét tematikus munkacsoport (Kiemelt stratégia; Ifjúsági részvétel; Ifjúsági szolgáltatások rendszere; Tanulás, életpálya, önálló egzisztencia megteremtése; Egészséges életmód, prevenció; Forrásallokáció; Nemzetpolitikai) segíti, amelyekben az állami szervek szakmai képviselőin túl a civil szféra is képviselteti magát (a munkacsoportok munkájába 2013 I. félévében összesen 125 fő delegált kapcsolódott be, összesen 46 állami szerv/szervezet és civil szervezet képviselője).

Az ISZEF munkacsoportok által megfogalmazott ajánlások és javaslatok figyelembevételével tervezték meg az *Emberi Erőforrás Operatív Program* (EFOP) 2014-2020 ifjúsági célú beavatkozásait, amelyek támogatják az érintett korosztály vállalkozási hajlandóságának növelését. Fentiek alapján kiemelten fontosnak tartja az *EFOP a fiatalok társadalmi aktivitásának és integrációjának támogatását, a helyi ifjúsági munka fejlesztését*. A fiatalok munkaerő-piaci és társadalmi beilleszkedésének, aktív állampolgárrá válásának és foglalkoztathatóságuk növelésének *kulcsát az egyéni, társas és közösségi kulcskompetenciák fejlesztésében*, folyamatos erősítésében látják. Ezen tanulási folyamatok elsődleges terepe a harmadlagos szocializációs közegek (ifjúsági informális csoportok, kortárs közösségek, ifjúsági klubok és terek), hiszen a fiatalok készségeinek fejlődésében az őket körülvevő közösségeknek kulcsszerepe van. A helyi közösségekben rejlő erőforrások aktivizálása, megtartó erejének növelése, a fiatalok közösségi részvételének, aktív szerepvállalásának erősítése közvetlenül járul hozzá a társadalmi kohézió növeléséhez, a fiatalok foglalkoztathatóságának elősegítéséhez. A kulturális intézményrendszer (főként a könyvtárak, közművelődési intézmények) bevonásával helyi szinten kívánják biztosítani a közösségi hely illetve tér, valamint a közösségi szolgáltatások elérhetőségét.

A fiatalok helyi szerepvállalásának, kezdeményezéseinek támogatását célozzák olyan *pályázati forrás és a hozzá kapcsolódó szakmai támogatás biztosításával* („global grant”), amelyek alkalmasak arra, hogy az EU társfinanszírozással megvalósuló fejlesztések megvalósításában tapasztalatlan pályázók, így a fiatalok és közösségeik is sikeresen jussanak támogatáshoz.

Kiemelten fontos *a korosztállyal közvetlenül foglalkozó szakmai környezet, elsősorban a települési ifjúsági munka fejlesztése* is. Ez magában foglalja az önkormányzatok érzékenyítését és támogatását mindazokban a folyamatokban, amelyek a településen zajló ifjúsági munka tervezettségét, összehangolását szolgálják (a településen élő fiatalok valós szükségleteinek, igényeinek felmérésétől a velük és az ifjúsági szakemberekkel, civil szervezetekkel közösen kialakított helyi ifjúsági stratégiák, cselekvési tervek elkészítésén és a helyi ifjúsági párbeszédrendszer megvalósításán keresztül egészen a fiatalokkal foglalkozó helyi társadalmi szereplők közötti együttműködés megteremtéséig). A fiatalok elhelyezkedése, vállalkozóvá válása kapcsán a miniszter hangsúlyozta a *Fiatalok Lendületben Program* (FLP) keretében megvalósított projekteket. A projektek során a fiatalok olyan kompetenciái kerültek fókuszba, amelyek fejlesztik vállalkozókészségüket és kreativitásukat.

Fontos megemlíteni a számos támogatott civil kezdeményezést és projektet, amelyek közös célja az élet különböző területén a fiatalok társadalmi aktivitásra bírása volt – Habeas Corpus Eurocentrum Egyesület, Helpers, Épített Környezetért Egyesület, Debreceni Életfa - Egyesület a Magyar Nemzet Kultúrájáért, Metamorfózis Egyesület, Ec-Pcc Alapítvány, Magyarországi Magiszter Alapítvány, Környezetvédő és Természetbarát Civil Egyesület, valamint a „Mutass utat!” című konferencia, amelyet a fiatalok foglalkoztatásával, vállalkozóvá válásának segítségével kapcsolatban a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, az EURES, Eurodesk, Euroguidance és Europass hálózatok közös szervezésében 2013 novemberében tartottak. Az esemény a különböző hálózatok révén – a foglalkoztatási, az ifjúsági és az oktatási, és képzési területeken – megjelenő tudást, gyakorlatot kapcsolta össze. A rendezvényen elhangzott, hogy a fiatalok munkanélküliségi problémájának megoldásában fontos szerepe lesz az *Ifjúsági Garanciaprogramnak*, amelynek megvalósításához többféle uniós forrás is igénybe vehető.

A miniszter fontosnak tartotta megemlíteni a témával kapcsolatos hálózati munkát, így az Eurodesk által karbantartott Európai Ifjúsági Portált (<http://wvv-w.eurodesk.hu>), és az „Erasmus fiatal vállalkozóknak” elnevezésű csereprogramot, amely remek lehetőség olyan fiatal vállalkozóknak, akik most indították, vagy fogják indítani vállalkozásukat (http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/page.php?cid=02#.UuY2C9LH_cs)

V.3. Kiemelt kormányzati intézkedések

Az Új Széchenyi Terv keretében jelent meg, „*Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása a konvergencia régiókban*” című pályázati kiírás⁷, amelynek célja a mikro-vállalkozások indítását tervező fiatalok segítése, a vállalkozói aktivitás ösztönzése, új vállalkozások létrejöttének támogatása.

A teljes konstrukció két pályázati ütemből áll, amelynek keretében a potenciális fiatal/pályakezdő vállalkozók egymásra épülő programok keretében megkaphatják a vállalkozásindításhoz szükséges kompetenciákat, megszerezhetik az alapvető jogi, pénzügyi, gazdálkodási, munkaszervezéssel, gazdálkodással és irányítással kapcsolatos ismereteket, megismerhetik a vállalkozási formák típusait, képessé válhatnak előkészíteni önfoglalkoztatóvá vagy vállalkozóvá válásuk lépéseit, illetve segítséget kaphatnak üzleti tervük összeállításához.⁸ Az indítási időszakban kiemelt segítséget kaphatnak a jogszerű működéshez, az adótudatos vállalkozó magatartás kialakításához,⁹ valamint a vállalkozás az alapítást követő időszakban felmerülő költségek támogatásában részesülhet.¹⁰ A pályázatok meghirdetésekor a hat konvergencia régióban (Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl) a rendelkezésre álló keretösszeg 6,94 milliárd forint.¹¹

Szintén a fiatalokat célzó kormányzati intézkedésként született meg idén az *Új Nemzedék Jövőjéért Program*. A Kormány az elvándorlást fontolgató fiatalok itthon maradásához többféle módon igyekszik kedvező feltételeket teremteni, mindehhez itthoni és uniós források egyaránt rendelkezésre állnak. Az itthoni boldogulást többek között otthonteremtési programmal, családi és gyermekek után járó adókedvezményekkel, szociálpolitikai támogatásokkal, hátrányos helyzetű és pályakezdő fiatalok foglalkoztatásának megkönnyítésével igyekeznek elősegíteni. Csupán ez utóbbi kezdeményezésre 110 milliárd forint jut, és általa eddig 37 ezer fiatal kapott támogatást.

Jelenleg is zajlik az *Új Nemzedék Ifjúsági Kontakt Pont hálózat* kiépítése – minden megyében egy ifjúsági tanácsadó központot hoznak létre, ahol fiatal szakemberek adnak személyre szabott útmutatást, hogy az életbe kilépő kortársaik milyen pályán lehetnek nagyobb eséllyel sikeresek.

Az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolódását segíti elő az *Új Nemzedék Jövőjéért Program* keretében életre hívott *Bázisiskolai program*.¹²

A program elsődlegesen a 12-20 év közötti, közoktatásban tanuló fiatalokat szólítja meg, akik már nem érzik magukat gyerekeknek, a felnőtté válás küszöbén állnak; a jövőképüket nem igazán tudják megfogalmazni, hiszen nincs kapaszkodójuk, és ehhez a jelenlegi köznevelési rendszer keretei között sem kapnak elegendő segítséget.

A program gerincét az ifjúsági életpálya modell kialakítása és a gyakorlatba való bevezetése adja tanórai és órán kívüli keretek között, amely a tervek szerint eleinte 40 bázisiskolában, illetve 2015-re 400 képzésbe bevont pedagógus segítségével valósul meg. Az életpálya modell már 12 éves kortól segíti a pályadöntés meghozatalát, a felkészülést a továbbtanulásra, illetve erősíti a fiatalokban az öngondoskodás szemléletét és a felelősségvállalást.

⁷ TÁMOP 2.3.6.B-12/1

⁸ TÁMOP-2.3.6.A

⁹ TÁMOP-2.3.6.A és TÁMOP-2.3.6.B

¹⁰ TÁMOP-2.3.6.B

¹¹ TÁMOP-2.3.6.B-12/1 – *Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása a konvergencia régiókban* <http://www.nfu.hu/doc/3581>

¹² Az Új Nemzedék Plusz program a TÁMOP 3.3.12. „Átfogó ifjúsági szolgáltatásfejlesztés a köznevelésben tanuló diákok esélyegyenlőségének növelése érdekében” című országos kiemelt projekt finanszírozásában történik. <http://www.zanka.hu/bazisiskola.ws>

Az iskolai program fő szakmai fókuszja a pályatervezési és életvezetési kompetenciák fejlesztése. Ennek fő területei: önismeret és öngondoskodás, személyes és társas, a munkaerőpiac által elvárt készségek fejlesztése, képzési és munkaerőpiaci információk átadása. Az életpálya-építés mellett a bekapcsolódó iskolák saját intézményi programjukban két további, kapcsolódó terület fejlesztését is választhatják: vállalkozói kompetenciafejlesztés művészettel.¹³

A Bázisiskola Program megvalósításáért felelős Új Nemzedék Központ Nonprofit Közhasznú Kft. (a továbbiakban: Központ) szakmai vezetője arról tájékoztatott, hogy a válaszadás időpontjában 43 iskolával kötöttek együttműködési megállapodást. Az iskolák a Központ felhívására jelentkeztek egy pályázati anyag összeállításával, amelyben bemutatták az intézményüket, korábbi vagy most is futó egyéb fejlesztési projektjeiket. Az iskolák bemutatkozó adatlapjaikon megjelölték azokat a célkitűzéseiket, amelyeket a programban való részvétel segítségével szeretnének elérni; ezek között szerepelt a diákok élethosszig tartó tanulásának támogatása, a pályatervezésben való intézményesített segítségnyújtás, a módszertani valamint a közösségi megújulás igénye.

A kutatási és eszközfejlesztési tevékenységeket követően a program az egyes intézményekben 2014. elején kezdődik meg. Az iskolák közül 6 intézmény 2013. szeptembertől egy kísérleti programban vesz részt.

A szakmai vezető kiemelte, hogy a program a fiatalok életpálya-építésének támogatását tűzte célul, mégpedig nem a formális oktatási – fejlesztési eszközökkel. Ehhez kapcsolódik a vállalkozói készségek fejlesztése és a szemléletformálás annak érdekében, hogy a diákok a vállalkozóvá válásra, mint az egyik lehetséges reális és vonzó életútra tekintsenek. A program keretén belül a tanárok által vezetett tréning-jellegű foglalkozások a tapasztalati tanulás módszerére, a saját élmények szerzésére és reflektálására építenek. A diákok életszerű feladatok végzésével, saját kreativitásuk, kutatásuk és projektszerű alkotómunkájukon keresztül ismerkednek a vállalkozásokkal kapcsolatos jelenségekkel, tudnivalókkal. A hangsúly a szemléletformáláson és az önálló, csoportos tevékenységeken van. Fontos az együttműködés, az innovativitás, az ötletesség, a készség az ismeretek önálló megszerzésére és értékelésére, a csapatmunkára, a saját erősségek felismerése.

A fiatalok vállalkozóvá válását a program közvetetten készíti elő egyrészt a szemléletformálás, a vállalkozói készségek, az önbizalom, a kockázatvállalási, tervezési kompetenciák fejlesztése révén; másrészt azoknak az aktivitásoknak, gyakorlati projekteknek az iniciálása révén, amelyek által a diákok kipróbálhatják saját ügyességüket, kreativitásukat.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

2. Az érintett alapvető jogok 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

¹³ <http://www.zanka.hu/bazisiskola.ws>

megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

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

Az Alkotmánybíróság 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 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.”*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi érveléssel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.¹⁴ 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 Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, mely 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.

¹⁴ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosára számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a pszichiátriai betegek, a fogvatartottak, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat átfogó jellegű vizsgálatot.

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a *munkához való jog* alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

A foglalkoztatáshoz való joghoz kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven, gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjoggal élhetnek. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélendő meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az Alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással áttemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához”.

Mindez ugyanakkor nem jelent tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjoként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a *képességek és lehetőségek* függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Ezzel együtt államcélként jelenik meg a munkalehetőségek biztosítása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybírósági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A vállalkozók adminisztrációs terheit a Kormány az Egyszerű Állam Program intézkedéseivel tervezi csökkenteni. A Program rögzíti, hogy egyszerűbb lesz az adózás, a foglalkoztatás, kisebb lesz az adatközlésekkel kapcsolatos papírmunka. A Kormány kiszámíthatóbbá teszi a hatósági, bírságolási gyakorlatot. Egy átlagos vállalkozás így akár 500 ezer forintot takaríthat meg évente. Az adminisztrációcsökkentéssel jól jár a vállalkozó, az, aki vállalkozónál akar dolgozni, és az is, aki vállalkozás termékeit fogyasztja. Az intézkedések megszüntethetik a felesleges bürokratikus terheket, a felszabaduló forrásokat a vállalkozások bővítésre, fejlesztésre, versenyképességük növelésére, munkahelyek megtartására és új munkahelyek létrehozására fordíthatják.

A Kormány elmúlt egy évben vállalt filozófiáját testesíti és valósítja meg igazgatási lépésekkel a bürokráciacsökkentés. Megerősíti a tisztességes vállalkozásra és a legális munkára épülő érvényesülés lehetőségét. Csökkenti a túlszabályozást, és az állami működésből, a hivatali gyakorlatból fakadó kockázatokat. Rendet teremt a túlságosan sok energiát felemésztő államműködési folyamatokban. Segíti a kis- és középvállalkozásokat saját erejükből felemelkedni, miközben javítja a vállalkozások és az állam versenyképességét.

A Program célja, hogy a jó állam kormányzási koncepcióját a vállalkozások és az igazgatás viszonyában valósítsa meg. A jó állam koncepciója értelmében az állami tevékenységek szervezésének a köz hasznát és a közösség tagjainak érvényesülését kell szolgálnia, a közösség értékei alapján. A vállalkozások számára a jó állam egyszerű államot jelent, ahol a szabályok megértése és betartása könnyű és olcsó, mert az állam elvárásai egyértelműek és a valósághoz igazodnak, eljárásai gyorsak és praktikusak. A Program 2011. II. félévben indult, és 2014. I. félévben zárul.¹⁵

A vizsgálat során megkeresett valamennyi civil szervezet, illetve felsőoktatási intézmény vezetője a fiatalok eredményes vállalkozásának egyik fő akadályaként a *túlzott adminisztrációt* jelölték meg. Véleményük szerint az adminisztráció és annak költségei aránytalan terhet rónak a kezdő vállalkozásokra, hátráltatják az eredményes vállalkozói tevékenységet.

További gondot okoz a jogszabályok és a különböző szabályzatok nagy száma, valamint a *kiszámíthatatlan jogszabályi környezet* gyakori módosítása, a módosított, illetve az új jogszabályok alkalmazására való felkészülésre biztosított idő rövideje. Ehhez kapcsolódóan több megkeresett szerv jelezte, a nemzetgazdasági miniszter válaszában pedig megerősítette a hatóságok ellenőrzési és bírságolási tevékenységének szigorúságát, illetve azt, hogy adott esetben a bírságok jelentős terhet jelentenek mind az induló, mind a már működő vállalkozások számára.

Valamennyi megkeresett szerv kiemelten jelentős hátráltató tényezőként jelölte meg a *tőkehiányt*, amely még a legjobb ötlettel rendelkező fiatalokat is visszatartja a vállalkozás beindításától. Ehhez kapcsolódóan többen kifogásolták az éppen e tőkehiányt orvosolni célzó *pályázati erőforrásokhoz való hozzáférés nehézségeit* – az utófinanszírozású pályázatok esetében ugyanis a kifizetéseket gyakran késedelmesen teljesítik, így a pályázatot a fiatalok csak hitel, további saját erő bevonásával tudják megvalósítani. Kifogásolták, hogy a pályázati kiírások bonyolultak és nehezen értelmezhetőek, külön szakember közreműködése szükséges a pályázati anyag elkészítéséhez.

A vállalkozások eredményes működtetését nehezítik a *magas adóterhek* – a foglalkoztatás ilyen magas terhei mellett a minőségi munkaerőre fordított költséget csak biztosabb gazdasági környezetben tudják, tudnák kigazdálkodni a vállalkozók.

Az induló tőke korlátozott hozzáférése mellett a megkeresett szervek az alapvető *vállalkozói, pénzügyi, informatikai ismeretek hiányát* hangsúlyozták még a fiatalokat visszatartó erőként. Véleményük szerint az eredményes vállalkozáshoz szükség lenne a vonatkozó jogszabályok és a közigazgatási szervezetrendszer ismeretére, a kommunikációs készségek fejlesztésére, marketing és humán erőforrás management területen való jártasságra.

Fontos megemlíteni azonban, hogy a jelenlegi kedvezőtlen és bizonytalan gazdasági helyzet sem ösztönzi a fiatalokat a vállalkozási tevékenység megkezdésére. A vizsgálat feltárta azt is, hogy a társadalomban általánosan elterjedtek a vállalkozói léttel kapcsolatos negatív előítéletek, amelyeket a sikeres vállalkozói példaképek népszerűsítésével lehetne eloszlatni. A fiatalok külföldre való tömeges kivándorlása a jobb (munka)lehetőségek megragadása céljából szintén olyan jelenség, amely a hazai vállalkozások arányszámait szintén csökkenti.

¹⁵<http://egyszeruallam.kormany.hu/download/b/d4/20000/Egyszer%C5%B1%20%C3%81llam%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20%C3%BCzet.pdf>

A fentiek alapján megállapítom, hogy a bizonytalan és gyakran változó jogszabályi környezet, a magas adminisztrációs terhek, valamint az oktatási rendszer azon hiátusa, amely szerint a fiatalok számára nem nyújt kellő képzettséget a vállalkozóvá váláshoz szükséges alapszemlék terén, akadályozzák a fiatalok vállalkozói tevékenységének megkezdését, önálló vállalkozásuk működtetését, amely végső soron a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot. A feltárt visszásság valamennyi érintett vonatkozásában állandósítja az állam intézményvédelmi kötelezettségével összefüggő jogséremlék bekövetkeztének közvetlen veszélyét is.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajb. 31. § alapján felkérem

- a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy az Egyszerű Állam Program intézkedéseinek megvalósítása során fordítson kiemelt figyelmet a jelentés megállapításaira;
- az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy az oktatási rendszer átalakítása során – különös tekintettel a szakiskolásban, szakirányú oktatási intézményekben folytatott oktatásra – fektessenek nagyobb hangsúlyt a vállalkozói ismereteknek úgy az elméleti, mint a gyakorlati képzésben történő megismerésének a lehetőségére, a vállalkozói környezet rendszerének bemutatására.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3453/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bogárdi Dóra
dr. Kozicz Ágnes
dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A 2012-es évben a „Munka Méltósága” elnevezésű projekt keretében *a fiatalok (15-24 éves korosztály) legális foglalkoztatási – munkavállalási lehetőségeit*, valamint a munkaerőpiacon történő *elhelyezkedési esélyeiket* is – vizsgálta az alapvető jogok biztosja.

Az ifjúsági munkanélküliségi ráta általában jóval magasabb más korosztályokhoz képest. 2008 végén a fiatalok munkanélküliségi rátája az Európai Unió 27 tagországában kb. kétszer olyan magasra nőtt, mint a teljes lakosság körében, elérve ezzel 2008 első negyedének minimális értékét (18,1%). Úgy tűnik azonban, hogy a gazdasági válság a fiatalokat jobban sújtotta, mint más korcsoportokat. A 2009 elejétől a fiatalok és a teljes lakosságra vonatkozó munkanélküliségi ráta között folyamatosan nőtt a szakadék; a 2012. év végére a munkanélküli fiatalok aránya pedig 2,6-szorosa volt az unió teljes lakossága értékének. A 27 tagállam munkanélküli fiataljainak száma állandó jelleggel magasabb volt, mint az euró övezetben 2000 és 2007 közepe között. A 2012 közepére az euró övezetben élő fiatalok munkanélküliségi rátája megelőzte a 27 tagállam fiataljainak arányát, és ez a különbség az év végéig növekedett.

A fiatalok magas munkanélküliségi rátája tükrözi azokat nehézségeket, amelyekkel a fiatalok a munkaerőpiacon szembesülnek. Ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a 15 és 24 év közötti munkanélküli fiatalok csoportja kiterjedt, mivel sok fiatal tanul teljes munkaidőben, így nem dolgoznak, és munkát sem keresnek, tehát a munkaerőpiac számára láthatatlanok, a munkanélküliségi rátában sem jelennek meg.¹ (Lásd. 1. számú melléklet)

Hazánkban a fiatalok munkanélküliségi rátája 2012 negyedik negyedében 28,8% volt európai uniós viszonylatban.

A vizsgálat kitért arra, hogy van-e lehetőség az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolására, illetve arra, hogy a pályakezdő fiatalok olyan munkahelyen dolgozhassanak, amely megfelel annak a szakiránynak, amelyen tanultak. Fontosnak tartotta azt is megvizsgálni a biztos, hogy a jövőben milyen intézkedések várhatók a fiatalok munkavállalásának elősegítését illetően, tekintettel arra, hogy az oktatási rendszer átalakításával, és a munka-erőpiaci helyzet átrendeződésével a fiatalok egyre fiatalabb korban kerülnek kapcsolatba a munka világával.

Jelen vizsgálat során ismételten szeretném áttekinteni a fenti kérdéseket, különös figyelemmel arra, hogy az elmúlt egy évben milyen intézkedések történtek a fiatalok munkanélkülivé válása megelőzése érdekében. A vizsgálat kitér arra, hogy eltérő nehézségekkel küzdenek-e az iskolából kikerülő, pályakezdő fiatalok (18-25 évesek), illetve azok, akik már rendelkeznek néhány év munkatapasztalattal (25-35 évesek), továbbá arra is, hogy milyen különbségek vannak az általános iskolát, szakmunkásképzőt végzettek, az érettségivel rendelkezők, illetve a felsőfokú végzettségűek munkavállalási nehézségei között, valamint, hogy milyen ösztöndíjak és támogatások állnak a fiatalok rendelkezésére az oktatás befejezését követően. Vizsgáltam azt is, hogy a külföldi – akár elméleti, akár gyakorlati – képzésről hazatérő fiatalok, milyen esélyekkel indulnak a munkaerőpiaci versenyben.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumától, Nemzetgazdasági Minisztériumtól, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, valamennyi állami fenntartású felsőoktatási intézménytől,

¹http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics#Youth_unemployment_trends
2013. november 22.

kilenc véletlenszerűen kiválasztott középiskolától, a 26. § (1)-(3) bekezdései alapján a Nemzeti Ifjúsági Tanácstól, HAESF Ösztöndíj Alaptól, Tempus Közalapítványtól, Balassi Intézettől, K&H Bank Zrt-től, MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyilvánosan Működő Részvénytársaságtól, IBM Magyarországi Kft-től, Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Kft-től, AUDI HUNGARIA MOTOR Kft-től.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés:
 - (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
 - (2) 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.
 - (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.)
- *A munka szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XII. cikk:
 - (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.
 - (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.)

Alkalmazott jogszabályok

- a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény (Nkt.)
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet
- a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből a Kormány egyedi döntésével nyújtható támogatások részletes szabályairól szóló 149/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet
- az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet

A megállapított tényállás

I. A vizsgálat módszere

Az emberi erőforrások miniszteréhez, a nemzetgazdasági miniszterhez és a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez intézett írásbeli megkeresésemben a következő kérdésekre vártam választ:

- Véleménye szerint eltérő nehézségekkel küzdenek-e az iskolából kikerülő, pályakezdő fiatalok (18-25 évesek), illetve azok, akik már rendelkeznek néhány év munkatapasztalattal (25-35 évesek)?
- Milyen különbségek vannak az általános iskolát, szakmunkásképzőt végzettek, érettségivel rendelkezők, illetve felsőfokú végzettségűek munkavállalási nehézségei között?
- Tapasztalata szerint jelenleg melyek azok a szakmák, amelyekkel a legkönnyebb, illetve legnehezebb elhelyezkedni?

- A pályakezdő fiatalok a végzettségüknek megfelelő munkát végeznek-e?
- Meglátása szerint a több diplomával rendelkező fiatalok nagyobb eséllyel indulnak-e a munkaerőpiaci versenyben?
- Van-e tudása arról, hogy a fiatal munkavállalók (18-35 év közöttiek) milyen arányban helyezkednek el külföldön? Valamint arról, hogy a külföldi tapasztalatszerzés után próbálnak-e itthon munkát találni?
- Álláspontja szerint a külföldön diplomát és/vagy szakmai-, gyakorlati tapasztalatot szerzett fiatalok milyen eséllyel indulnak a hazai munkaerőpiaci versenyben?
- Az államilag finanszírozott képzésben részt vevő hallgatókkal kötött hallgatói ösztöndíjszerződésben foglaltak betartásának biztosítása érdekében milyen intézkedéseket tervez a minisztérium a munkahelyteremtésre vonatkozóan?
- Az elmúlt 5 évben hányan vettek részt közigazgatási ösztöndíjprogramban? Tapasztalatai szerint az ösztöndíjasok milyen arányban dolgoznak tovább az ösztöndíjas foglalkoztatást biztosító szervezetnél, intézménynél?
- A munkavédelmi akcióterv keretében a jogalkotó milyen kiemelt intézkedésekkel kívánta elősegíteni a fiatalok munkaerőpiaci helyzetének javítását?
- A jövőben milyen további eszközökkel igyekszik a minisztérium előmozdítani a fiatalok elhelyezkedési esélyeit?

Az állami *felsőoktatási intézmények* vezetőinek a következő kérdéseket tettem fel:

- Tapasztalatuk szerint a végzés évét (alap- vagy mesterképzés) követően milyen arányban tanulnak tovább a hallgatók?
- Véleményük szerint az egységes osztatlan vagy a bolognai képzési rendszerben történő képzés segíti elő hatékonyabban a fiatalok munkaerőpiacon való elhelyezkedését?
- Meglátásuk szerint a bolognai képzési rendszeren belül megszerezhető különböző szintű diplomák közül melyik biztosít nagyobb lehetőséget az elhelyezkedésre?
- Tapasztalataik szerint egyetemükön melyek a leginkább- és legkevésbé népszerű szakok? A hallgatók a diploma megszerzését követően milyen arányban találnak a végzettségüknek megfelelő állást?
- Az intézményben frissen végzett hallgatók mennyi időn belül tudnak elhelyezkedni?
- A Diplomás Pályakövetési Rendszer (DPR) hány évig követi nyomon a végzett hallgatóik életpályáját?
- Nyilvántartásuk szerint az 1-3-5 éve végzett hallgatók között milyen arányú a foglalkoztatottság, illetve a végzettségüknek megfelelő munkát végeznek-e?
- Rendelkeznek-e információval arról, hogy a végzett hallgatók közül hányan választják a külföldi továbbtanulás vagy munkavállalás lehetőségét?
- Intézményük együttműködik-e olyan szervezetekkel, munkáltatókkal, amelyek a frissen végzett hallgatók számára biztosítanak akár hazai, akár külföldi ösztöndíj, vagy munkavállalási lehetőséget?
- Tapasztalataik szerint a szakmai gyakorlati ösztöndíjat elnyert hallgatók milyen arányban helyezkednek el a gyakorlatot biztosító szervezetnél, intézménynél?

A *középfokú oktatási intézmények* vezetőitől a következőket kérdeztem:

- Tapasztalataik szerint a végzés évét követően milyen arányban tanulnak tovább a diákok?
- Melyek az intézményükben a leginkább- és legkevésbé népszerű szakok? A tanulók a bizonyítvány megszerzését követően milyen arányban találnak a végzettségüknek megfelelő állást?
- Az intézményben frissen végzett tanulók mennyi időn belül tudnak elhelyezkedni?
- Van-e az intézménynek pályakövetési rendszere?
- Rendelkeznek-e információval arról, hogy a végzett tanulók közül hányan választják a külföldi továbbtanulás vagy munkavállalás lehetőségét?

- Intézményük együttműködik-e olyan szervezetekkel, munkáltatókkal, amelyek a frissen végzett tanulók számára biztosítanak akár hazai, akár külföldi ösztöndíj lehetőséget?
- Amennyiben igen, tapasztalataik szerint a szakmai gyakorlati ösztöndíjat elnyert hallgatók milyen arányban helyezkednek el a gyakorlatot biztosító szervezetnél, intézménynél?

A *civil-, illetve gazdálkodó szervezetek* vezetőinek a következő kérdéseket tettem fel:

- A pályakezdő fiatalok számára milyen lehetőségeket kínálnak?
- Jelenleg milyen arányban foglalkoztatnak pályakezdő fiatalokat?
- Az elmúlt 5 évben hányan vettek részt az ösztöndíjprogramjukban?
- Véleménye szerint az ösztöndíjprogramban részt vevő fiatalok számára milyen előnyökkel jár a megszerzett tapasztalat a munkaerőpiaci versenyben, mennyiben könnyíti meg számukra az elhelyezkedést?
- A pályakezdő fiatalok a végzettségüknek megfelelő munkát végeznek-e? Jellemzően milyen szakirányú végzettséggel fordulnak a cégükhöz?
- Tapasztalatai szerint az ösztöndíjasok milyen arányban dolgoznak tovább az ösztöndíjas foglalkoztatást biztosító szervezetnél?
- Foglalkoztatnak-e a cégnél külföldön diplomát és/vagy szakmai-, gyakorlati tapasztalatot szerzett fiatalokat?
- Rendelkezésükre áll-e bármilyen állami támogatás az ösztöndíjprogramban részt vevők foglalkoztatásához (pl. adókedvezmény)?

II. A központi szervek válaszaiból *Emberi Erőforrások Minisztériuma*²

A *felsőoktatásért felelős államtitkár* válaszában arról tájékoztatott, hogy Magyarországon a Nemzeti Reform Programot szolgáló szervezeti reformok kerültek napirendre a gazdasági válságból való gyors kilábalás, a gazdaság versenyképességének javítása, valamint az Európa 2020 stratégia céljainak elérése érdekében. A kormány az oktatás rendszerében kiemelt szerepet szán a szakképzés fejlesztésének, munkaerőpiaci relevanciája erősítésének. Ez az oktatásban a végzettségi arányok szerkezeti módosulásával is együtt jár. A fiatalok munkavállalási lehetőségeinek, a munkaerőpiacon történő elhelyezkedésének segítése a felsőoktatásban összekapcsolódik a felsőoktatási képzések és a munkaerőpiaci igények összeegyeztetésének céljaival. A felsőoktatás iránti társadalmi igény egyrészt a gazdaság, a munkaerőpiac igényét jelenti a felsőfokú végzettséggel rendelkezők felé, másrészt a társadalom, a családok keresletét a felsőoktatás iránt, ami a jelentkezők, illetve jelentkezések számában nyilvánul meg. A felsőoktatás iránti kereslet a rendszerváltás óta nagyon intenzív, ami az átlagos túljelentkezési aránnyal, a költségtérítéses hallgatók számának és arányának 2004-2005-ig tartó emelkedésével, végső soron a bekerülési arány növekedésével jellemezhető. A felsőoktatás társadalmi presztízse folyamatosan magas, ezt erősíti a felsőfokú végzettséggel rendelkezők relatíve magas foglalkoztatottsága, alacsony munkanélküliségi rátája és a középfokú végzettséghez viszonyított — az európai térségben is kiemelkedő — jövedelemtöbblete.

A felsőoktatási képzés belső szerkezetének módosítása a képzési területek közötti támogatott létszámok átalakításával indult meg. 2012-től kezdődően az oktatási kormányzat a műszaki, az informatikai és a természettudományos képzések területén megduplázta az állami ösztöndíjas létszámot. A 2013-as felvételi eljárással kapcsolatban kormányzati döntés született a keretszám-rendszer megszüntetéséről. Az új belépők esetében nincsen előre megállapított keretszám, a felvett jelentkezők kiválasztása – az egyes képzésekre beérkezett jelentkezések rangsorolása alapján – a képzésekre felvehető intézményi szakokra lebontott kapacitás-létszámok, valamint a jelentkezéshez előírt minimális felvételi követelmények (pontszám) figyelembevételével történik.

² A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

A felsőoktatási intézményrendszer szakos képzési kínálata mellett az ösztöndíjas képzés alakulását a munkaerőpiaci visszajelzések, a diplomások iránti kereslet és a munkanélküliség adatai alakítják, amelyhez az Nftv. szerint figyelembe kell venni a pályakövetési rendszer alapján megszerzett ismereteket.

Az államtitkár kifejtette, hogy a munkaerőpiac maga is kettős jellegű, jelzi a felsőoktatás teljes kibocsátása iránti igényt, valamint a kereslet szerkezetét az egyes képzési területeken, képzési ágakon és szakokon kibocsátott diplomások iránt. A munkaerőpiaci és bizonyos mértékben a társadalmi keresleti viszonyokat együttesen célszerű figyelembe venni, tekintettel arra, hogy a felsőoktatás iránti társadalmi kereslet (a jelentkezők száma összességében és szerkezetében) maga is reagál a gazdaság szükségleteire és azok tendenciáira.

A kétféle (társadalmi és gazdasági) igény figyelembevétele biztosíthatja a gazdaság megfelelő munkaerő-ellátását, ugyanakkor a végzetek szempontjából a megfelelő elhelyezkedési, egzisztenciális lehetőségek biztosítását. Az ösztöndíjas létszám, illetve szerkezetének meghatározásával visszajelzést is adnak a társadalomnak a gazdasági igények tendenciáiról, ezzel befolyásolják a társadalmi kereslet későbbi alakulását.

A felsőoktatással kapcsolatos állami hatáskörök gyakorlásához, a nemzetgazdasági szintű tervezéshez, továbbá a felsőoktatásban részt vevők jogainak gyakorlásához és kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges adatokat a központi nyilvántartás tartalmazza az Nftv. értelmében. E nyilvántartási rendszer a felsőoktatási információs rendszer (FIR), amelynek alrendszere Magyarországon a végzett hallgatók pályakövetési rendszere, amely a felsőoktatási információs rendszert alkotó alrendszerekből, valamint az intézményi nyilvántartásokból – személyazonosításra alkalmatlan módon – szolgáltatott adatokból álló, csoportosított adatokat, kimutatásokat szolgáltat [Nftv.19. § (2) bekezdés].

A felsőoktatást érintő álláspont kialakításához pedig a DPR 2011-es és 2012-es adatfelvételére támaszkodó elemzése alapján kaptak választ. Az adatfelvételt a programban részt vevő 32 felsőoktatási intézmény végezte. A kutatás alapsokasága az ezen intézményekben 2007-2011 között abszolutóriumot szerettek teljes köre a hagyományos egyetemi, főiskolai, egységes, osztatlan, valamint az alap- és mesterképzéseken, egy-három, illetve öt évvel a végzettség megszerzése után.

Arra a kérdésemre, hogy eltérő nehézségekkel küzdenek-e az iskolából kikerülő pályakezdő fiatalok, illetve azok, akik már néhány év munkatapasztalattal rendelkeznek, az államtitkár válaszában kifejtette, hogy a frissdiplomás válaszai alapján úgy tűnik, hogy a tanulmányok alatt szerzett munkatapasztalat akkor jelent lényeges előnyt az elhelyezkedésben és a munkaerőpiaci jelenlét korai éveiben, ha az a tanult szakmához kapcsolódik. A nem szakmai munkatapasztalat esetében nem mutatható ki ilyen pozitív elhelyezkedési és munkaerőpiaci hatás. A szakmai munkatapasztalat pozitív hatása érezhető:

- az elhelyezkedés gyorsaságában,
- a frissdiplomás jövedelemben,
- a frissdiplomás munkanélküliség kedvezőbb arányában,
- a vezető pozíció elérésének gyakoriságában.

A munkatapasztalat hatásának másik vizsgálati lehetősége a felsőoktatásból való kilépés óta eltelt idő sikerességre gyakorolt hatásának azonosítása. A munkaerőpiaci sikeresség mutatókat ez esetben a végzés (abszolutórium-szerzés) óta eltelt idő szerint mutatja be a rendelkezésre álló adatsor (lásd: 2. számú melléklet). Az eredmények alapján jól látszik, hogy a munkaerőpiacon eltöltött idővel folyamatosan növekszik az átlagjövedelem és a vezető pozíció betöltésének aránya, míg a munkanélküliség gyakorisága csökken. A frissdiplomások (egy éve végzetek) tehát ilyen értelemben egyfelől veszélyeztetettebb munkaerőpiaci státusúak, másrészt reálisan várható, hogy karrier-mutatóik idővel folyamatos javuló tendenciát mutatnak. (Lásd. 2. számú melléklet)

Az államtitkár arra vonatkozóan, hogy melyek azok a szakmák, amelyekkel legkönnyebb, illetve legnehezebb elhelyezkedni, azt a választ adta, hogy az elhelyezkedés vizsgálatának eredménye a diplomás szakmák esetében képzési területi bontásban alkalmazható.

A frissdiplomásoként, az első állás betöltéséig álláskereséssel töltött idő alapján a leggyorsabban orvos- és egészségügyi, valamint informatikai diplomával lehet elhelyezkedni. A leghosszabb átlagos álláskeresési idővel a társadalom-, természet- és agrártudományi frissdiplomásoknak kellett szembesülniük. Az álláskeresési kapcsolatkezdeményezések (hirdetésre jelentkezés, önéletrajz elküldése, telefonos érdeklődés, online jelentkezés, stb.) és a munkáltatói kapcsolatfelvételek (visszajelzés, interjú, stb.) átlagos számának összevetéséből az látszik, hogy az orvos- és egészségügyi, valamint az informatikus diploma könnyíti meg leginkább az állásra találást. Az elhelyezkedéshez nagyobb aktivitásra volt szükség bölcsész-, társadalom- és gazdaságtudományi diplomával.

Arra a kérdésemre, hogy a pályakezdő fiatalok végzettségüknek megfelelő munkát végeznek-e, az államtitkár megírta, hogy a diplomások esetében azt vizsgálták, hogy a munka elvégzése igényel-e felsőfokú végzettséget. A pályakövetési vizsgálat a frissdiplomások szubjektív értékelésen alapuló véleményét kérdezi.

A felsőfokú tanulmányok során szerzett ismeretek, tudás, az elsajátított készségek felhasználásának szintje a sporttudományi, a természettudományi és az agrár területeken mutatkozik a legkedvezőtlenebbnek. E szakterületeken a legnagyobb a tanultakat munkájukban egyáltalán nem hasznosítók aránya. Nagymértékű felhasználás jellemzi ugyanakkor a pedagógusi, az orvos- és egészségügyi, valamint a művészeti képzéseken szerzett ismereteket

A végzett munka illeszkedése a tanulmányok szakterületéhez az orvosi-egészségügyi és jogi diplomák esetében a legerősebb. Ugyanakkor megfelelő, jöllehet szakma-specifikus jellemzőnek kell tekinteni azt is, ha valaki nem csak szorosan tanulmányaihoz, hanem ahhoz kapcsolódó szakterületekhez is illeszkedő munkát végez. Tipikusan ilyennek tűnnek a gazdaságtudományi diplomások. A pályaelhagyás mutatója eszerint a tanulmányoktól teljesen eltérő szakterületen dolgozók arányát fedi le. Ez az arány a frissdiplomások körében a bölcsészettudományi, a sporttudományi, az agrár- és a természettudományi területeken végzetek közt a legmagasabb.

Összességében a végzetek 18 százaléka véli úgy, hogy felsőfokú végzettséget nem igénylő munkát végez. A vertikálisan nem illeszkedő munkával jellemezhető frissdiplomások aránya az átlagnál magasabb a sport-, az agrár-, a bölcsész- és a társadalomtudományi diplomások között. E tekintetben a legkedvezőbb helyzetben a jogi, az informatikai, az orvosi, a műszaki és a pedagógiai diplomások vannak.

A több diplomával rendelkező fiatalok esélyeit illetően az alapfokozatú és mesterfokozatú diplomák munkaerőpiaci hozadékát vetették össze annak érdekében, hogy az alapfokozat utáni továbbtanulás esetleges pozitív hatását azonosíthassák. Az adatok szerint mind a kilépési, mind a munkaerőpiaci sikerességi mutatók kedvezőbben alakulnak a mesterszintű diplomával rendelkező végzetek körében, mint az alapfokozattal rendelkezőknél. (Lásd. 3. számú melléklet)

A második képzési ciklust is elvégzőknél:

- gyorsabb az átlagos álláskeresési idő,
- kedvezőbb az elhelyezkedéshez szükséges aktivitás mutatója (kevesebb kapcsolatkezdeményezéshez több munkáltatói visszajelzés társul),
- magasabb az átlagjövedelem,
- kisebb a munkanélkülív-válás esélye.

A több végzettség szélesebb elhelyezkedési lehetőséget kínál.

A külföldi munkavállalás tekintetében az államtitkár kifejtette, hogy a 2012-es adatfelvétel során a hallgatók 41%-a jelezte, hogy diplomázása után külföldi munkavállalást (is) tervez. A külföldi munkavállalás tervezése képzési területi bontásban leggyakoribb a művészeti, az informatikai, a sport- és a természettudományi szakokon tanulók között. Az átlagnál ritkább ugyanakkor a külföldi munkavállalás motivációja a pedagógusképzési és a jogi területek hallgatói között. (Lásd. 4. számú melléklet)

A megkereséskor külföldön dolgozók aránya a teljes DPR adatbázisban összességében 6,6 százalékot ér el. Ez az arány azonban képzési területi bontásban jelentős eltéréseket mutat. A végzetek visszajelzéseiből alapján megállapítható, hogy a külföldi munkavállalás

különösen gyakori (11 százalék körüli) az orvos- és egészségtudományi diplomások körében, kimondottan ritka azonban a jogi és a pedagógiai diplomát szerzettek körében. (Lásd. 5. számú melléklet)

A DPR kutatáson belül azt a kérdést, hogy a külföldön diplomát vagy gyakorlatot szerzett fiatalok milyen eséllyel indulnak a hazai munkaerőpiacon, a felsőfokú tanulmányok alatt szerzett külföldi tanulmányi tapasztalat alapján vizsgálták. Ez jelentheti teljes programok elvégzését, de akár néhány hónapnyi külföldi tanulmányi tapasztalatszerzést is. Képzési területi bontásban az található, hogy főként a művészeti, bölcsészettudományi és jogi képzések hallgatóinak körében gyakori a nemzetközi tanulmányi mobilitás. (6. melléklet)

Amennyiben a külföldi képzésben részt vett végzetteket vetjük össze a nem mobil végzett többséggel, az adatok azt mutatják, hogy a felsőoktatási évek alatt külföldi tanulmányokat folytató diplomások:

- gyorsabban találnak munkát diplomázás után,
- körükben kisebb a munkanélküliek aránya,
- ritkábban végeznek felsőfokú végzettséget nem igénylő munkát,
- lényegesen magasabb az átlagjövedelmük. (Lásd. 7. számú melléklet)

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

A minisztérium válasza a vizsgálat lezárásáig nem érkezett meg.

Nemzetgazdasági Minisztérium³

A *nemzetgazdasági miniszter* véleménye szerint a 15-24 év közötti korosztály foglalkoztatási szempontból az egyik legveszélyeztetettebb, ezt igazolta a gazdasági válság idején a körükben tapasztalható, az átlagot meghaladó mértékű foglalkoztatási ráta csökkenés és munkanélküliségi ráta növekedés. Foglalkoztatáspolitikai – és tágabban szemlélve gazdasági-társadalmi – szempontból a fiatal korosztály körében tapasztalható munkanélküliség mértékének csökkentése kétségtelenül korunk egyik legnagyobb, legösszetettebb kihívása, melyre késlekedés nélkül reagálni szükséges. A Kormány a foglalkoztatáspolitikai és a szakképzés eszközkészletével élve jelenleg és a jövőben is számos intézkedéssel él a fiatalok elhelyezkedési esélyeinek javítása érdekében.

A munkanélküliség főként az alacsonyán képzett fiatalok körében magas, az alapfokú végzettséggel rendelkezők 44,7%-os rátája jelentősen kedvezőtlenebb, mint a 30,5%-os uniós átlag, míg a diplomás fiatalok körében mért munkanélküliség (18,9%) lényegében azzal azonos szinten áll. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnál (NFSZ) regisztrált, 15-24 éves álláskereső létszáma 2000-től szinte folyamatosan emelkedő tendenciát mutatott, ami a válság kitörését követően felerősödött. 2013 első felében a fiatal regisztrált álláskereső száma meghaladta a 90,4 ezer főt.

Magyarországon nőtt az iskola befejezése utáni álláskereső ideje, a fiatalok foglalkoztatási rátája pedig az egyik legalacsonyabb az Európai Unióban (2012-ben 18,6%, Európai Unió: 32,2%), csupán 216 ezren voltak ebben a korosztályban foglalkoztatottként aktívan jelen a hazai munkaerőpiacon. A fiatalok munkaerőpiaci részvétele folyamatos csökkenést mutat az elmúlt évtizedekben, ennek egyik magyarázó tényezője az oktatási expanzió, a fiatalok képzésben töltött idejének meghosszabbodása. A további fő okok az elégtelen munkaerő-kereslet, a piacképtelen képzettség, az országon belüli mobilitás és a tanulás melletti munkavállalás alacsony szintje. A fiatalok munkaerőpiaci lehetőségei tekintetében jelentős súllyal bír a megszerzett iskolai végzettség szintje. Jellemzően az iskolai végzettségi szint emelkedésével nőnek a foglalkoztatási esélyek, és ezzel párhuzamosan csökken a munkanélküliség szintje. Általánosságban elmondható, hogy az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők rossz munkaerőpiaci helyzetének oka elsősorban az, hogy a gazdasági szerkezetváltás következtében nagyon magas arányuk rekedt a munkaerőpiacon kívül megfelelő munkalehetőség híján, reintegrációjuk, illetve aktivizálásuk pedig a többnyire többéves inaktív periódus után is komoly kihívást jelent.

³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. novemberi állapotot tükrözik.

A munkaerőpiac keresleti oldala nehezen képes felszívni az alacsonyan képzett, illetve szakképzettség nélküli embereket, így többségük inaktív marad, vagy a „másodlagos munkaerőpiacon” talál állást. A fiatalok elhelyezkedésének nehézségei elsősorban a munkaerő-kereslet és -kínálat strukturális eltéréseire vezethetők vissza: azok a fiatalok, akik szakirányú iskolai végzettség nélkül lépnek ki a munkaerőpiacra jellemzően hosszan tartó álláskereséssel számolhatnak. A fiatalok elhelyezkedését a munkahelyhiány is nehezíti. Emellett a munkaadók inkább gyakorlattal rendelkező munkavállalókat keresnek, és nem szívesen vállalják a pályakezdekők betanítását.

Ezeket, a fiatalokat sújtó hátrányok csökkentését jelenleg is számos munkaerőpiaci program szolgálja.

A 18-35 év közötti fiatalok vállalkozóvá válását elősegítő uniós program (TÁMOP) egyrészt a vállalkozói készségek megszerzését támogatja, másrészt a vállalkozás elindításához szükséges tőkét biztosítja a fiatal vállalkozók számára. A képzések 2013 végén indulhatnak. Cél, hogy 1500 fiatal által újonnan alapított vállalkozás jöjjön létre. 2013 januárjában megnyílt a középfokú szakképzettséggel rendelkező fiatalok 9 hónapon keresztül gyakornokként történő foglalkoztatásához támogatást nyújtó uniós pályázat (TÁMOP). A gyakornoki program célja azon mikro-, kis- és középvállalkozások projektjeinek támogatása, amelyek vállalják 25 év alatti fiatal, középfokú szakképesítéssel rendelkező pályakezdő alkalmazását. A gyakornoki program lényege új státusz betöltését eredményező foglalkoztatás támogatása 9 hónapon keresztül járó teljes vagy részleges bér- és járuléktámogatással. Az ESZA forrásokból finanszírozott, a hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítását célzó uniós programok (TÁMOP) célja a hátrányos helyzetű álláskeresők munkaerőpiacra való belépésének segítése, foglalkoztathatóságának javítása komplex, személyre szabott, a helyi munkaerőpiaci lehetőségekhez és igényekhez igazodó szolgáltatásokkal és támogatásokkal. A programok egyik kiemelt célcsoportját a fiatalok és pályakezdekők alkotják, 2015. április végéig a tervek szerint a programba vontak 32%-a, azaz több mint 37 ezer fő fiatal, illetve pályakezdő kap támogatást az elhelyezkedéshez, szakképesítés megszerzéséhez. 2013. szeptember végéig több mint 32 ezer (32.134) fiatal programba vonása történt meg.

2012 végén indult a fiatalok munkaerőpiaci helyzetének javítását szolgáló civil foglalkoztatási programok támogatása (TÁMOP). Az intézkedés célja, hogy a fiatalok a tanulmányaikkal való végzést követően a lehető leghamarabb kezdjenek dolgozni, és szerezzék meg azt a munkatapasztalatot, amely elengedhetetlen feltétele a tartós munkavállalásnak. A program biztosítja a gyakorlati ismeretek, munkatapasztalat megszerzését az iskola után közvetlenül nem elhelyezkedő szakképzett fiatalok számára. A fiatalok munkájának, foglalkoztatásának megszervezését civil és nonprofit szervezetek látják el, melyek kapacitásukat bővítve társadalmi céljaikat és tevékenységeiket megerősítik. Az intézkedés egyszerre járul hozzá a fiatalok munkatapasztalat szerzéséhez és az őket foglalkoztató szervezetek társadalmi tevékenységeihez. A programba azok a fiatal munkanélküliek vonhatók be, akik 25. életévüket, felsőfokú végzettség esetén a 30. életévüket nem töltötték be. A kapacitásukat bővítő non-profit szervezetek új, fiatal, elsősorban pályakezdő munkanélküliek alkalmazásához kaphatnak bértámogatást, és amennyiben szükséges lehetőség van a célcsoporttagok képzésére is.

2012 júniusában pályázat indult innovatív foglalkoztatási programok támogatására (TÁMOP). A pályázat legfontosabb célja olyan innovatív kezdeményezések, újszerű foglalkoztatási módszerek kidolgozásának támogatása, melyek hatékony beavatkozásokat segítenek elő a helyi és térségi munkaerőpiacon. Fontos továbbá, hogy a kipróbált módszer pontos bemutatása és leírása alkalmas legyen a modell szakpolitikai döntésekbe vagy más szervezetek fejlesztéseibe való becsatornázására, adaptálására. A program kiemelt célterülete a fiatal munkanélküliek elhelyezkedésének támogatása. A fiatalok elhelyezkedését segítő programok megvalósítása során olyan kezdeményezéseket támogatunk, amelyek innovatív megoldásokkal segítik elő a 15-24 éves nem tanuló és nem dolgozó célcsoport foglalkoztatását, ezek közül is azokét, akiknek a munkaerőpiacra való belépése a munkaerőpiaci politika hagyományos keretei között, illetve eszközeivel nem vagy nem hatékonyan oldható meg.

Mindezek mellett folytatódik a nemzeti pályaaorientációs rendszer fejlesztése (TÁMOP). A projekt második ütemének végrehajtása 2012 nyarán kezdődött el. A tudatos pályaválasztás, pályafutás elősegítése érdekében az intézkedés célja az ön- és pályaismeret fejlesztése, amelyet életpálya-tanácsadás segítő eszközkészlet fejlesztésével, tudástár kialakításával, on-line fejlesztésekkel, valamint a szakemberek felkészültségét javító képzésekkel támogat a program. Kifejlesztésre kerül az országosan intézményesített pályaaorientáció, amely az ifjúsági és a felnőttképzést is egy ernyő alá vonva segíti az életpálya tervezést.

Magyarország Kormánya a gazdaságfejlesztést kezeli az Európai Unió 2014-2020 közti programozási időszakának egyik fő prioritásaként, mely célra a következő pénzügyi időszakban felhasználható uniós források 60%-át tervezik fordítani (szemben az előző időszak 16%-ával). A következő ciklus foglalkoztatási célú intézkedései – a gazdasági növekedés hosszú távú fenntarthatósága szolgálatában – a gazdaságfejlesztés integrált részeként, a munkahelyteremtésre és –megőrzésre fókuszálva valósulnak meg. A megvalósítani tervezett intézkedések között szerepel többek között az Ifjúsági Garancia Program, ami egyebek mellett olyan támogatási elemekkel szolgálja majd a fiatalok elhelyezkedését, mint a vállalkozóvá válás támogatása, gyakornoki program, bérjellegű támogatások. (A program részleteiről a jövőben tervezett intézkedések alatt számolnak be.) A program részeként folytatják majd az Első Munkahely Garancia Programot, mely október végéig országosan több mint 4,7 ezer fő pályakezdőnek biztosított munkalehetőséget. Emellett folytatni tervezik az idén elindult Munkahelyvédelmi Akciótervet is. A program elsődleges célja a munkahelyek megőrzése és a hátrányos helyzetben lévő munkavállalók foglalkoztatásának védelme. Ennek érdekében a Kormány a foglalkoztatás költségeinek csökkentésén keresztül növeli azoknak a munkáltatóknak a versenyképességét, amelyek hátrányos helyzetű, ezért kevésbé versenyképes munkaerőt alkalmaznak.

A program másik eleme a versenyszférában történő foglalkoztatás mintegy 70%-áért felelő KKV-szektor adóztatási szabályait és adminisztrációját csökkenti.

Az új rendszer elsődleges célja, hogy csökkentse a társadalombiztosítási járulékokat, ezen keresztül az indirekt munkaerőköltséget azon foglalkoztatottak esetében, akik munkaerőpiaci kínálata relatíve rugalmas, illetve egy egyszerűsített adórendszert és adóadminisztrációs környezetet hozzon létre a KKV-k részére.

Néhány évvel ezelőtt bebizonyosodott, hogy a munkáltatói járulékterhek általános, minden foglalkoztatottra kiterjedő néhány százalékos csökkentése nem képes érdemben megmozdítani a munkaerőpiacot. 2009 félévétől és 2010 elejétől összesen öt százalékponttal mérséklődtek a bérekre rakódó munkáltatói terhek a foglalkoztatottak száma mégsem emelkedett. A szigorú költségvetési gazdálkodásra tekintettel most lényegesen kisebb forrás felhasználásával kívánnak jelentős hatást kifejteni képes intézkedéseket hatályba léptetni. A 300 milliárd Ft-os akciótervből a célzott kedvezményekre nagyságrendileg 140 milliárd Ft-ot számunk. Ebből a szociális hozzájárulási adó legfeljebb 2 százalékpontos általános csökkentésére lenne lehetőség, ami nem lenne alkalmas arra, hogy kedvezően befolyásolja a foglalkoztatást.

Az új járulékkedvezmények és a korábban működő START programok közötti talán legfontosabb különbség, hogy míg a START programok esetében csak a START kártyával rendelkező álláskeresők alkalmazása esetén lehet igénybe venni a kedvezményeket, addig az új típusú kedvezmények minden, a célcsoportba tartozó munkavállaló után igénybe vehetők. Ebből következik, hogy míg START kedvezményekkel 2012 júliusában 101 ezer munkavállaló volt foglalkoztatva, addig az új rendszer keretében több mint egy millió alkalmazott esetében lesz lehetősége kedvezményt igénybe venni a munkáltatóknak. Ez azt jelenti, hogy több százezer – eddig semmilyen kedvezményben nem részesülő – ember foglalkoztatása lesz kedvezőbb az Akcióterv eredményeként.

Az új rendszerben a kedvezmények többségét az érintettek az eddigieknél jóval szélesebb körben, még kevesebb adminisztrációval, egyes esetekben kártyakiváltás nélkül, a normál adóbevallási procedúrán keresztül igénybe tudják majd venni.

Az Akcióterv két célcsoportját a 25 év alatti munkavállalók illetve a pályakezdők jelentik. Minden 25 év alatti munkavállaló bruttó bére után – 100.000 Ft bérig – a munkáltatói teher (szociális hozzájárulási adó és szakképzési hozzájárulás) mértéke 14% (28,5% helyett). A legfeljebb 180 nap munkaviszonnyal rendelkező, huszonöt év alatti, pályakezdő munkavállaló esetében a részkedvezmény mértéke a bruttó bér – 100.000 Ft bérig – 27%-a a foglalkoztatás első két évében. 2013 júliusáig bezárólag a 180 napnál több munkaviszonnyal rendelkező 25 év alatti foglalkoztatott munkavállaló utáni adókedvezményt 108.592 fő után érvényesítették, míg a legfeljebb 180 nap munkaviszonnyal rendelkező 25 év alatti foglalkoztatott munkavállaló utáni adókedvezményt 23.811 fő után érvényesítették.

A Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program (MKÖ) megvalósításáért a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH) felel. Tájékoztatásuk alapján az MKÖ Program 2011 óta, azaz 3 éve működik és 2013-ban került meghirdetésre a 4. évfolyam. A Program keretében eddig összesen 396 fiatal végzett, és ez év decemberében a 2013-as évfolyammal együtt ez a szám 498-ra – azaz közel 500 főre – fog emelkedni.

Az ösztöndíjasok továbbfoglalkoztatási aránya eddig megközelítőleg 85% volt – tehát az MKÖ Programot elvégző ösztöndíjasok közül arányában ennyit foglalkoztat tovább a közigazgatás. A továbbfoglalkoztatott ösztöndíjasok jelentős része – szintén kb. 80%-os arányban – azóta is a közigazgatásban maradt (azaz egy éven túl is). Az esetek túlnyomó többségében ugyanaz a fogadóintézmény foglalkoztatja tovább az ösztöndíjast, ahol gyakorlatát végezte, de előfordul, hogy a fogadóintézmény máshol szerez helyet a fiatal számára, vagy az MKÖ Programiroda (KIH) segítségét kéri, mely esetben a Programiroda igyekszik közreműködni az ösztöndíjas közigazgatáson belüli újra-elhelyezésében.

A magyar Kormány, összhangban az Európai Bizottság 2013. június 19-én közzétett „Dolgozzunk együtt az európai fiatalokért” c. közleményében és az Európai Tanács 2013. június következtetéseiben foglaltakkal, megkezdte az Ifjúsági Garancia Program tervezését.

Az Európai Tanács 2013. április 22-i ajánlása értelmében a tagállamoknak az ifjúsági garancia rendszer bevezetésén keresztül biztosítaniuk kell, hogy „valamennyi 25 év alatti fiatal a munkahelye elvesztését vagy a formális tanulás befejezését követő négy hónapos időszakon belül színvonalas állásajánlatot kapjon, illetve további oktatásban, tanulószervezéses gyakorlati képzésben vagy gyakornoki képzésben részesüljön”. A tanácsi ajánlás alapján az ifjúsági garancia rendszerek az alábbi főbb elemeket, intézkedéseket foglalhatják magukba:

- az iskolarendszerekből lemorzsolódók és az alacsony iskolai végzettségű fiatalok számára oktatásba és képzésbe, második esélyt kínáló oktatási programokba való bekapcsolódás, visszatérés biztosítása;
- gyakornoki programok;
- célzott bértámogatási programok;
- munkatapasztalat-szerzés támogatása;
- vállalkozóvá válást ösztönző támogatások;
- mobilitást elősegítő programok;
- kompetencia és készségfejlesztés.

Az ifjúsági garancia rendszerek kialakítása és működtetése a fiatalok munkanélküliségének kezelésében, illetve megelőzésében újszerű, a problémák rendszerszerű megközelítését, ágazati és intézmények közötti együttműködést és koordinációt tesz szükségessé. Tekintettel a program garancia jellegére, az ifjúsági garancia által érintett fiatalok széles körére, valamint a források korlátozott rendelkezésre állására, az ifjúsági garancia rendszer fokozatos bevezetése és felfuttatása indokolt. Az ifjúsági garancia program tervezését – melyet egy az Európai Bizottság által a tagállamok rendelkezésére bocsátott Ifjúsági Garancia Akciótervbe kell foglalni – e tényezők figyelembe vételével kezdtük meg.

Az ifjúsági garancia bevezetéséhez a strukturális alapok forrásai mellett azok a tagállamok, amelyeket leginkább érint a fiatalok munkanélküliségének problémája (rendelkeznek olyan régióval, ahol a fiatalok munkanélküliségi rátája 25% feletti), a következő programozási időszak keretein felül extra forrásra is jogosultak az Európai Unió

Ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezése (*Youth Employment Initiative*, továbbiakban *YEI*) keretében. Az Európai Tanács döntése alapján a YEI 2014-2020 között 6 Mrd EUR célzott forrást biztosít minden olyan (NUTS 2 szintű) régió részére, ahol a (25 év alatti) fiatalok munkanélkülisége 2012-ben meghaladta a 25%-ot. A YEI allokáció módjáról jelenleg még folynak a tárgyalások az Európai Parlament és a Tanács között, de előzetes kalkulációk alapján mindösszesen kb. 15 milliárd Ft YEI forrás jut a 4 jogosult magyarországi régióra (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld), ami az ifjúsági garanciával járó feladatok méretéhez képest jelképes összegnek tekinthető.

A Magyarországon tapasztalható 25%-ot meghaladó ifjúsági munkanélküliség a 2013. júniusi tanácsi következtetések értelmében az Ifjúsági Garancia Akcióterv 2013 végi benyújtását, míg a YEI "frontloading" jellege a 2014 elején történő megindítást indokolja. Ennek megfelelően az Ifjúsági Garancia Terv benyújtását 2013 decemberében tervezzük. Az ifjúsági garancia bevezetésére, az első fázis elindítására várhatóan 2014. első felében kerül sor.

Mindezek mellett a korábbi gyakorlathoz hasonlóan továbbra is valósulnak meg fiatalokat segítő intézkedések hazai költségvetésből. Így például folytatódik a Munkahelyvédelmi Akcióterv, ami járulékkedvezmények biztosítása révén teszi vonzóbbá a fiatal és pályakezdő munkavállalókat a munkáltatók számára.

Nemzeti Munkaügyi Hivatal⁴

A *Nemzeti és Munkaügyi Hivatal főigazgatója* arra kérdésemre, hogy véleménye szerint eltérő nehézségekkel küzdenek-e az iskolából kikerülő, pályakezdő fiatalok (18-25 évesek), illetve azok, akik már rendelkeznek néhány év munkatapasztalattal (25-35 évesek) kifejtette, hogy a 18-35 éves fiatalok elhelyezkedési nehézségeit vizsgálva a munkatapasztalat függvényében megállapítható, hogy a részcsoportok problémái eltérőek. A fiatalabb korosztály kikerülve az oktatási rendszerből nem rendelkezik sem tapasztalattal, sem ismeretekkel a munkaerőpiaci viszonyok tekintetében. Sok esetben nincsenek tisztában azzal, hogy hol induljanak el. Ennek elkerülése érdekében tanácsadó kollégák preventív jelleggel középiskolákban szerveznek tájékoztatókat, amelyek során a 15-18 éves korosztály számára alapvető munkaerőpiaci információkat nyújtanak és ismertetik a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által a pályakezdők részére biztosítható szolgáltatásokat. Ezen túl pályaaorientációs tanácsadás nyújtásával, illetve pályaválasztási kiállítások, üzemlátogatások szervezésével segítik a fiatalokat.

A középiskolás korosztály esetében a szervezet elsősorban a prevenciót tartja fontosnak, tehát elsősorban az inaktivitás elkerülését. Ennek ellenére jelentős – becsülten mintegy 150 000 fő – azon fiatalok száma, akik az iskolarendszertől kikerülve nem jelennek meg a munkaerőpiacon sem és nem keresik fel kirendeltségeket. Ezen célcsoport esetében az első feladat mindenképpen az érintettek megtalálása, majd mentorálás keretében megkeresni a számukra legmegfelelőbb, személyre szabott megoldást. Az Európai Unió irányelveknek megfelelően a célcsoportot érintően ez a következő időszak alapvető feladata.

A már néhány év munkatapasztalattal rendelkezők esetén inkább a tartós, stabil állás megtalálása jelent problémát. Az elhelyezkedést tekintve többségében motiváltak, de az „ideális munkahely” reményében olykor nem megfelelően átgondolt módon váltanak. Ugyanakkor a jelenlegi gazdasági környezetben a munkáltatók kisebb számban képesek létszámfejlesztést végrehajtani, így többségük a pályakezdőket támogatással veszi fel.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat 2012-ben „Első Munkahely Garancia” elnevezéssel munkaerőpiaci program keretében szolgáltatást nyújtott a bevont pályakezdők részére, majd bérköltség támogatással segítette munkatapasztalat szerzésüket. Ennek keretében 2012-ben országosan több mint 7000 fiatal foglalkoztatását támogatták.

2013-tól a Munkahelyvédelmi Akció keretében a 25 év alatti foglalkoztatottak esetében a Kormány szociális hozzájárulási adó kedvezmény vagy részkedvezmény igénybevételel ösztönzi a foglalkoztatást.

⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

A munkaügyi szervezet a hagyományos – Nemzeti Foglalkoztatási Alapból vagy uniós forrásból nyújtott – bér- és bérköltség támogatásokon kívül munkaerőpiaci programok indításával segíti a célcsoport elhelyezkedését.

Ebben az évben ismételten elindításra került a tavalyi év kapcsán már említett „Első Munkahely Garancia” program a pályakezdők részére, illetve júliustól legfeljebb 2 hónap időtartamra 7500 diák támogatott foglalkoztatására nyílik lehetőség önkormányzatoknál vagy 100%-ban önkormányzati fenntartású intézményekben.

Ez utóbbi – „A nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű – program célja többek között a 16 és 25 év közötti fiatalok korai munkasikerhez juttatása, s ezzel a későbbi inaktivitás esélyének a csökkentése.

A fiatalok munkaerőpiaci lehetőségei tekintetében jelentős súllyal bír a megszerzett iskolai végzettség szintje. Jellemzően az iskolai végzettségi szint és az életkor emelkedésével nőnek a foglalkoztatási esélyek, és ezzel párhuzamosan csökken a munkanélküliség szintje. 2012. évben a felsőfokú végzettségű 15-24 évesek körében 54,4%-ot, a középfokú végzettségűek esetében 29,3%-ot tett ki a foglalkoztatási ráta. Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező 15-24 éves népességnek viszont csak minimális hányada, 9,3 %-a volt aktív státuszú (szemben a 28,2%-os uniós átlaggal), 5,1%-os foglalkoztatási ráta és 44,7%-os munkanélküliségi ráta mellett.

Munkanélküliségi ráta alakulása, %			
		2011	2012
15-24 évesek	Összesen	26,1	28,1
	Alapfokú	42,0	44,7
	Középfokú	23,0	25,5
	Felsőfokú	19,8	18,9
25-29 évesek	Összesen	12,7	14,0
	Alapfokú	30,4	32,6
	Középfokú	13,0	14,8
	Felsőfokú	3,9	3,5
30-34 évesek	Összesen	9,3	10,1
	Alapfokú	27,0	24,7
	Középfokú	9,2	11,0
	Felsőfokú	3,9	3,5

Forrás: Eurostat, LFS

A nyilvántartott 34 év alatti álláskereső legnagyobbat hányada (36,3%-a) a 8 általános osztályt vagy kevesebbet végzetek köréből kerül ki. További 24,7%-uk szakiskolát, szakmunkásképzőt végzett. 16,6%-a tartozott 2012-ben a szakközépiszkolában végzetek csoportjába, s további több mint tizedük érettségizett gimnáziumban. A diplomások aránya 6,4%-ot tesz ki. A teljes álláskeresői állományhoz képest alacsonyabb az általános iskolát végzetek, szakiskolát, szakmunkásképzőt végzetek aránya a fiatalok között, mely alapvetően a fiatalabb népesség iskolai végzettségének a magasabb végzettségi szintek felé történő eltolódásával magyarázható. Érdemes még itt kiemelni a szakirodalom diplomás pályakezdő fiatalok munkaerőpiaci esélyeire vonatkozó alapvető megállapítását. A szakmai tapasztalat és a munkaerőpiaci sikeresség kapcsolatát vizsgálva a kutatások azt igazolják, hogy a diplomás pályakezdők munkaerőpiaci esélyeire a legerősebb hatása a szakmai, munkaerőpiaci tapasztalat meglétének van. Ez kedvezően befolyásolja a fiatalok elhelyezkedési, karrierépítési esélyeit.

Az elhelyezkedés tekintetében a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat Rövidtávú munkaerőpiaci prognózisa minden évben gyűjt adatokat arra vonatkozóan, hogy várhatóan mely foglalkozások lesznek a legkeresettebbek a pályakezdő fiatalok körében.

A 2012. évi prognózisfelmérés adatai alapján 2013-ra országos szinten a bolti eladó, az egyéb termék-összeszerelő, a gépészmérnök, a húsfeldolgozó, a lakatos és a forgácsoló foglalkozásokban lehetnek a legkeresettebbek a pályakezdők.

A keresett foglalkozások TOP 20-as listája a pályakezdőkre vonatkozóan 2013-ban
(Forrás: Rövidtávú munkaerőpiaci prognózis)

1. Bolti eladó
2. Egyéb termék-összeszerelő
3. Gépészmérnök
4. Húsfeldolgozó
5. Lakatos
6. Forgácsoló
7. Bolti pénztáros, jegypénztáros
8. Villamosmérnök (elektronikai mérnök)
9. Villamosipari technikus (elektronikai technikus)
10. Mezőgazdasági és ipari gép (motor) karbantartója, javítója
11. Egyszerű ipari foglalkozású
12. Hegesztő, lángvágó
13. Fémmegmunkáló, felületkezelő gép kezelője
14. Egyéb, máshova nem sorolható mérnök
15. Műanyagtermék-gyártó gép kezelője
16. Elemző közgazdász
17. Mechanikai gép-összeszerelő
18. Rakodómunkás
19. Pék, édesipari-termékgyártó
20. Egyéb ügyfélkapcsolati foglalkozású

A pályakezdők körében a legkeresettebb foglalkozások szerkezete nem tér el jelentős mértékben, a nem csak pályakezdőkre vonatkozó, általánosságban a keresett foglalkozásokra jellemző struktúrától.

A főigazgató válaszában arra is kitért, hogy mi a gazdasági szervezetek véleménye a pályakezdő fiatalok foglalkoztatásáról, alkalmazásáról.

A negyedéves munkaerő-gazdálkodási felmérés a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat legnagyobb saját volumenű adatgyűjtése, amelynek elsődleges funkciója minden negyedévben a foglalkoztatottak számának várható előrejelzése. A felmérésben negyedévente több mint 10 ezer munkáltató vesz részt.

Emellett a felmérésben minden negyedévben helyet kap egy, a foglalkoztatáspolitikához szorosan kapcsolódó kérdés is. Ezek közül egy, a pályakezdők foglalkoztatásához kapcsolódó véleményüket kívánja felmérni.

A munkáltatók a kérdőíven tíz, a pályakezdők alkalmazásával kapcsolatos megállapítás közül választhatnak. A felkínált válaszlehetőségek közül a válaszadók tetszőleges számú lehetőséget jelölhetnek meg, amelyen keresztül az adott lehetőséggel való egyetértésüket fejezhetik ki. A válaszlehetőségek a pályakezdők foglalkoztatásával kapcsolatosan pozitív és negatív dimenziókat egyaránt tartalmaznak.

A rendelkezésükre álló adatok alapján megállapítható, hogy a felmérésben szereplő munkáltatók elsődlegesen a pályakezdők pozitív foglalkoztatásával kapcsolatos aspektusokat tartják relevánsnak e csoport tekintetében.

A legfontosabbnak a pályakezdők után igényelhető állami támogatásokat, majd a könnyebb betaníthatóságot, a friss szakmai tudást és a munkaerő kedvezőbb költségét tartják a gazdasági szervezetek.

A pályakezdők foglalkoztatását a felmérés adatai szerint a leginkább az nehezíti meg, hogy a betanításuk lefoglal egy szakképzett kollégát. Emellett második releváns problémaként jelenik meg a betanítás időtartamának hossza.

Arra a kérdésemre, hogy a pályakezdő fiatalok a végzettségüknek megfelelő munkát végeznek-e a főigazgató egyrészt a nyilvántartott álláskeresők álláskeresési adatainak elemzésével, másrészt bizonyos célzott kutatások adataira támaszkodva adta meg.

Első esetben összevethetők az álláskeresők nyilvántartásában szereplő pályakezdő fiatalok iskolai végzettségének szintjét az általuk keresett foglalkozásokkal, s így megtudható, hogy a fiatalok mekkora arányban keresnek nem a végzettségüknek megfelelő munkákat (a vizsgálat során a fiatalok elsődlegesen keresett munkáit veszik számításba). A 2012-es adatok szerint a nyilvántartásban szereplő diplomás fiatalok mintegy kétharmada felsőfokú végzettséggel betölthető munkakörökben szeretne elhelyezkedni, további 15%-uk keres a FEOR harmadik főcsoportjába tartozó munkákat (ezek az „egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő foglalkozásokat” foglalják magukban.) Ezen belül a legtöbb diplomás fiatal „üzleti jellegű szolgáltatások ügyintézői, hatósági ügyintézők, ügynökök” csoportjába tartozó foglalkozásokat keres. A diplomás fiatalok újabb 15%-a irodai, ügyviteli foglalkozásokat jelölt meg, ezek már egyértelműen alacsonyabb végzettséghez kötődő foglalkozások. A maradék 4% szintén alacsonyabb végzettséghez tartozó foglalkozásokban szeretne elhelyezkedni, melyek a FEOR további, 5-9-es főcsoportjaiba tartoznak.

Összességében a nyilvántartási adatok szerint a fiatal diplomások 20-25%-ára tehető a végzettségüknek nem megfelelő munkát keresők aránya. 2012-ben a diplomás pályakezdők keresett foglalkozásai toplistájának élén az „általános irodai adminisztrátor” állt.

A többi iskolai végzettségi csoportra kisebb arányban bár, de szintén jellemző, a végzettségükhöz képest alacsonyabb pozíciókat jelző foglalkozások keresése, így a szakiskolában, szakmunkásképzőben végzetek 10%-a szakképzettséget nem igénylő egyszerű munkákban (főként egyszerű segédmunkák, kisegítő munkák) kíván elhelyezkedni, hasonló arányban jellemző ez a szakközépiskolai érettségivel rendelkező fiatalokra is.

A több diplomával rendelkező fiatalok elhelyezkedési esélyeire vonatkozóan a főigazgató megírta, hogy a diplomás fiatalok munkaerőpiaci helyzetéről a diplomás pályakövetés vizsgálatok eredményeiből tájékozódhatunk. A legfrissebb publikációk a 2011-ben folytatott kutatások eredményeit dolgozzák fel, melynek során 31 felsőoktatási intézmény gyűjtött adatokat a végzett hallgatókról⁵. A vizsgálat célcsoportja a 2008-ban és 2010-ben abszolutóriumot szerzett hallgatókból állt⁶. Mint azt a foglalkoztatási ráták iskolai végzettségenkénti elemzéséből látható, Magyarországon ma továbbra is érdemes diplomát szerezni, s ezt a diplomás pályakövetési kutatások is megerősítik. Nemcsak határozott jövedelemtöbbletet jelent a diploma, de pozitív foglalkoztatási esélyeket is. A több diplomával rendelkezők esetében az esélyek növekednek, hiszen több célterületet tudnak megcélolni. Az abszolutórium után munkát keresők egyharmada ugyanis egy hónapon belül álláshoz jutott, összesen a munkát keresők 80%-a járt sikerrel. Az átlagos álláskeresési idő 3-4 hónap volt.⁷ Fontos jelzés a munkaerőpiaci kereslet szempontjából, hogy leggyorsabban az orvos és egészségügyi diplomások, találtak munkát, leglassabban az agrár területen végzetek. A végzetek válaszaiból az is megtudható, hogy a sikeresen elhelyezkedők által talált munkák az esetek ötödében egyáltalán nem kapcsolódtak a tanulmányok szakterületéhez⁸. Ez a

⁵ Forrás: Frissdiplomások 2011. Kutatási zárótanulmány. Készítette: Verosza Zsuzsa. Educatio TársadalmiSzolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, 2012. január.

⁶ Az abszolutóriumot szerzetek teljes körét keresték meg a vizsgálat során. A visszaérkezési arány 18,16%-os volt, a minta hasznos elemszáma 20.453 ezer fő.

⁷ A 2007-ben végzetek utánkövetése szerint a munkát keresők körében 3,6 hónap volt az átlagos munkába állási idő. Az ebben az évben végzetek közül, az utánkövetés 3 éve alatt a diplomázást követően a válaszadók 7%-a számolt be munkanélküli életszakaszról. A Munkaerő-felmérés 2010. IV. negyedévi kiegészítő blokkjában nagyon hasonló megoszlásokat kaptak a fiatal diplomások álláskeresési idejéről. Eszerint a 20-29 évesek több mint negyede tanulmányai befejezte után egy hónap alatt elhelyezkedett, további harmaduk 2-3 hónap alatt, s további közel ötödük 4-6 hónap alatt talált munkát. 14% volt azok aránya, akik fél évet meghaladóan kerestek munkát, 10 %-uk pedig már rendelkezett munkaviszonnyal a végzőkor. Az álláskeresés 7%-uk esetében tartott tovább egy évnél.

⁸ Ugyanezt az arányt találta a Munkaerő-felmérés fiatalok helyzetével foglalkozó kiegészítő blokkja. A válaszok szerint a fiatal diplomások ötöde mondta azt, hogy olyan munkakörökben helyezkedett el, melyek inkább nem felelnek meg (8,1%) vagy egyáltalán nem felelnek meg (10,6%) végzettségei szintjének, területének. (Forrás: A fiatalok munkaerőpiaci helyzete. A munkaerő-felmérés alap illetve a 2010. IV. negyedévi kiegészítő felvétele alapján, KSH 2011.)

tendencia a művészeti területekről kikerülőket jellemzi leginkább. Ezen eredményekben tetten érhető a felsőoktatási expanzió strukturális problémái, valamint kiszorító hatása (olyan munkakörökben helyezkednek el a fiatalok, melyek más/vagy alacsonyabb végzettséggel is be lehetne tölteni).

A főigazgató véleménye szerint az utóbbi években Magyarországon az elvándorlás egyre nagyobb mértékben járult hozzá a népességszám csökkenéséhez. Az elvándorlók fiatal korösszetételét figyelembe véve ez hosszú távon számos egyéb – munkaerőpiaci, társadalom – és egészség-biztosítási – következménnyel jár. Megbízható hazai adatokkal az elvándorlásról nem rendelkeznek, a kivándorló magyar állampolgárok tényleges száma leginkább a célországok tükröstatistikái alapján becsülhető. Ezek alapján a különböző európai országokba érkező és ott bevándorlóként regisztrált magyar állampolgárok összlétszáma a 2004-es Európai Unióhoz történő csatlakozás után kis mértékben, majd az utóbbi években egyre jobban nőtt. Különösen nagy volt a növekedés a két fő célország, Németország és Ausztria esetében. Németországban 2007 óta minden évben több mint 20 ezer magyar állampolgárságú bevándorlót regisztráltak, 2010-ben számuk megközelítette a 30 ezer főt, majd 2011-ben a 40 ezer főt is meghaladta.

Ausztriában az újonnan regisztrált magyar állampolgárságú bevándorlók száma tavaly másfélszerese volt az egy évvel korábbinak. A 2004-es uniós csatlakozást követően a munkaerőpiaci korlátozások fokozatos megszüntetésével más országokba is – Spanyolországba, Olaszországba, Hollandiába, Svédországba – a korábbinál nagyobb számban érkeztek magyar bevándorlók valamint 2004-től a munkavállalási célú migráció két új célországává a munkaerőpiacát azonnal megnyitó Egyesült Királyság és Írország vált. Bár a magyarok jóval kisebb arányban jelentek meg mindkét ország munkaügyi statisztikáiban, mint a többi csatlakozó ország állampolgárai, 2004 és 2010 között összesen mintegy 77 ezer magyar munkavállalót regisztráltak e két szigetországban (Forrás: Demográfiai Portré 2012, KSH-NKI).

Általánosságban elmondható, hogy leginkább a fiatalok, pályakezdők (18-25 év közöttiek) hajlandóak külföldön szezonális vagy állandó munkát vállalni. Ők általában megfelelő nyelvtudással is rendelkeznek. Legtöbbször a vendéglátás területén szeretnének elhelyezkedni, de számos más területről is érkeznek érdeklődők (pl. építőipar, húsipar, logisztika). Az Eures-t az utóbbi időben 35 év feletti ügyfelek is megkeresik, akiknek vagy a végzettsége, vagy a nyelvtudása, vagy egyik sem elegendő a külföldi munkavállaláshoz, vagy nem túl piacképes az európai országokban. Pályamódosítást tervezők is gyakran szeretnének tájékozódni a lehetőségekről.

A külföldön ténylegesen munkát vállalt magyar állampolgárok számáról a munkavállalók szabad áramlása okán nem rendelkeznek pontos információval, az EURES (Európai Foglalkoztatási Szolgálat) ügyfélszolgálatain tapasztalt forgalom alapján azonban elmondható, hogy a különböző korcsoportok közül leginkább a fiatalok, pályakezdők azok, akik nemcsak kellően elszántak és talpraesettek a külföldi munkavállaláshoz, hanem megfelelő nyelvtudással is rendelkeznek.

Az az általános benyomás, hogy az egyetemisták, pályakezdők közül sokan hazatérnek a külföldi szakmai gyakorlat, szezonális munka vagy esetleg néhány éves tapasztalatgyűjtés után, hogy itthon kamatoztassák tudásukat.

A főigazgató azt is a tudomásomra hozta, hogy a migráció kérdésével kapcsolatban a KSH Népeségtudományi Kutatóintézetében zajlik egy átfogó kutatás, melynek eredményei a közeljövőben már elérhetőek lesznek. Ennek köszönhetően friss kutatási eredményekkel fognak rendelkezni a fiatalok külföldi munkavállalásával kapcsolatban, azok motivációjáról, jellemzőiről, a visszavándorlásokról stb.

A külföldön diplomát és/vagy szakmai-, gyakorlati tapasztalatot szerzett fiatalok mivel a nyelvtudást – egy vagy több nyelv felsőfokú ismeretét – itthon is egyre inkább megbecsülik, sőt elvárják a nemzetközi kapcsolatokkal és érdekeltségekkel rendelkező vállalatok, a külföldön szerzett biztos és szakmai nyelvtudás mindenképpen előnyt jelent a hazai munkaerőpiacon. Az önéletrajzban általában „jól mutat” a külföldi diploma vagy

munkatapasztalat, kijelenteni azonban nem lehet, hogy az itthon szerzett egyetemi végzettség vagy szakmai gyakorlat kevésbé lenne értékes.

A főigazgató válaszában tájékoztatott arról is, hogy *milyen fokú végzettséggel (pl. szakmunkás-, illetve szakközépiskolai vagy felsőfokú végzettséggel) rendelkezők veszik igénybe jellemzően a munkaügyi központok segítségét.* 2012-ben a nyilvántartott álláskereső legnagyob hán yada (40,3%-a) a 8 általános osztályt vagy kevesebbet végzettek köréből kerül ki. Kevesebb, mint 30%-uk szakiskolát, szakmunkásképzőt végzett. Az álláskereső 15%-a tartozott 2012-ben a szakközépiskolában 8végzettek csoportjába, s csaknem tizedük érettségizett gimnáziumban. A diplomások aránya további 5,6%-ot tesz ki.

Megnevezés	Az álláskereső megoszlása iskolai végzettség szerint %			
	2009	2010	2011	2012
8 általános osztály vagy kevesebb	40,1%	39,3%	40,3%	40,3%
Szakiskola, szakmunkásképző	32,5%	31,4%	29,8%	29,2%
Szakközépiskola (technikummal együtt)	14,4%	15,0%	14,9%	15,1%
Gimnázium	8,5%	9,1%	9,5%	9,7%
Főiskola	3,2%	3,7%	3,8%	3,8%
Egyetem	1,2%	1,6%	1,7%	1,8%
Összesen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Szakképzetlenek összesen	48,6%	48,4%	49,7%	50,0%

Forrás: NSZF regiszter

Az álláskereső iskolai végzettség szerinti összetétele nagymértékű regionális különbségeket mutat. Budapesten jelentősen felülreprezentáltak a diplomás álláskereső, az országos átlaghoz képest (5,6%) ugyanis csaknem háromszor annyi diplomás álláskereső szerepel a regisztrációban (14,6%), míg az országos átlagnál több mint 10 %-kal kevesebb a legfeljebb 8 általános osztályt végzettek aránya. A kedvezőtlenebb munkaerőpiaci helyzetű területeken éppen fordított a helyzet, itt az álláskereső összetétele is kedvezőtlenebb képet mutat. Például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a nyilvántartott álláskereső mintegy fele maximum 8 általános osztályt végzett, s mindössze 3,6%-uk rendelkezik főiskolai vagy egyetemi diplomával.

III. A felsőoktatási intézmények válaszaiból

Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem (Budapest)⁹

A Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem *rektora* felhívta a figyelmemet arra, hogy az egyetemnek – a művészeti felsőoktatásban betöltött sajátos szerepe miatt – a diszciplináris képzéseket nyújtó egyetemektől eltérő módon kell megítélni a hallgatói kimenetnek a munkaerőpiachoz fűződő kapcsolatát. Egyfelől a Zeneakadémiáról kikerülő legkiválóbb előadóművészek nagyfokú nemzetközi mobilitást mutatnak, és szőlista-karriert építenek. Másfelől, az előadó- és alkotóművészeti szakirányokon végző hallgatóik képzettsége nem csereszabatos a munkaerőpiac más tudomány- és művészeti területeinek igényeivel. Ez a megállapítás javarészt igaz a zeneművészeti tanárképzés területére is. Mindebből az is következik, hogy az elhelyezkedő hallgatók a Zeneakadémián szerzett tudás (és diploma) birtokában a végzettségüknek megfelelő területen végzik munkájukat. A külföldi hallgatókat – akik a hallgatói mobilitás előnyeiket kihasználva, az oktatás magas színvonala miatt választják az egyetemet (arányuk jelenleg: mintegy 18%) – munkaerőpiaci értelemben hasonlóan lehet megítélni.

A Zeneakadémia végzett hallgatóinak nyomon követése jelenleg nem működik rendszerszerűen, ugyanakkor komoly erőfeszítéseket tettek arra vonatkozóan, hogy egy olyan

⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

alumni-adatbázist hozzanak létre, melynek egy modulja képes lesz naprakész adatokat közvetíteni intézményük számára.

A rektor véleménye szerint a fiatalok munkanélkülivé válásának megelőzésére vonatkozóan az egyetemeknek, így a Zeneakadémiának is abban van leginkább felelőssége, hogy olyan szakirányokat indítson, melyek munkaerőpiaci szempontból indokolhatók. E területen sikerrel indították el az alkalmazott zeneszerzés szakirányt (mely elsősorban a színházaknak a zenei szakemberek iránt megmutatkozó igényét hivatott kielégíteni), valamint az új, osztatlan, kétszakos tanárképzési szakjait, amelyek révén a végzett hallgatók nagyobb sikerrel helyezkedhetnek el az alap- és középfokú zeneoktatásban.

A Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem európai uniós projektjének lezárulásával, a Liszt Ferenc téri zenepalota újranyitásával a zeneoktatás feltételeinek ugrásszerű javulása mellett új dimenziók nyílnak számukra az önálló koncertszervezés területén is. Ez egyfelől lehetővé teszi a hallgatók aktivizálását, a tehetséges hallgatóik pódiumra jutását.

Az oktatás és foglalkoztatás összekapcsolásának egy másik ígéretét hordozza az egyetemnek azon terve, hogy a Concerto Budapest rezidens zenekarként kapcsolódik be az egyetemi koncertéletbe. A tehetséges hallgatóik számára lehetőség nyílik a graduális képzés alatt és azt követően is a zenekarban játszani.

A Zeneakadémia képzési sajátosságaiból fakad, hogy a hallgatók által elnyert művészeti ösztöndíjak (ellentétben más szakmai gyakorlati ösztöndíjjal) nem biztosítják automatikusan a szakmai gyakorlat lehetőségét, így gyakorlatot biztosító intézmény vagy szervezet sem kerül a hallgatók látóterébe.

Tapasztalataik azt mutatják, hogy az alapképzésben történt diplomaszerezést követően – a nyelvvizsga-követelményeknek történő megfelelés esetén – a mesterképzést azonnal elkezdi hallgatók. A lemorzsolódás gyakorlatilag minimális, ugyanis már az alapképzésre is csak a legtehetségesebbek jutnak be. E szempontból az osztott szerkezetű képzés nem jelent könnyebbséget a hallgatók számára. A mesterképzésről a doktoriskolai képzésre történő továbblépés esetében – hasonlóan más tudományterületekhez – a diplomaszerezés és doktoriskolai jelentkezés között eltelt időszak egyre inkább csökken, a jelentkezőknek jelenleg mintegy egyharmada a graduális képzést követően azonnal beadja jelentkezését.

A bolognai képzési rendszerben megszerezhető diplomák közül az elhelyezkedésre a legjobb esélyt (osztott és osztatlan szerkezetben egyaránt) a mesterképzéseik adnak. Ugyanakkor a legtehetségesebb diplomás előadóművészek számára – akik Európa vezető zenekaraiban szólístaként is működnek – a diplománál sokkal fontosabb a magas színvonalú képzés, melyet szakirányaikon keresztül számukra nyújtani tudtak.

A felvételi jelentkezések kiváló indikátorai annak, hogy megítélik, mely szakirányaik milyen népszerűséggel bírnak. Örömmel tapasztalják, hogy intézményük iránt továbbra is kiemelt érdeklődés mutatkozik, az ún. „első helyes” jelentkezések számában a hazai zenei felsőoktatásban hegemon szerepet töltenek be. Minden szakirányon jelentős a túljelentkezés, ami biztosítja azt, hogy a valóban tehetségesek jussanak be képzéseikre. Különösen a klasszikus zenekari hangszerek, a klasszikus ének szakirányaik, a klasszikus zongora, egyes jazz- és népzenei szakirányok emelkednek ki, de megemlíthető az elektronikus zenei médiaművészet, a muzikológia és a tanárképzési szakirányaik kiemelt népszerűsége is.

Debreceni Egyetem¹⁰

Az egyetem rektorának tájékoztatása szerint az utóbbi három évben egyre csökken az újabb oklevél megszerzése iránti erőfeszítés, egyre kevesebben jelentkeznek diplomásként újabb képzésre. A jelenlegi gazdasági helyzet is indokolja, hogy az egyének későbbre, jobb anyagi helyzetre számítva halasztják a továbbtanulásukat.

A különböző szintű diplomák megszerzésére vonatkozóan a rektor megírta, hogy a Debreceni Egyetemen évek óta négyféle egységes osztatlan képzés folyik: az általános orvos, a fogorvos, a gyógyszerész és a jogász szakon végzetek elhelyezkedési esélyei nagyon jók. A bolognai képzési rendszerben 65 féle alapképzési és 76 féle mesterképzési szak akkreditált a

¹⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Debreceni Egyetemre, az osztatlan tanárképzés 2013. szeptembertől indulhat. Az széles képzési palettát áttekintve nem lehet általánosan állást foglalni arról, hogy az alapképzési vagy a mesterképzési szint jelent-e nagyobb elhelyezkedési esélyt, szakonként lehet vizsgálni ezt a témát. Mivel a mesterképzés előnyeit még nem eléggé ismeri a munkaadói szféra, ez viszonylag új képzési forma, a megszerzett kompetenciák még nem kellően köztudottak, ezért ez is nehezíti a konkrét válaszadást. Az tény, hogy pl. az Informatikai Kar informatika képzési területhez tartozó alapszakokon végzettek nagyon könnyen nyernek el jól fizető állásokat, ezért őket a mesterképzés már nem igazán vonzza. Hasonló a helyzet a nagyon gyakorlat közeli műszaki, gazdaságtudományi területek alapképzéseinél is.

A rektor kifejtette, hogy a Debreceni Egyetemen évek óta sikeresen működik a DPR . A 2011-ben a Debreceni Egyetemen végzett hallgatók 21%-a a végzettségének megfelelő állásban, 59%-a a saját és a kapcsolódó szakterületeknek megfelelő állásban dolgozik. Összességében a végzett hallgatók kb. 80%-a a végzettségének megfelelő állást talált. A frissen végzett hallgatók 45,9%-a azonnal, 17%-a 3 hónapon belül, 8,8%-a 6 hónapon belül helyezkedett el. Azaz összesen a 2011-ben végzett hallgatók 71,7%-a helyezkedik el 6 hónapon belül. A DPR mérései keretében a végzetteket megkeresik a végzést követő 1., 3. és 5. évben. Ennek értelmében 5 évig követi nyomon a végzett hallgatók életpályáját.

A DPR végzett hallgatói kutatás idén fogja először mérni az 5 éve végzetteket, így arról, hogy az 5 éve végzettek tekintetében milyen arányú a foglalkoztatottság. A 2011-ben végzett hallgatók 19,2%-a nem dolgozott a megkeresés időpontjában (1 évvel a végzést követően). A 2011-ben végzett hallgatók 80%-a a végzettségének megfelelő állást talált.

A 2011-ben végzett hallgatók 3,1%-a a végzettség megszerzését követően tanult hosszabb- rövidebb ideig külföldön. A 2011-ben végzett hallgatók 7%-a a végzettség megszerzését követően dolgozott hosszabb-rövidebb ideig külföldön.

A Debreceni Egyetemen 2010-ben létrejött a Hallgatói Karrier- és Szolgáltató Központ többek között azzal a céllal, hogy a hallgatóknak elhelyezkedésükkel kapcsolatos tanácsadást és egyéb szolgáltatásokat nyújtson. Az egyetemen és annak jogelőd intézményeiben 1997 óta minden évben megrendezésre kerül az Állásbörze, 2013-ban immár negyedik alkalommal rendezte a Központ. Ezek az állásbörzéken több ezres nagyságrendben jelennek meg hallgatók.

A rektor álláspontja szerint a szakmai gyakorlat, különösen a több hónapig tartó, kiváló terepet jelent a hallgató megismeréséhez a munkáltatói, a szakmai gyakorlatot vezető szakember oldaláról. A legjobban teljesítő, aktív hallgatóknak valóban nagy lehetőség a szakmai gyakorlat a későbbi munkahely megtalálásában. Konkrét adataik nincsenek, de hallgatói közvetlen visszajelzések alapján jó néhányan kezdik pályájukat, gyakornoki éveiket a szakmai gyakorlatuk színhelyén.

Semmelweis Egyetem (Budapest)¹¹

Az egyetem rektora megkeresésekre adott válaszait a diplomás pályakövetési kutatásokra, ahol lehetséges a 2010. évi, Semmelweis Egyetemen 1-3 éve végzett hallgatók körében végzett, reprezentatív felmérésre alapozta. Minden év tavaszán végeznek online felméréseket, de ezek az online módszerből adódóan nem tekinthetők reprezentatívnak, ezek közül a 2012. évi felmérés eredményeit használták fel a kérdésekre adott válaszokban. A következő reprezentatív felmérés 2013 őszén várható, mivel a pályázati követelmények ezt 3 évente előírják. Arra a kérdésre, hogy a végzés évét (alap és mesterképzés) követően milyen arányban tanulnak tovább a hallgatók, a rektor kifejtette, hogy a felmérés válaszadóinak 21,2%-a tanult felsőoktatásban a Semmelweis Egyetem elvégzése után, ezen belül 14,4% a Semmelweis Egyetemen.

Ezen továbbtanulók között nagy számban vannak azok, akik a rezidensképzésben vesznek részt (szakorvos, szakfogorvos és szakgyógyász képzés).

¹¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Mivel a felmérésekben meglehetősen alacsony a BSc. és MSc. képzésben végzettek aránya (jelentős többségük osztatlan egyetemi képzésben szerezte a diplomáját), így az alap és mesterképzésre vonatkozó kérdésre nem tudnak érdemi, adatokon alapuló választ adni. A 2012. évi tavalyi online diplomás pályakövetési felmérés (1, 3 illetve 5 éve végzettek megkeresésével) eredményeit azonban kimutathatók. Itt a válaszadók 15,2 %-a a diploma megszerzése után további felsőfokú képzésében is részt vett, illetve 7,6% azok aránya, akik a Semmelweis Egyetemi diploma után további diplomát is szereztek.

Az osztatlan egyetemi képzés által lefedett szakok és a bolognai rendszerben működő képzések nem hasonlíthatók össze egyetemükön, mert nem azonos tartalmú képzésekről van szó. Továbbá a Semmelweis Egyetemen folyó képzések jelentős része orvos és egészségügyi képzési területhez tartozik, és ezen a területen folyamatos a szakemberhiány, így a Semmelweis Egyetemen végzettek több mint 50%-a a diploma megszerzése után egy hónapon belül talált állást. Összességében megállapítható, hogy az egyetemen osztatlan képzésben diplomát szerzett hallgatók elhelyezkedési lehetőségei kiválóak. Véleményük szerint az egységes osztatlan képzés hatékonyabban segíti elő a fiatalok munkaerőpiaci elhelyezkedését, mint a bolognai képzési rendszerben történő képzés.

A végzettségnek megfelelő állás tekintetében a rektor utalt arra, hogy a 2010. évi reprezentatív felmérés eredményei alapján megállapítható, hogy a Semmelweis Egyetem végzettjeinek majdnem háromnegyedének (73,2%) munkája nagymértékben kapcsolódik a megszerzett végzettségéhez. További 14,1% esetében pedig kismértékű ez a kapcsolódás. Összességében tehát az Egyetem végzettjeinek közel 90%-a olyan munkát végez, amely kis vagy nagymértékben kapcsolódik a megszerzett végzettségének.

A Testnevelési és Sporttudományi Karon végzettek 54%-a válaszolt, úgy, hogy munkája nagymértékben kapcsolódik a végzettségéhez, ez a többi kar esetében rendre 90% felett van.

A Semmelweis Egyetemen végzett hallgatók átlagosan 1,85 hónap alatt tudtak elhelyezkedni a tanulmányaik befejezése után. Leggyorsabban a GYTK-n végzettek tudtak elhelyezkedni, átlagosan 0,72 hónap alatt, ezt követik a Mentálhigiéné Intézet végzettjei (beolvadt az Egészségügyi Közszolgálati Karba), majd az ÁOK végzettjei 1,36 hónappal (jó részüknél a rezidensképzésbe való belépésről van szó). A FOK és az ETK végzettjei között nincs e tekintetben szignifikáns különbség, kb. 1,8 hónap alatt találtak munkát, a legtöbb idő alatt pedig a TSK-n végzetteknek sikerült elhelyezkedniük, átlagosan 2,28 hónappal a végzés után.

Arra vonatkozóan, hogy az 1-3-5 éve végzett hallgatók között milyen arányú a foglalkoztatottság, illetve végzettségüknek megfelelő munkát végeznek; az eredményeket összefoglaló táblázatot, lásd. 8. számú melléklet.

A hallgatók átlagosan 3,72-re értékelték az 1-5-ig tartó skálán azt, hogy a jelenlegi munkájuk során milyen mértékben használják a képzés során megszerzett tudást.

Arra a kérdésre, hogy rendelkeznek-e információval arról, hogy a végzett hallgatók közül hányan választják a külföldi továbbtanulás vagy munkavállalás lehetőségét, a rektor azt a választ adta, hogy a 2012. évi online felmérés alapján a válaszadó végzettek 4,6%-a tanult tovább külföldön a diploma megszerzését követően, illetve 8,5%-uk dolgozott hosszabb-rövidebb ideig külföldön. Ennél specifikusabb adattal nem rendelkeznek.

A külföldi ösztöndíj vagy munkavállalási lehetőség támogatására vonatkozóan az egyetem rektora kifejtette, hogy a 2009-ben létrehozott Karrierközpont szolgáltatásai között kiemelt hangsúlyt kap a munkaerőpiacra való felkészítés, melynek érdekében egyéni és csoportos tréningek zajlanak. A Karrierközpont évente szervez, ún. „karrier napot”, melyre kiállítóként meghívást kapnak a végzettek iránt érdeklődő munkaadók.

A megkeresésben arra a kérdésre is kerestem a választ, hogy a szakmai gyakorlati ösztöndíjat elnyert hallgatók milyen arányban helyezkednek el a gyakorlatot biztosító szervezetnél, intézménynél. Az egyetem diplomás pályakövetési felmérésben azt kérdezték meg a végzettektől, hogy a képzés ideje alatt részt vettek-e a tanulmányaik részét képező kötelező szakmai gyakorlat(ok)on? A válaszadók 91,9%-a részt vett ilyen szakmai gyakorlaton, és 25,9%-ukat a későbbiekben alkalmazták is.

Dunaújvárosi Főiskola¹²

A *főiskola főtitkárának* tapasztalatai szerint a végzés évét követő továbbtanulás tekintetében a végzés óta eltelt évek meghatározóak, ugyanis, akik 1-3 éve végeztek kb. 10%-nyian szereztek oklevelet és hasonló arányban is tanulnak jelenleg, azaz más felsőfokú képzések résztvevői. Míg az ettől korábban végeztek nagyobb arányban: akár 20%-uk is tanul/tanult a Dunaújvárosi Főiskolán megszerzett végzettség után.

A 2012-es DPR vizsgálat eredményei alapján 2007-ben a hallgatók 22%-a a végzés után tanult ismét felsőoktatásban, főként MA/MSc képzésben. 2009-ben a végzést követően csak kis százalékuk szerzett újabb felsőfokú végzettséget, míg 10%-uk tanul jelenleg is. 33%-ban MA/MSc, 22% PhD képzésben. 2011-ben 11%-uk a végzés óta szerzett felsőfokú végzettséget, MA/MSc képzési formában. Jelenleg 10%-uk tanul felsőfokú képzésben, leginkább Master képzésben vesznek részt.

A 2011-es DPR vizsgálat eredményei alapján a végzett hallgatók 14%-a szerzett más felsőfokú végzettséget a Főiskolán folytatott tanulmányaik alatt, vagy az azóta eltelt időben; ezt a végzettségüket leginkább Mester képzésben és felsőfokú szakképzésben szerezték.

A végzettek 11%-a jelenleg is tanulmányokat folytat, főként gazdaságtudományi és pedagógiai képzést. További tanulmányi terveiket tekintve jelentős számban érdeklődnek további képzések iránt, 37,2%-uk jelezte, hogy MA/MSc képzésben részt venne.

A tekintetben, hogy az egységes osztatlan vagy a bolognai képzési rendszerben történő képzés segíti elő hatékonyabban a fiatalok munkaerőpiacon való elhelyezkedését, a főtitkár azt a tájékoztatást adta, hogy a DPR vizsgálatokat a főiskola 2010-ben kezdte meg, akkor már kifutó arányban voltak jelen hallgatóik között az egységes osztatlan képzés hallgatói, így a vizsgálatokba bekapcsolt éveket tekintve sincs releváns adatuk arról, hogy valamely képzés hatékonyabban segíti elő a fiatalok munkaerőpiacon való elhelyezkedését.

Az elhelyezkedés időtartamát tekintve jól látható, hogy képzéseik közül mind a gazdaságtudományok, mind a műszaki és informatika tudományok területén nagyjából a többi intézménnyel együtt mozogva viszonylag gyors elhelyezkedés jellemzi a végzett hallgatókat. E mutatók alapján a leginkább a gazdaságtudományokban állnak elől.

Összességében elmondható, hogy kb. a végzett hallgatók 20-35% között használják az elsajátított ismereteket, egy növekvő részük azonban nem diplomás munkakörben dolgozik (15-20%); viszont szintén egy növekvő csoport, a vezető beosztásban foglalkoztatott.

Az abszolutórium megszerzése után azonnal, – egy hónapon belül – a munkát kereső végzettek közül minden 4. munkát talált, míg közel 2/3-uk keresés után talált, s csak 17%-uk nem talált egyáltalán. A végzettek az abszolutórium után átlagosan 6,6 hónap alatt találtak munkát.

Arról, hogy a végzett hallgatók közül hányan választják a külföldi továbbtanulás vagy munkavállalás lehetőségét a főtitkár azt a tájékoztatást adta, hogy a hallgatók 5,7%-a dolgozott a végzettség megszerzését követően külföldön. Ez 1-2-3 vagy 7 alkalmat jelentett, de többségben (18 fő; 3,6%) egy alkalommal. A képzettség megszerzését követően külföldi munka időtartamaként összesen 1-48 hónap közötti időtartamokat jelöltek meg, átlagosan azonban 11 hónapot, azaz közel egy évet dolgoztak külföldön. A külföldi munka helyét tekintve a következő országokat említették a hallgatók: Németország, Anglia és Franciaország áll az első helyeken. Felsőfokú végzettségükhöz ez a munka csak részben (32%), vagy egyáltalán nem (57%) kapcsolódott. S mindössze 3 végzett esetében volt teljes mértékű a kapcsolódás a felsőfokú végzettségük és a külföldi munka között.

A frissen végzett hallgatók nyújtott támogatás tekintetében a főiskola végzett hallgatói a Hankook Tire MSc ösztöndíj programjára pályázhatnak. Ilyen irányú, jelenleg nem aktív együttműködési szerződése van a főiskolának az ISD Dunaferral.

Arra vonatkozóan, hogy a szakmai gyakorlati ösztöndíjat elnyert hallgatók milyen arányban helyezkednek el a gyakorlatot biztosító szervezetnél, intézménynél a főiskolának nincs erre vonatkozó pontos számadata, de véleményük szerint jelentős mértékben.

¹² A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Szolnoki Főiskola¹³

A főiskola rektorának tapasztalatai szerint – a DPR keretében 2013-ban végzett online kérdőíves megkeresések számszerűsíthető adatai alapján – a 2012-ben végzett hallgatók 10,6%-a tanult tovább. Összehasonlítva ugyanezen vizsgálat másik két – 2010-ben és 2008-ban végzett – célcsoportjával, az eredmények csökkenő tendenciát mutatnak.

A rektor álláspontja szerint a munkaerőpiaci elhelyezkedés napjainkban elvárt feltétele, hogy a pályázó a megfelelő végzettség mellett már pályakezdőként is rendelkezzen gyakorlati tapasztalatokkal. A munkaerőpiac szempontjából nem lényeges a pályázó által a tanulmányi idő alatt elvégzett képzés típusának kérdése. Ez a kérdés inkább az oktatás szempontjából fontos, hiszen pl. a 3+1 féléves alapképzésben a hallgató számára ugyanúgy biztosítani kell a gyakorlati ismeretek mellett a megfelelő minőségű és mélységű elméleti ismereteket, amelyre az egységes osztatlan képzésben lényegesen több idő áll a felsőoktatási intézmény rendelkezésére.

Tapasztalataik alapján a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkaadók elégedettek a főiskolai alapképzésben végzett hallgatóikkal.

Az I. évfolyamra beiratkozott hallgatói létszámadatok alapján a főiskola legnépszerűbb alapképzési szakjai az üzleti képzési ág pénzügy és számvitel, kereskedelem és marketing és turizmus-vendéglátás szakjai. A műszaki menedzser szakra 2008 óta 2,5-szörösre nőtt a beiratkozott hallgatók száma.

A DPR felmérésük intézményi részében arra kérdeznék rá, hogy a munkahelyen végzett munkájának milyen szakterületen végzett tanulmányok felelnek meg a legjobban. A válaszok a következők:

	2008-ban végzettek	2010-ben végzettek	2012-ben végzettek
csak a saját tanulmányok szakterülete	17,6	20,4	17,2
a saját és kapcsolódó szakterületek	67,6	53,7	62,1

A 2013-ban végzett DPR felmérések eredményei alapján a 2008-ban végzettek 95,3%-a, a 2010-ben végzettek 90%-a, a 2012-ben végzettek 83,9%-a dolgozott vagy helyezkedett el a végzés után a felmérés évéig. A 2008-ban végzettek 4,6%-a, a 2010-ben végzettek 4,1%-a, a 2012-ben végzettek 12,8%-a még nem helyezkedett el, a 2010-ben végzettek 5,8%-a, a 2012-ben végzettek 3,2%-a továbbtanult és mellette nem dolgozik. A DPR két kérdése vonatkozik a külföldi munkavállalásra és tanulásra.

2011. január 26-án megkezdte működését a Kompetencia Tanács, amelyen a szakok szakmai területéhez kapcsolódó potenciális megyei munkaadók véleményt nyilváníthatnak szakfejlesztési elképzeléseinkhez kapcsolódóan. A tanács saját működési rend alapján végzi a tevékenységét. A tanácson keresztül biztosítják a főiskola és a munkaadók együttműködését.

A Szolnoki Főiskola szakjainak kötelező gyakorlati tevékenységét a hallgatók a 7. félévben abszolválják. A DPR eredmények szerint a 2008-ban végzettek 38,8%-a, a 2010-ben végzettek 89,2%-a, a 2012-ben végzettek 86,3%-a dolgozik később is a gyakorlati helyén.

Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE, Budapest)¹⁴

Az ELTE rektora a kérdések megválaszolása során főként az ELTE DPR keretében végzett online felmérések eredményeire támaszkodott. Ezek csak a felmérésben részt vett válaszadók véleményét tükrözik, így a közölt információk, adatok nem vonatkoztathatóak a teljes hallgatói, illetve végzett populációra. Az online felmérések nem reprezentatívak. Ezen felül a felmérések kérdőíve minden évben (hol jelentősen, hol minimális mértékben) módosult, így az egyes évekből származó adatok mélysége is eltérhet.

¹³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

¹⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

A továbbtanulással kapcsolatban a rektor arról tájékoztatott, hogy a 2010. évi hallgatói és végzett felmérés szerint a hallgatói válaszadók többsége tervezi, hogy jelenlegi képzését befejezve továbbtanul, bár a kérdésre teljes bizonyossággal összegyეთemi szinten csupán valamivel több, mint a negyedük (28,2%) mond igent.

Más felsőoktatási intézményben jellemzően hagyományos főiskolai (28,4%) és hagyományos egyetemi (19,9%) képzésben vesznek részt ELTE-n már végzettek.

2011. évi hallgatói felmérés alapján mesterképzést a hallgatók fele tervez a későbbiekben elvégezni (47,9%). Az ELTE-n minden második hallgatónk szeretne később valamilyen formában tanulmányokat végezni. Azok, akik az ELTE-n szeretnék még továbbtanulni, jellemzően mesterképzésben (40,4%), vagy doktori képzésben (24,6%) szeretnék továbbtanulni. Jelentős a szakirányú továbbképzések iránti érdeklődők aránya is (17,6%). Korábban felsőfokú végzettséget 28,2% szerzett (ide tartozik a mesterképzésben résztvevők esetében az előzmény alapszak is). 53,5% alapképzésben, 21,7% régi típusú egyetemi képzésben, 16,6% régi típusú főiskolai képzésben szerzett diplomát.

2011. évi végzett felmérés szerint általánosságban 41,1% tervez további mesterszakos tanulmányokat. Az ELTE-n további tanulmányokat 30,2% tervez. Azok aránya, akik az ELTE-n terveznek további tanulmányokat mesterképzésben 25,9%. Doktori képzésben 25,6%, szakirányú továbbképzésben 21,3%) gondolkodik. A felmérés időpontjában a megkérdezettek 28,4%-a vesz részt felsőfokú képzésben. A legtöbben (51,7%) mesterképzésben, kisebb részük (18,8%) doktori képzésben, illetve 13,1% alapképzésben.

2012. évi hallgatói felmérés: Korábban felsőfokú végzettséget 32,2% szerzett (ide tartozik a mesterképzésben résztvevők esetében az előzmény alapszak is).

Összegyეთemi szinten 56,2% alapképzésben, 20,2% régi típusú egyetemi képzésben, 10,9% régi típusú főiskolai képzésben szerzett diplomát. Mesterképzést a hallgatók fele tervez a későbbiekben elvégezni (56,6%). Az ELTE-n minden második hallgató szeretne később valamilyen formában tanulmányokat végezni.

Azok, akik az ELTE-n szeretnék még továbbtanulni, jellemzően mesterképzésben (43,9%), vagy doktori képzésben (26,0%) szeretnék részt venni. Jelentős az alapképzés iránti érdeklődők aránya is (18,1%).

2012. évi végzett felmérés eredményei azt mutatják, hogy a résztvevők közül 27,7% jelezte, hogy szerzett felsőfokú végzettséget az ELTE-s végzettséghez kapcsolódó szak megkezdése alatt vagy utána. 51,0% hagyományos egyetemi képzést, 13,4% mesterképzést végzett.

A felmérés időpontjában a megkérdezettek 27,9%-a vesz részt felsőfokú képzésben. A legtöbben (42,7%) mesterképzésben, kisebb részük (24,8%) doktori képzésben, illetve 13,0% alapképzésben. Az elkövetkezendő 2-3 évben doktori képzésben 27,2% tervez továbbtanulni. Mesterképzésben ez az arány 25,8%, szakirányú továbbképzésben pedig 21,8%).

Mínhogy a diplomás pályakövetés rendszere a bolognai képzésre áttérést követően intézményesült, ezért a korábban végzettekről nincs adat, eképpen összehasonlításra sem vállalkozhatnak a tekintetben, hogy az egységes osztatlan vagy a bolognai képzési rendszerben történő képzés segíti elő hatékonyabban a fiatalok munkaerő piacon való elhelyezkedést.

Olyan átfogó vizsgálatot nem végeztek, amely ilyen összehasonlítás alapját szolgálhatná arra a kérdésemre vonatkozóan, hogy a bolognai képzési rendszeren belül megszerezhető különböző szintű diplomák közül melyik biztosít nagyobb lehetőséget az elhelyezkedésre. Míg az első alapszakos (Ba/Bsc) végzettségű hallgatók már 2009-ben kikerültek a munkaerőpiacra, a mesterszakos (Ma/Msc) társaik, csak 2011-ben, tehát kevesebb mint két éve, ezért gyakorlatilag csupán két végzős évfolyam adataiból lehetne kiindulni.

A rektor beszámolója szerint 2012. évi felvételi eljárás során az alábbi 20 szakra jelentkezett a legtöbb hallgató az egyetemre: jogász, pszichológia, gyogyepedagógia, programtervező informatikus, nemzetközi tanulmányok, anglisztika, óvodapedagógus, biológia, szabad bölcsészet, történelem, andragógia, tanító, kommunikáció és médiatudomány, magyar, matematika, sportszervező, csecsemő és kisgyermeknevelő,

földtudományi, kémia, szociológia. A legkevesebb jelentkezés a különböző kisebbségi nyelvtanár, illetve szakirányú képzésekre érkezett, pl.: tanár – román és nemzetiségi román – tanár, tanár - portugáltanár, szerb- és nemzetiségiszerb-tanár.

Arra vonatkozóan, hogy a hallgatók a diploma megszerzését követően milyen arányban találhatnak a végzettségüknek megfelelő állást a rektor kifejtette, hogy a 2010. évi végzett felmérés szerint az abszolutórium vagy diploma megszerzését követően a válaszadók 49,8%-a nyilatkozott úgy, hogy nagyon nagy mértékben kapcsolódik a munkája és a végzettsége. További 20,6% nyilatkozott úgy, hogy a kapcsolódás nagymértékű, 17% szerint pedig kismértékű a kapcsolódás.

A 2011. évi végzett felmérés alapján a felmérésben résztvevők 17,5%-a véli úgy, hogy csak a saját végzettsége kapcsolódik a munkájához, 58,8% pedig úgy, hogy a saját tanulmányai során szerzett ismeretek mellett a kapcsolódó szakterületek is megfelelnek ennek a munkakörnek.

A 2012. évi végzett felmérés értelmében a felmérésben résztvevők 19,6%-a véli úgy, hogy csak a saját végzettsége kapcsolódik a munkájához, 55,0% pedig úgy, hogy a saját tanulmányai során szerzett ismeretek mellett a kapcsolódó szakterületek is megfelelnek ennek a munkakörnek.

Az álláskeresés időtartama tekintetében a rektor válaszában a különböző évi felméréseket vette alapul.

A 2010. évi végzett felmérés alapján azok, akik korábban jelezték, hogy tanulmányaik óta volt valamikor olyan időszak az életükben, amikor nem volt rendszeres jövedelmük, a közvetlenül végzés utáni munka nélkül töltött idő átlagosan fél év volt.

A 2011. évi felmérés értelmében az abszolutórium megszerzésekor a felmérésben résztvevők 33,1%-a már rendelkezett állással, az abszolutórium megszerzése után közvetlenül 39,6% keresett állást. A főszakos végzettség megszerzését követően 26% volt valamennyi időre munkanélküli, átlagosan 1-2 ilyen időszak volt, hónapban kifejezve átlagosan 7,1 hónap időtartamban.

2012. évi felmérés szerint az abszolutórium megszerzésekor a felmérésben résztvevők 33,3%-a már rendelkezett főállású munkaviszonnyal. Az abszolutórium megszerzése után munkát keresők harmada (37,3%) azonnal, egy hónapon belül talált munkát. Azok, akik az abszolutórium megszerzése után nem azonnal találtak munkát, legnagyobb arányban (42,5%) 2-3 hónapig keresték első munkájukat.

A rektor tájékoztató arról, hogy a végzést követően (végzettnek tekintik azt, aki abszolutóriumot szerzett) 1, 3 illetve 5 évente történő megkeresésen felül háromévente kerül lebonyolításra egy telefonos felmérés is az elmúlt három naptári év végzettéinek reprezentatív mintáján. Azok, akik az ELTE-n végeztek valamely képzésben és jelenleg is képzést folytatnak az ELTE-n, szintén megkeresésre kerülnek a minden tavasszal lebonyolított hallgatói online motivációs felmérésben.

Arra a kérdésemre, hogy a végzett hallgatók közül hányan választják a külföldi továbbtanulás vagy munkavállalás lehetőségét, a rektor megosztotta velem, hogy a 2011. évi végzett felmérésük szerint a végzettség megszerzését követően egykori hallgatók 6,7%-a tanult külföldön. A végzettség megszerzését követően kevesen mentek külföldre munkát vállalni: átlagosan a végzettek 8,3%-a döntött így. A külföldi munkavégzés átlagosan 9,1 hónapig tartott és a végzettek majdnem 70%-a nyilatkozott úgy, hogy teljes mértékben, vagy részben kapcsolódott ez a munkavégzés a tanulmányaikhoz. 47,7%-uk tervez pár hetes, vagy hónapos külföldi tartózkodást, 41,2%-uk néhány éves külföldi munkavállalást. Néhány hetes, vagy hónapos külföldi tanulmányokat 31,8%-uk, néhány éves külföldi tanulmányokat 16,6%-uk tervez.

A 2012. évi végzett felmérés alapján a végzettség megszerzését követően egykori hallgatóik 7,75%-a tanult külföldön. A végzettség megszerzését követően időben külföldön munkát 12,0% vállalt. A többségük egy alkalommal dolgozott külföldön (72,5%). A végzettek kétharmada nyilatkozott úgy, hogy teljes mértékben, vagy részben kapcsolódott ez a munkavégzés a tanulmányaikhoz. 41,8%-uk tervez pár hetes, vagy hónapos külföldi

tartózkodást, 41,1%-uk néhány éves külföldi munkavállalást. Néhány hetes, vagy hónapos külföldi tanulmányokat 26,0%-uk, néhány éves külföldi tanulmányokat 16,3%-uk tervez.

A rektor felhívta a figyelmemet arra, hogy az ELTE Hallgatói Karrier- és Szolgáltató Központ szolgáltatói tevékenységet is ellát, melynek keretében a szakmai gyakorlati, gyakornoki lehetőségeket hirdet, ajánl. A munkaerőpiaci partnerekkel történő együttműködések jelentős hányada aktuálisan a hirdetési, tájékoztatási szolgáltatásokra terjed ki első sorban. Hallgatók számára biztosított munkavállalási program szervezésében két partnerrel vesz részt közösen az ELTE Hallgatói Karrier- és Szolgáltató Központ.

A rektor arról is tájékoztatt, hogy az Egyesült Államok Külügyminisztériumának Magyarországi, Budapesti Nagykövetségének önkéntes, szakmai gyakornoki programjának (Helyi Gyakornoki Program) keretében adott gyakornoki idő alatt akkreditált intézmény beiratkozott hallgatója lát el a Nagykövetség adott szervezeti egységeinek vezetői által delegált feladatokat, három hónapos, önkéntes munka keretében. A programban való részvétel feltétele az aktív hallgatói jogviszony, tehát nem kifejezetten a frissen diplomázott fiatalok számára szól.

Határozatlan idejű együttműködési megállapodást kötött 2013. május 16-án az ELTE és a TATA Consultancy Services. Az ELTE rektora és a TATA elnökhelyettese által aláírt megállapodás kifejezetten az oktatás, az ösztöndíjak és a szakmai gyakorlatok területére terjed ki. Az egyetem és a vállalat kifejezetten a következő területeken kíván együttműködni: oktatás, ösztöndíjak, szakmai gyakorlatok biztosítása. A megállapodás első lépéseként a TATA Consultancy Services három tehetséges, nyelvszakon tanuló hallgatót részesít tanulmányi ösztöndíjban. Az együttműködés kezdeti fázisban van jelenleg, így jelenleg még nem tudnak adatot szolgáltatni a projekt eredményességét, az elhelyezkedési esélyek növelését illetően.

A rektor beszámolt tapasztalatairól arra a kérdésemre is, hogy a szakmai gyakorlati ösztöndíjat elnyert hallgatók milyen arányban helyezkednek el a gyakorlatot biztosító szervezetnél, intézménynél. A DPR keretében végzett felmérésekből olyan számadatokat tudnak szolgáltatni ehhez kapcsolódóan, melyek csupán a „tanulmányok részét képező kötelező szakmai gyakorlatra” vonatkoznak.

A 2011. évi végzett felmérés szerint a 2951 kitöltő közül 1670 fő vett részt a kötelező szakmai gyakorlaton. A szakmai gyakorlaton részt vett végzettek negyedét (409 főt) később alkalmazták is szakmai gyakorlati helyükön.

A 2012. évi végzett felmérés alapján a 3202 kitöltő közül 1888 fő vett részt a kötelező szakmai gyakorlaton. A szakmai gyakorlaton részt vett végzettek negyedét (482 főt) később alkalmazták is szakmai gyakorlati helyükön.

Pécsi Tudományegyetem¹⁵

Az egyetem rektora válaszait a DPR 2012-es eredményei alapján állította össze a terület szakértőinek bevonásával.

A felmérés során a 2007-ben, 2009-ben és 2011-ben alap-, mester-, osztatlan-, hagyományos főiskolai-, hagyományos egyetemi-, valamint doktori képzésben abszolutóriumot szerzett hallgatók töltötték ki az Online kérdőívet.

Az egyetemen megkeresésekre megvizsgálták a különböző képzési formákban végzettek továbbtanulási arányát. A végzést követő 1 év után legmagasabb arányban (37%) a BA/BSc képzésben végzett hallgatók tanulnak tovább, míg az MA/MSc képzéseken végzettek továbbtanulási aránya 14,17%. A hagyományos főiskolai képzésben végzettek között legalacsonyabb (8,64%) a továbbtanulók aránya.

Az egységes osztatlan és a bolognai képzési rendszerre vonatkozó kérdésekre a rektor a DPR kérdőív kérdését (az abszolutórium megszerzése után talált-e munkát?) vette alapul, amelyet csak azoknak a végzetteknek tettek fel, akik a végzést követően pályáztak is különböző állásokra. Az egy éve végzett kategória 1-2 hónapja lezárt tanulmányokat is jelenthet. Elsőként a hagyományos képzési rendszerben (hagyományos egyetemi és főiskolai,

¹⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

mint korábbi egységes osztatlan képzésben) és a bolognai képzési rendszerben végzettek elhelyezkedési lehetőségeinek összehasonlítását mutatják be.

Az abszolutórium megszerzését követően a bolognai rendszerben végzettek találtak nehezebben munkát: a BA/BSc képzés végzettjei közül 31,72%, az MA/MSc végzettek közül 19,28% még nem helyezkedett el, ugyanakkor a hagyományos főiskolai és egyetemi képzésben végzettek esetében alacsonyabb, 12,35% illetve 11,34% a még nem dolgozók aránya.

A bolognai képzésen belül az egységes, osztatlan képzések végzettjei körében a legkedvezőbb a helyzet, több mint 91,17%-uk azonnal, illetve a keresés után talált állást, őket követik az MA/MSc végzettek 80,73%-os aránnyal, míg a BA/BSc képzés végzettjei esetében ez 68,28%.

A legnépszerűbb szakok meghatározása kétféle módon lehetséges. Az előző évek túljelentkezési aránya (jelentkező/felvett) alapján az orvosi képzések (általános orvos, fogorvos, gyógyszerész), az egészségtudományi képzések (pl. ápolás és betegellátás), a közgazdaságtudományi képzések (pl. alkalmazott közgazdaságtudomány, marketing) a pszichológia képzések különböző szintjei, valamint a művészeti képzések mind-mind 8-10-szeres túljelentkezést mutatnak, de számos másik szaknál is jelentős túljelentkezési arány mutatható ki.

A jelentkezők számosságát vizsgálva idén az alapképzéseken a pszichológia, az ápolás és betegellátás, a gazdaságtudományi (gazdálkodási és menedzsment, kereskedelem és marketing, pénzügy és számvitel), a műszaki (gépészmérnök, mérnökinformatikus) szakok, valamint biológia, az anglisztika, a testnevelő edző szakok vonzanak jelentős számú érdeklődőt. Az osztatlan képzések esetén az orvos, fogorvos gyógyszerész szakok mellett a jogászképzés, míg a mesterképzési szinten – hasonlóan az alapképzéshez – a pszichológia, a gazdaságtudományi (vezetés és szervezés, pénzügy, marketing), a műszaki (szerkezet-építőmérnöki, tervező építészmérnöki, szerkezettervező építészmérnöki) képzések mellett a biológia szak számít népszerűnek.

A legkevésbé népszerű szakok meghatározása nehéz, hiszen a jelentkezők számosságát vizsgálva a néhány fő jelentkezővel rendelkező szakok között olyan speciális képzéseket, hivatalosan is „kis szakok” találhatók, mint a nemzetiségi szakok, az ókori nyelvek és kultúrák klasszika filológia szakiránya, vagy a horvát, spanyol, francia nyelvszakok, vagy a zeneművészeti képzések hangszeres szakirányai és a romológia szak, de ezekre – jellegükből adódóan – nem is számíthatnak jelentősebb számú érdeklődőre.

A 2012-es DPR eredmények alapján a végzett hallgatók 79,63%-a a saját vagy a végzettségéhez kapcsolódó szakterületen kapott munkát, és ezen belül csak a saját szakterületén szerzett ismereteket használja 17,94%. A válaszadók 15,19%-a dolgozik egészen más szakterületen, illetve 5,18%-uk bármilyen képzettséggel végrehajtható munkát végez. Az orvosi-, egészségügyi-, és műszaki területen végzettek közül a válaszadók legnagyobb részben csak végzettségüknek megfelelő szakterületen dolgoznak. A végzettségtől eltérő vagy bármilyen munka átlag feletti arányban (közel 30%) a bölcsészettudományi és természettudományi szakokon végzettek körében jellemző.

A rektor válaszában arra is kitért, hogy az intézményben frissen végzett hallgatók mennyi időn belül tudnak elhelyezkedni. A DPR kérdőív kérdését („Abszolutórium után összesen hány hónapig kereste első munkáját?") azoknak a végzetteknek tették fel, akik találtak munkát. 3 hónapon belül tudott elhelyezkedni 43,45%, további 55,95% pedig egy éven belül kapott munkát.

A megkeresésben arra is rákérdeztem, hogy az egyetem nyilvántartása szerint az 1-3-5 éve végzett hallgatók között milyen arányú a foglalkoztatottság, illetve a végzettségüknek megfelelő munkát végeznek-e. A rektor tájékoztatása szerint a 2012-es DPR kutatás eredményei szerint az 5 éve végzettek között mindössze 3,59% munkanélküli, a 3 éve végzetteknel ez az arány 5,48%. Az 1 éve végzettek 13,39%-a nem rendelkezik munkával, de közöttük található olyan végzett, aki a kérdőív kitöltésekor 1-2 hónapja rendelkezett még csak diplomával.

A saját és kapcsolódó szakterületüknek megfelelő munkájuk legmagasabb arányban (68,94%) az 5 éve végzeteknek van. A csak saját szakterületüknek megfelelő munkát legmagasabb arányban (20,33%) az 1 éve végzettek végeznek. Egészen más, illetve bármilyen munkát legtöbbször a frissebb diplomával rendelkezők (7,38%) végeznek.

A külföldi továbbtanulás és munkavállalás tekintetében mindhárom évfolyam végzettjei körében jellemző, hogy többen vállalnak külföldön munkát, mint külföldi tanulmányokat.

A kérdőívet az 5 éve végzettek közül 669-en töltötték ki, közülük 28-an tanultak külföldön; a 3 éve végzettek esetében a 931 válaszadó közül 48-an, míg az 1 éve végzettek 881 válaszadója közül 20-an választották a külföldi tanulást.

Az 5 éve végzett 669 kérdőívet kitöltő közül 62-en dolgoztak külföldön; a 3 éve végzetteknél a 931 válaszadóból 91 fő, és az 1 éve végzett 881 válaszadóból 55-en vállaltak külföldi munkát.

A hallgatók motiválásának érdekében a PTE Oktatási Igazgatóságának Központi Hallgatói Szolgáltató Irodája szervezésében a weboldalon keresztül folyamatosan hirdetik meg a hallgatók, frissdiplomások számára elérhető ösztöndíj, gyakornoki és álláslehetőségeket. A karrier program során több mint 2855 állásajánlatot és 767 szakmai gyakorlati helyet hirdettek meg eddig.

A weboldalon jelenleg 495 munkaadó van regisztrálva. Ezen kívül évek óta minden tavasszal létrehozzák az országos tanári állásadatbázist a miskolci és az ELTE karrier irodájának segítségével, idén 313 állásajánlat gyűlt össze. 2005 óta kilencedik alkalommal szervezték meg az összegyűjtési állásbörzét, idén 36 kiállítóval.

A végzett hallgatók 25,12%-a kapott munkát gyakorlati helyén. Magasabb arányban (31% felett) kaptak állást gyakorlati helyükön az MA/MSc és az egységes osztatlan képzésben végzettek.

Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE, Budapest)¹⁶

Az egyetem *oktatási rektorhelyettese* válaszadása során a DPR 2012-es évben végzettekre vonatkozó kutatási eredményeit, és a VIR adatbázisban elérhető információkat vette alapul.

Az egyetemen a DPR keretein belül megküldött, végzett hallgatóknak szóló kérdőívet 2012-ben 488 fő töltötte ki és küldte vissza. Ezen kérdőív alapján a 2007-ben, 2009-ben és 2011-ben abszolutóriumot szerzett hallgatókkal kapcsolatosan nyertek adatokat. Tekintettel a válaszadók számára – megítélésünk szerint – ezen adatok nem reprezentálják kellő mértékben az adott években végzettek teljes hallgatói körét.

A DPR az egyetem jogelőd intézményei közül, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen indult be a 2010-2011-es tanévtől kezdve, tehát a korábbi években az adatok ennek az intézménynek a hallgatói véleményeit tükrözik.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2012. január 1-jei megalakulása új helyzetet teremtett, a DPR ettől az időponttól mindhárom karon működik, ezzel megkönnyítve a jövőben a felmérések és lekérdezések lehetőségét és pontosságát.

Az egyetem kiemelten kezeli az Alumni rendszert és a DPR kutatásokat.

A megkeresés alapjául szolgáló képzés megkezdése óta (közben, vagy utána) egyéb felsőfokú végzettséget 11,3% (55 fő szerzett). A szakok szerinti eloszlás rendkívüli változatosságot mutat.

Az egyetemen, illetve a jogelőd intézmények keretében alapvetően a bolognai képzési rendszerbe tartozó szakok oktatása folyt és folyik, ezért elsődlegesen az ezekkel összefüggésben leszűrhető tapasztalatokról tudnak véleményt alkotni. A kutatási eredmények és az egyéb visszajelzések azt mutatják, hogy – bár nincs szignifikáns különbség – a bolognai képzés során megszerzett végzettség és szakképzettség megfelelő, sokszor kifejezetten jó esélyt teremt az abszolvált, illetve diplomát szerzett fiatalok számára az elhelyezkedéshez.

¹⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Kutatási eredményeik azt mutatják, hogy az alapképzést követően mesterképzésben is végzettséget szerzett volt hallgatóik nagyobb eséllyel találnak lehetőséget a munkaerőpiacon arra, hogy megfelelő állást kapjanak.

2012-es és 2013-as felvételi jelentkezések adatai alapján megállapítható, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem legkedveltebb szakjaira sokszoros túljelentkezés jellemző, ugyanakkor néhány szak esetében a jelentkezési arány alacsony.

A 2012-es DPR kutatások alapján megállapítható, hogy a volt hallgatók közel fele olyan munkakörben dolgozik, amely feltételezi a szakmai végzettséget, és csak minden hetedik-nyolcadik válaszadó felelte azt, hogy egyáltalán nincs szüksége arra, amit az egyetemen tanult.

A DPR felmérésekben a végzett hallgatók tekintetében nincsenek pontos információk, ugyanis az adott kérdés az abszolutóriumot szerzettekre vonatkozik. (A két szám közötti eltérés oka elsősorban a nyelvvizsga-kritériumok nem időben történő teljesítése). Az abszolutóriumot szerzett hallgatók közel egyharmada (37 fő) egy hónapon belül talált állást, 53 főnek ez több időt vett igénybe, míg 30 fő azt válaszolta, hogy jelenleg sem talált munkát.

A DPR keretében megvalósított első kutatás 2011-ben történt, az egyetem egyik jogelőd intézményénél, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen (most: NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar). Ugyanebben az esztendőben a mostani NKE KTK még a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karaként működött, és a kar részt vett a BCE által lefolytatott DPR kutatásban. Ekkor az aktív állomány mellett a 2008-ban és a 2010-ben végzettekre terjedt ki a felmérés. 2012-ben az NKE létrejöttével az összes jogelőd intézmény (ZMNE, Rendőrtiszti Főiskola, BCE KTK), illetve akkor már az NKE három kara – HHK, KTK, RTK – aktív, valamint 2007-ben, 2009-ben és 2011-ben végzett hallgatóira is kiterjedt a vizsgálat. Az aktuális, 2013-as adatfelvételben az aktív állomány mellett a 2008-ban, 2010-ben és a 2012-ben végzettek kerültek a mintába.

A válaszadók 85%-a jelenleg alkalmazott, alig 10% hat egyéb lehetséges munkaerőpiaci státusz között oszlik meg, a fennmaradó 5% munkanélküli.

A felsőfokú tanulmányaik alatt a végzettség megszerzése előtt 7% (34 fő) hosszabb-rövidebb ideig tanult külföldön. Ennek nagyjából a kétszerese, 13,1% (64 fő) dolgozott külföldön.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyrészt tovább folytatta a jogelődöknél már meglévő, sokszor több éve, vagy évtizede jól működő partnerségeknek a rendszerét. Másrészt az egyetem már a megalakulás évétől, 2012-től kezdődően nagy számban kötött együttműködési megállapodásokat a képzési portfólióhoz, illetve a hivatásrendekhez kapcsolódó olyan partnerekkel, amelyek ösztöndíj, valamint munkavállalási lehetőséget biztosítanak a frissen végzett hallgatóknak.

A 2012-es DPR kutatások eredményei szerint tanulmányaik alatt kötelező szakmai gyakorlaton a végzettek több mint fele 56,7% (276 fő) vett részt, közülük 43,5%-ukat (120 fő) a gyakorlati helyén a későbbiekben is alkalmazták.

Kaposvári Egyetem¹⁷

Az egyetem rektorja tájékoztatása alapjául az egyetemen végzettek 2013. évi diplomás pályakövetés során adott válaszait vette. Az elektronikus úton megkeresett hallgatók 24%-a töltötte ki az Educatio Kft. által intézményük számára rendelkezésre bocsátott központi kérdőívet.

A 2012-ben végzett hallgatók válaszaiból kitűnik, hogy az MSc végzettséggel rendelkező hallgatók nagy sikerrel helyezkedtek el (86%), és nem volt olyan válaszadó, aki munkanélkülinek mondta volna magát. A BSc-vel rendelkező tavaly végzett hallgatók közül azonban a válaszadók 10%-a munkanélküliként határozta meg munkaerőpiaci státuszát.

A rendelkezésre álló adatok nem teszik lehetővé, hogy statisztikailag összehasonlítsák, hogy az egységes osztatlan, avagy a bolognai rendszerben történő képzés segíti-e elő hatékonyabban a fiatalok munkaerőpiaci elhelyezkedését.

¹⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Az egyetemen a színművész az egyetlen osztatlan képzés, az e szakon végzettek elhelyezkedése nehezen vethető össze akár az agrár, a pedagógiai vagy a gazdaságtudományok képzési területen végzettekével. Mégis világosan kitűnik az, hogy az MSc-vel rendelkező hallgatók nagyobb eséllyel helyezkednek el; az MSc képzésre való bekerülés előfeltétele a nyelvvizsga megléte, viszont osztatlan képzés esetén ez a korlát nem létezik. Az osztatlan képzésben tanuló hallgatóknak hosszabb idejük van a szükséges nyelvvizsga megszerzésére, így végső soron nagyobb eséllyel tudnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon, és nem esnek ki az egyetemi képzésből, ha a BSc befejeztével nyelvvizsga hiányában nem kerülhetnek be MSc képzésre.

Adataik szerint a bolognai képzési rendszeren belül megszerezhető diplomák közül az MSc diploma biztosít nagyobb esélyt az elhelyezkedésre.

A jelentkezők tekintetében a legnépszerűbb a művészeti és a művészet közvetítői képzési terület, a legkevésbé népszerű szak meghatározása nehéz, hiszen azokat a szakokat az alacsony jelentkezés miatt nem tudják indítani.

Az Állattudományi Karon (ÁTK) végzettek esetén a volt hallgatók 65%-a a végzettségének megfelelő munkahelyen dolgozik, ez az arány a Gazdaságtudományi Kar (GTK) hallgatói esetén 38%, a Művészeti Kar (MK) esetén 60%, a Pedagógiai Kar (PK) esetén pedig 58%. Az ÁTK volt hallgatóinak 5%-a, a GTK hallgatóinak 25%-a, a MK hallgatóinak 10%-a, a PK hallgatóinak pedig 22%-a nyilatkozta úgy, hogy egyáltalán nem az általuk tanult területen dolgozik. A szakmában dolgozók aránya a GTK esetén a legalacsonyabb (40%) és itt a legmagasabb azoknak az aránya is, akik teljesen más területen dolgoznak. Ami a frissen végzett hallgatók munkába állását illeti, a rendelkezésre álló adatok alapján az összes hallgatót tekintve 15%-uk azonnal talált munkát, 54%-uk keresés után tudott elhelyezkedni, míg 31%-uk nem talált még munkát.

A látszólagos ellentétet a munkanélküliek aránya és azok között, akik még nem találtak munkát az okozza, hogy az utóbbiak körébe tartoznak azok, akik továbbtanultak, vagy esetleg GYES-en vannak, illetve akik nem is kerestek munkát, míg a munkanélküliek között azok szerepelnek – az adatbázisát szolgáló felmérésben –, akik kerestek és nem találtak munkát. A DPR jelenleg öt évig követi nyomon a végzett hallgatók életpályáját, de tervezik öt év után is folytatni.

A rendelkezésükre álló adatok alapján elmondható, hogy a külföldön továbbtanulni vágyók száma csekély, továbbá a külföldön való tartós munkavállalás sem jellemző a Kaposvári Egyetemen diplomát szerzettek körében

A fiatalok munkaerőpiaci helyzetének javításához a fiatal felnőttek nyelvismeretének és gyakorlati nyelvtudásának elmélyítése lenne a legfontosabb, egy plusz nyelv ismerete a munkaerőpiacon sokszor egy diploma értékével ér fel. A megfelelő nyelvvizsga hiányában diploma nem, csupán igazolás adható ki az államvizsgát sikeresen letett hallgató számára.

A Kaposvári Egyetem Karrier irodája közel 20 vállalattal, és számos ösztöndíjakat ajánló szervezettel áll kapcsolatban, honlapján folyamatosan jelennek meg álláshirdetések, ösztöndíj lehetőségek partnereinktől. A honlap sikerességét a 2012-ben 50.000 kattintás jelzi legjobban. A 2012. évben végzett hallgatók 15%-a tudott elhelyezkedni a szakmai gyakorlatot biztosító vállalatnál, intézménynél.

Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME)¹⁸

A Diákközpont igazgatójának tájékoztatása szerint a BME 1999 óta végez felmérést a végzettek körében a munkaerőpiaci helyzetük megismerése végett, amely felmérések eredményei alapján megállapítható, hogy a BME-n végzett, főként műszaki és informatikai végzettségű diplomások közti munkanélküliségi arány a diplomások munkanélküliségi arányának felel meg, és jelentősen alatta marad a frissen végzett diplomások munkanélküliségi adatainak. Ezen adatok alapján a BME-n végzettek elhelyezkedési esélyeit megfelelőnek és országos összehasonlításban pedig kiemelkedően jónak tartják.

¹⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

Ugyanezen felmérések adatai alapján tisztában vannak a képzésekhez kapcsolódóan a végzettek részéről megfogalmazott igényekkel (elhelyezkedést segítő kompetenciák, készségek fejlesztése, szakmai tapasztalatszerzés biztosítása), amelyeknek a képzésbe történő beépítése érdekében igyekeznek javítani a BME és a munkáltatók közti kapcsolatokat, fejlesztik karrierszolgáltatásaikat és a hallgatók számára tapasztalatszerzési lehetőségeket biztosítanak mind a képzés keretein belül, mind a képzéshez kapcsolódóan.

A hallgatók részére biztosított karrierszolgáltatást, karriertervezéshez való segítségnyújtást a Diákközpont látja el, azon belül pedig a Karrier Iroda. A Karrier Iroda a széleskörű karrierszolgáltatási és – tanácsadási tevékenységeket végez különböző intenzitással és rendszerességgel, és ezeket ingyenesen biztosítja a BME-n tanulók illetve végzettek részére.

A végzettek továbbtanulási aránya szakonként és karonként eltérő.

Az egységes osztatlan és a bolognai képzési rendszerben történő képzés munkaerőpiaci hatékonyságának, hasznosságának összehasonlítása széleskörű és mélyreható elemzést igényel, amelynek elősegítése érdekében a BME Karrier Iroda BME-n végzettektől származó információi és munkáltatókkal való kapcsolataiból származó tapasztalatai alapján fontosnak tartja, hogy a jelen kétszintű (alap-mester) képzésben végzettek képzettségi szintjét és a munkaerőpiaci értékét a munkáltatók nehezen tudják beazonosítani, ami a végzettek elhelyezkedését, munkahely-keresési lehetőségeit megnehezítik, korlátozzák. Ez a probléma a rendszer felfutó jellegéből adódik, így a hatása – a bolognai rendszerben végzettek számának növekedésével együtt – nemsokára jelentősen csökken, akár meg is szűnik.

A bolognai képzési rendszer bevezetése óta egyre jellemzőbb, hogy a hallgatók párhuzamosan végeznek több képzést. Van, aki két alapképzést folytat egyszerre, sokan pedig egy alapképzésre építve kétféle mesterképzésen tanulnak tovább. Ez lehetőséget ad arra, hogy az így több diplomával rendelkező fiatalok széleskörű, átfogóbb tudással kerüljenek ki a munkaerőpiacra, kombinálva például a műszaki tudásukat gazdasági területtel. Ez előnyt jelenthet a munkaerőpiacon.

A bolognai képzési rendszeren belül megszerezhető különböző szintű diplomák munkaerőpiaci értékét a munkáltatók nehezen tudják beazonosítani, ami a bolognai képzési rendszer felfutó jellegéből adódik.

A munkát kínáló vállalatok egyre inkább elvárják már a frissdiplomásoktól is a munkatapasztalatot. Ennek köszönhetően a hallgatók már a tanulmányaik alatt munkát vállalnak, akár már főállásban vagy szakmai gyakorlat keretein belül. Ebből adódóan, ha az alapképzésben végzettek megfelelő gyakorlattal és tapasztalattal rendelkeznek, jó esélyeik vannak a munkaerőpiaci elhelyezkedésre. A mesterképzésben végzettek ennek ellenére előnyben érezhetik magukat, mivel közülük többen vállalnak munkát a képzés mellett, illetve több szakmai gyakorlati tevékenységen vettek már részt.

A Karrier Iroda tapasztalatai szerint a legkedveltebb szakok a gépészmérnöki, a mérnökinformatikus, a villamosmérnöki szakok. Ezen kívül népszerűnek mondható még gazdálkodási területen a gazdálkodási és menedzsment, valamint a műszaki menedzser szak is.

Az építőipari ágazatban pillanatnyilag nehéz elhelyezkedni pályakezdőként, és ennek megfelelően, sokan próbálják meg más területen vagy esetleg külföldön elindítani a karrierjüket. Stagnáló kereslet tapasztalható a gazdasági végzettségek esetében is, és a természettudományos irányultságú képzések között is vannak olyanok, amikkel korlátozottabb számú lehetőség közül válogathatnak a pályakezdők.

A már említett mérnök informatikus és a villamosmérnöki, gépészmérnök, járműmérnök és mechatronikai mérnöki képzések nyújtják a legkedvezőbb elhelyezkedési feltételeket. Ezeken a szakokon végzetteknek nem jelent problémát a munka világába való átállás.

Ezen végzettségeknek a keresettségét igazolja az a tapasztalat is, hogy a BME Karrier Irodába beérkező pályakezdő és gyakornoki munkát kínáló állásokra leginkább a villamosmérnöki, gépészmérnöki és informatikus hallgatókat várják.

A BME által végzett diplomás pályakövetési vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a 2011-ben végzettek körében fél-egy évvel a diplomaszerezést követően a végzettek 80,5%-a legalább közepes mértékben (46,5%-a pedig nagymértékben vagy teljes mértékben) használja jelenlegi munkájában a tanulmányai során elsajátított tudást, megszerzett készségeket. Továbbá a végzettek 89,2%-a szerint a jelenlegi munkája csak a saját vagy saját és kapcsolódó szakterületeken végzett tanulmányokkal végezhető, ami alapvetően megfelel a korábbi évek adatainak. Ezek alapján megállapítható, hogy a BME-n végzettek nagy része talál a végzettségének, képzettségének megfelelő munkát.

A BME által végzett diplomás pályakövetési vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a 2011-ben végzettek esetén az első munkahely megtalálásának átlagos ideje az abszolutórium megszerzése után munkát keresők között 4,0 hónap volt, ami alapvetően megfelel a korábbi évek adatainak. A válaszadók 7,8%-a már az abszolutórium megszerzésekor rendelkezett teljes állású munkaviszonnyal. A munkát keresők 37,5%-a azonnal vagy egy hónapon belül talált állást, és további 42,7%-a féléven belül talált állást.

A BME a TÁMOP projekt keretein belül vállalta, hogy a saját DPR-ét oly módon alakítja át, hogy az megfeleljen „A felsőoktatási szolgáltatások rendszer szintű fejlesztése” című kiemelt TÁMOP projekt keretén belül, az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. (Educatio) által készített módszertannak, és ezzel együtt az országos Diplomás Pályakövetési Programhoz kapcsolódjon. A BME a módszertannak megfelelően a vizsgálatot évente végzi el az egy-három-öt évvel korábbi évben végzettek között az Educatio által megadott standard kérdőívblokk kérdéseire vonatkozóan.

A BME által végzett diplomás pályakövetési vizsgálatok alapján megállapítható, hogy 2012. II. negyedévében a 2011-ben végzettek körében a foglalkoztatottak aránya 70,8%, a 2009-ben végzettek körében a foglalkoztatottak aránya 86,2%, a 2007-ben végzettek körében a foglalkoztatottak aránya 92,5%, amely adatok a korábbi évek adataihoz képest a foglalkoztatottsági arány kismértékű csökkenését jelezték (főként a hallgatók és inaktív arányának növekedése miatt).

A felmérés alapján megállapítható, hogy a 2007-ben végzettek 82,9%-a legalább közepes mértékben (47,3%-a pedig nagymértékben vagy teljes mértékben), a 2009-ben végzettek 80,6%-a legalább közepes mértékben (44,7%-a pedig nagymértékben vagy teljes mértékben) a 2011-ben végzettek 80,5%-a legalább közepes mértékben (46,5%-a pedig nagymértékben vagy teljes mértékben) tudja hasznosítani jelenlegi munkájában a tanulmányai során elsajátított tudást, megszerzett készségeket.

A felmérés alapján megállapítható az is, hogy a 2007-ben végzettek 93,1%-a, a 2009-ben végzettek 90,9%-a, a 2011-ben végzettek 89,2%-a szerint a jelenlegi munkája csak a saját vagy saját és kapcsolódó szakterületeken végzett tanulmányokkal végezhető. Ezek alapján megállapítható, hogy a BME-n 1-3-5 éve végzettek jelentős része a végzettségének, képzettségének megfelelő munkát végez – a saját bevallása szerint.

A BME által végzett diplomás pályakövetési vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a 2011-ben végzettek körében a végzettek 9,0% tanult, a végzettek 26,0% dolgozott a végzettség megszerzését követően hosszabb-rövidebb ideig külföldön.

A BME Karrier Iroda egyik fontos céljai a hallgatók és a leendő munkáltatók közti kapcsolat kiépítése. A munkáltatókkal való kapcsolattartás területén kiemelkedő szerepet tölt be a BME által szervezett Műegyetemi Állásbörze, amely rendezvény keretében évente két alkalommal 100-120 hazai és külföldi munkáltató, szervezet, valamint 2000-2500 hallgató és végzett találkozik.

A BME egyes vállalatokkal széleskörű, stratégiai típusú együttműködést alakított ki, amelynek gyakran része a vállalat által biztosított ösztöndíj és munkalehetőségek hallgatók felé történő kommunikálása is, amely feladatokat általában a Karrier Iroda lát el, fog össze.

A BME ezzel kapcsolatban hivatalos kutatási eredményekkel nem rendelkezik, azonban a Karrier Irodában megjelenő BME-n végzettek információra támaszkodva megállapítható, hogy a végzettek azoknál a tanulmányi évek alatt gyakorlatot biztosító munkáltatóknál elszoktak helyezkedni, akik a hallgatók részére a szakmai gyakorlat lehetőségét a tanulmányok utolsó félévében folyamatosan biztosítják.

Eszterházy Károly Főiskola (Eger)¹⁹

A főiskolán – a rektor tájékoztatás szerint – több kisebb-nagyobb szabású kutatás előzte meg a 2005. évi felsőoktatási törvény által előírt diplomás pályakövetést. Ezek elsősorban szakonkénti és/vagy karonkénti kutatások voltak, esetleg munkaerőpiaci aspektusból közelítették meg a pályakövetés kérdését.

Az első átfogó kutatás 2010-ben valósult meg, aminek keretében a 2007-ben, illetve 2009-ben diplomát, abszolutóriumot szerzett hallgatókat keresték meg egy online kérdőívvel. Azóta folyamatos nyomon követés zajlik az intézményben, az Alumni- és DPR-iroda segítségével figyelemmel kísérik egykori hallgatóik munkaerőpiaci szereplését, az öregdiákokkal pedig aktív kapcsolatot tartunk fenn, ideértve a frissen végzetteket és a pályájuk befejezését követően már nyugállományba vonult alumnákat és alumnusokat egyaránt. A válaszadás a DPR 2010-es, 2011-es és 2012-es felméréseinek eredményei alapján történtek.

Az eddigi felmérések alapján elmondható, hogy az intézmény hallgatóinak közel 35%-a már korábban szerzett felsőfokú végzettséget a felvételekor. Ennek egyik legfőbb oka, hogy a mesterképzés bemeneti feltétele az, hogy felsőfokú oklevéllel rendelkezzenek a jelentkezők, arányait tekintve pedig jelentős a száma az ezen a képzési szinten tanulóknak. A BA/BSc képzésben tanuló hallgatók közel 15%-a vett részt korábban felsőfokú képzésben az intézménybe kerüléskor. Hallgatóik elsősorban felsőfokú szakképzésben tanultak az alapképzésük megkezdése előtt.

A megkeresések alapjául szolgáló képzésük közben vagy után újabb felsőfokú végzettséget, az intézményben tanulók közel egyötöde szerez. Ezek elsősorban újabb tanári szakképzettségeket, illetve felsőfokú szakképzéseket jelentenek. A továbbtanulók egyharmada mesterképzésen folytatja tanulmányait, jelentős részük a hagyományos főiskolai tanári szakképzését szeretné mester, egyetemi szintre emelni. Szakirányú továbbképzésben a további tanulmányokat megkezdő végzett hallgatók 5-10%-a tanul tovább.

Az egységes, osztatlan képzés tanári szakokon a 2013/14-es tanévtől indul, így a munkaerőpiacon való elhelyezkedés szempontjából nincsenek a bolognai képzési rendszerrel összehasonlításra alkalmas adataik.

A főiskola elsősorban tanárképző intézmény, ennek megfelelően a mesterszintű képzettség megszerzése az irányadó hallgatóknak a munkavállalást megelőzően. Ugyanakkor az alapképzések is lehetőséget adnak a munkaerőpiacon való elhelyezkedéshez, pl. gazdálkodási és menedzsment, turizmus-vendéglátás vagy program-tervező informatikus képzés.

Az elmúlt évek felvételi statisztikái alapján az egyes szakok népszerűsége vagy népszerűtlensége szoros összefüggést mutat azok képzési területével. Összességében elmondható, hogy a bölcsészettudományi képzési területre való jelentkezések száma évenkénti összevetésben tetten érhető csökkenő tendenciát mutat. Ugyanakkor a gazdaságtudományi képzési terület – az egyes szakokon részben vagy egészben megszűnt állami támogatás ellenére is – keresettségét tartja magát az elmúlt években.

Az informatikai és sporttudományi képzési területhez kapcsolódó szakokra való jelentkezések száma arányaiban nőtt az elmúlt évek tapasztalatai alapján. Kiemelten népszerű szaknak számít pl. a csecsemő- és kisgyermeknevelő, a testnevelő-edző, a sportszervező vagy a rekreáció és egészségfejlesztés alapszakok, de a felvételizők által kedvelt szak a kommunikáció és médiatudomány is. Az intézmény a tanárképzési profiljából adódóan pedig az ehhez a képzési területhez kapcsolódó, mester szintű szakjai is keresettek.

Az eddigi felmérések azt mutatják, hogy az intézményben végzett hallgatók egynegyede egy hónapon belül talál munkát, több mint fele fél éven belül, és kb. egyötöde álláskereső. Arányait tekintve többen vannak a Bölcsészettudományi Kar és a Gazdaság-és Társadalomtudományi Kar végzett hallgatói között azok, akik nehezebben helyezkednek el.

¹⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013októberi állapotot tükrözik.

A Természettudományi Kar és a Tanárképzési és Tudástechnológiai Kar hallgatói közül kerülnek ki nagyobb számban azok a végzett hallgatók, akik rövid időn belül munkát szereznek. Az abszolutórium megszerzését követően vállalt munkával kapcsolatosan elmondható, hogy hallgatónk közel 70%-a a végzettségének megfelelő vagy ahhoz kapcsolódó munkaterületen helyezkedik el.

Munkaerőpiaci státusza alapján a végzett hallgatók közel 80%-a aktív szereplő a munkaerőpiacon (alkalmazott, önfoglalkoztató vagy vállalkozó) és nem egészen 10%-uk munkanélküli. A kari megoszlásból az látszik, hogy a Bölcsészettudományi Kar hallgatói nagyobb számban munkanélküliek. A Természettudományi Kar hallgatói állnak leginkább alkalmazásban. Az önfoglalkoztató, szellemi szabadfoglalkozásúak között elsősorban a Bölcsészettudományi Karról kikerült hallgatókat találhatjuk meg.

Az informatikai képzési területen végzetek több mint 95%-a jelenleg is dolgozik, de arányaiban magas, 90% körüli a pedagógusképzési területen végzetek között az aktív munkaviszonyban lévők száma is. A művészetközvetítő és természettudományi képzési területen végzett hallgatók között vannak a legtöbben azok, akik még nem találtak munkát. A gazdaságtudományi képzési területen végzetek – a 2011-es kimutatások alapján – nagyobb arányban aktívak a munkaerőpiacon, mint a korábbi felmérések tanulságai szerint. Ennek egyik oka, hogy a kar nemcsak gazdaságtudományi képzési területen bocsát ki hallgatókat.

A mesterképzésben végzett hallgatók több mint 90%-a jelenleg is dolgozik. Ennek oka, hogy ezen a képzési szinten elsősorban már praktizáló tanárok végeztek levelező tagozaton. Itt nagyon alacsony, nem egészen 1% azoknak a száma, akik soha nem is dolgoztak. A BA/BSc alapszakon végzetek közül közel 70% tudott elhelyezkedni és aktív résztvevője lenni a munkaerőpiacnak. A végzett hallgatók többsége az oktatás ágazatában vállal munkát.

Az eddigi felmérések alapján az intézményben végzett hallgatók közül kevesen választják a külföldi továbbtanulás vagy munkavállalás lehetőségét. Az abszolutórium megszerzését követően külföldön munkát vállaló végzett hallgatók aránya nem egészen 5%, a más országban továbbtanulók létszáma még ezt az arányt sem éri el.

Az intézményben a bent lévő hallgatók gyakorlati képzésének koordinációját és adminisztrációját és a végzett hallgatók munkaerőpiacra való összekötését a Karrier- és Gyakorlati Hely Koordinációs Iroda látja el. A tanári szakokhoz kapcsolódóan ezeket a tevékenységeket más egység végzi. Az iroda 625 gyakorlati képzőhellyel kötött együttműködési megállapodást, ezek között 7 külföldi partner található. Az iroda évente körülbelül kétszáz munkáltató felhívását juttatja el a végzett hallgatókhoz, aminek átlagosan 5-10%-a külföldi munkavállalási lehetőség.

Az eddigi felmérések tanulsága szerint kevés olyan végzett hallgatója van a főiskolának (3-5%), aki a munkavégzése helyszínéül a gyakorlati helyét választja. Ennek egyik fő oka lehet a tanárképzési profil.

Moholy-Nagy Művészeti Egyetem (Budapest)²⁰

Az *egyetem kancellárja* megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy az intézmény alacsony létszáma nagyban könnyíti a hallgatókkal való kapcsolattartást: meghatározó a szoros oktató-hallgató viszony – amely a felmérések alapján a diploma megszerzését követően is fennmarad –, valamint a hallgatók tanulmányaik során felmerült esetleges problémái is könnyebben felszínre kerülnek. Kiepült alumni-rendszerüknek köszönhetően végzett hallgatóik pályáját a jövőben is lehetőségük van szemmel követni, továbbá rendszeresen adnak otthont workshop- rendezvényeknek is, amelyek határozott célja diplomás hallgatóink álláshoz segítése.

A DPR keretein belül végzett vizsgálatok alapján mind az online, mind a személyes megkeresés eredménye azt mutatja, hogy az egyetemen tanulmányokat folytató hallgatók közel kétharmada tervezi, hogy tanulni fog a jelenlegi diploma megszerzését követően is.

²⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. novemberi állapotot tükrözik.

A továbbtanulás szempontjából a mester és doktori képzések a legnépszerűbbek, a mesterképzést a továbbtanulók közel fele választotta. Végzetek esetében az online vizsgálatban a visszaküldők valamivel több, mint 50%-a gondolja úgy, hogy részt kell vagy szeretne részt venni további felsőfokú tanulmányokban, melyen belül a doktori képzésnek volt a legnagyobb az aránya.

Az, hogy az egységes osztatlan vagy a bolognai képzés hatékonyabb-e a munkaerőpiacon történő elhelyezkedés szempontjából, tapasztalataik szerint a kreatív szakmákban történő foglalkoztatás rendhagyó, így az esetek jelentős részében a képzésben töltött évek száma ebben a viszonylatban nem releváns.

Hallgatóik közül leginkább a grafika, webdesign területén végzetek tudnak BA diplomával is nagyobb erőfeszítés nélkül is elhelyezkedni. Ellenpélda ugyanakkor az építőművészet, amely területen végzett hallgatók csak MA elvégzésével szerezhetnek építési jogosultságot. A kancellár általános véleménye alapján az MA teremt valódi minőségi lehetőségeket.

A végzetek személyes megkeresése alapján a válaszolók 71%-a a szakterülethez kapcsolódó tevékenységből szerzi bevételeinek jelentős részét, illetve további 15%-a válaszolta azt, hogy iparművészet/design területhez kapcsolódóan folytatja munkáját, de nem a diplomájának megfelelő szakterületen.

A tanulmányok befejezése után egy éven belül a hallgatók több mint kétharmada talált munkahelyet, amelyek nagyjából a szolgáltatási és az oktatási területen találhatók.

A TÁMOP projekt DPR részében zajló kutatások online és személyes lekérdezéses módszerrel zajlanak. A pályakövető vizsgálatokat 1 és 3 évvel a végzés után folytatják le, továbbá munkaerőpiaci felméréseket is folytatnak a régió munkaadói körében.

Tanulmányokat folytató hallgatóik körében van érdeklődés külföldi tanulmányok iránt: a kérdezettek harmada szeretne szemesztert külföldön tölteni, ami a nyelvtanulás és külföldi gyakorlatok megismerését segíti. Végzett hallgatóik külföldi munkavállalásával kapcsolatban nem áll rendelkezésükre adat.

Hallgatóink ösztöndíj lehetőségeit a Fullbright Bizottság, Campus Hungary Ösztöndíj Iroda és a Nemzetközi Visegrádi Alap szervezetekkel együttműködve igyekeznek biztosítani.

Az alacsony hallgatói létszám miatt ez százalékosan nehezen értelmezhető, hogy a hallgatók milyen arányban helyezkednek el a gyakorlati helyükön. Példaként említendő stuttgarti gyakornokságát külföldi munkával folytató volt hallgatónk. Jellemzően végzett építészeik helyezkednek el külföldi cégeknél, amelynek egyértelmű oka a gazdasági válság.

Nyugat-magyarországi Egyetem (Sopron)²¹

A válaszokban részben a DPR háromévi kutatási eredményére, valamint a személyes tájékoztatásokra, informális adatgyűjtésekre támaszkodtak. Tekintettel arra, hogy egzakt mérési adatok az egyes szakokra lebontva nem reprezentatívak, a szakonkénti elemzésekre nem tértek ki. A DPR 2011. évi vizsgálatai alapján²² az egyetemen folytatott tanulmányok ideje alatt vagy utána a 2008 és 2010-ben végzett hallgatók mintegy 7-8%-a szerzett egyéb felsőfokú végzettséget. A végzett hallgatók 46%-a tervezi, hogy mesterképzésben folytatja tanulmányait. A felmérésben résztvevők több mint fele az alapképzést követően mesterképzésben folytatja tanulmányait, 1%-uk felsőfokú szakképzésben. A mesterképzésben végzők 8%-a doktori programban folytatja tanulmányait. Az egységes osztatlan és a bolognai rendszerben történő képzés az egyes szakok vonatkozásában eltérő hatékonyságot mutatnak a munkaerőpiacon való elhelyezkedésben. Egyes alapképzési szakok végzettjei a szak profiljától függően a munkaerőpiacon jól érvényesülnek (ott, ahol túlképzett szakembert nem kér a terület). A mesterképzési szakok és az osztatlan képzések végzettjei a tapasztalat szerint azonos eséllyel helyezkednek el. A külföldi tanulmányokat (pl. ERASMUS ösztöndíj keretében) folytató diákok elsősorban az alapl diploma birtokában nyerik el az ösztöndíjat, és ez feltehetőleg a munkaerőpiacon is előnynek számít.

²¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

²² 796 kérdőíven történt az adatelemzés

A végzett hallgatók az 1-5 skálán közepesre értékelik a végzettségük, diplomájuk szerinti szakma társadalmi presztízsét és anyagi megbecsülését. Az egyetemi szintű képzésben végzett hallgatók kevéssel többre értékelik (3,6).

Az elhelyezkedési lehetőségekre megközelítő tájékoztatást nyújthat az alapképzésből a mesterképzésre jelentkezők szakok szerinti létszáma. Ahol az alapszak után az elhelyezkedés biztosított, a mesterképzésre bejelentkezés alacsony. Tapasztalataik szerint összességében a mesterdiploma utáni elhelyezkedési esély nagyobb, mint az alapképzésben szerzett oklevéllel.

A 2010. évi felmérésük alapján – amikor a bolognai képzési rendszerben még csak alapképzésben végeztek hallgatók és mesterképzésben nem – az egyetemi szintű képzésben végzett hallgatók több mint fele (53,6%) teljes mértékben szükségesnek tartotta munkájához a diplomáját, míg a főiskolai szintű képzésben végzett hallgatók 45%-a, az alapképzésben végzett hallgatók 37%-a vélekedett így.

Az egyetemi végzettségű válaszolók 42,4%-a teljes mértékben szükségesnek tartja munkája során a szakon szerzett szakmai tudást, 25% többségében igen, 22% kisebb részben.

Az egyetemen népszerűnek mondható képzés pl. az andragógia, erdőmérnöki, gazdálkodási és menedzsment, faipari mérnöki, szociál-pedagógia, óvodapedagógus, turizmus vendéglátás, a művészeti képzések, a tanár szakok, agár képzési terület szakjai. Elhelyezkedési szempontból előnyös képzések továbbá a kémia, fizika, matematika.

A 2011. évi felmérés alapján a 2008 és 2010-ben végzett hallgatók 61% -a az abszolutórium megszerzésekor rendelkezett főállású munkaviszonnyal. A megkérdezettek 26%-a egy hónapon belül, 54% kicsit hosszabb keresés után tudott elhelyezkedni, egyötödük még nem találta meg a megfelelő munkát. A legtöbben álláshirdetésre jelentkezve (28%) és korábbi munkakapcsolat (27%) révén találtak munkát, a megkérdezettek ötöde kapcsolatrendszerén keresztül.

Szakonként és karonként változó ideig, akár 10-20 évig is követik informálisan a végzett hallgatók életpályáját, öregdiák találkozókon, partnerkapcsolatokon, médián keresztül. Elért eredményeiket közzéteszik a kari, egyetemi honlapon, a Vivát Academia egyetemi újságban. A 2011. évi felmérés alapján a végzettség megszerzését követően a volt hallgatók 59%-ának egy munkahelye volt, 23%-nak pedig több. A már dolgozók közül legtöbben diplomás státuszt töltenek be, beosztott diplomás 56%, alsó vezető 8%, középvezető 12% és felsővezető 3%. A végzettség közel fele köztisztviselőként vagy közalkalmazottként dolgozik, 8% állami/önkormányzati szektorban, 42% más szektorban. A végzett hallgatók 82%-ának állandó jellegű és határozatlan idejű, 16%-nak határozott idejű és 2%-nak alkalmi, megbízás jellegű a munkaviszonya. A végzettség megszerzése óta a volt hallgatók 70%-a nem volt munkanélküli, 30%-ukkal azonban már előfordult, átlagosan 5-10 hónapos időszakra.

A külföldi tanulmányok választására némi hatással van a családi háttér, valamint hogy milyen munkarendben folytatják tanulmányaikat. A 2008 és 2010-ben végzett hallgatók válaszai alapján kimutatható, hogy a válaszoló hallgatók 58%-a legalább egy szemesztert tanult külföldön. A 2007, 2008, 2009-ben végzett hallgatók körében folytatott 2010. évi felmérés alapján az egyetemi szintű végzettségűek majdnem 60%-a szeretett volna külföldön dolgozni és 15%-a tervezte, hogy külföldre megy dolgozni.

Egyetemi és kari szinten a több megkeresés érkezik különböző szervezetektől a frissen végzett hallgatók számára konkrét állásajánlatokkal. Az egyetem a partnerkapcsolatokon keresztül tájékozódik a munkaerőpiaci helyzetről. Az évente többször megrendezett Karriernapon céges partnereik képviselői – akik közül többen az egyetemen szereztek képesítésüket – tartanak tájékoztatót a hallgatóknak.

A 2008-ban és 2010-ben végzett hallgatók körében folytatott 2011. évi DPR vizsgálatok alapján²³ a végzettségűek 23%-át alkalmazták utóbb a gyakorlatot biztosító szervezetnél. A végzett hallgatók 5%-át a korábbi gyakorlati helyen alkalmazták.

A 2010 őszi végzett felmérés alapján a 2007, 2008 és 2009-ben végzettségűek többsége teljes mértékben tudta hasznosítani munkahelyén az egyetem nyújtotta gyakorlati képzés és szakmai gyakorlat ismereteit.

²³ 796 kérdőívben történt az adatelemzés

Szegedi Tudományegyetem²⁴

Az egyetem DPR adatai szerint a következő 2-3 év továbbtanulási terveit tekintve a válaszadók leginkább a mesterképzésekben gondolkodnak, csaknem 30%-uk tervezi, hogy folytatja tanulmányait, ebből 17% az egyetemen maradna. Negyedük tervez felsőfokú szakképzést illetve szakirányú továbbképzést / rezidensképzést, csaknem ötödük pedig doktori tanulmányokat.

	Igen, az SZTE-n	Igen, de másutt	Nem
Felsőfokú szakképzésben	13	13	74
Alapképzésben	6	7	87
Mesterképzésben	17	12	71
Szakirányú továbbképzésben, rezidensképzésben	14	12	74
PhD/DLA képzésben	12	9	79

Tervezi-e a továbbtanulást a következő 2-3 évben, és ha igen, hol? (nappali és nem nappali tagozaton végzettek együtt (%))

Az egységes osztatlan képzés és a bolognai rendszer közötti különbségekkel kapcsolatban a rektor megjegyezte, nehéz választ adni arra, hogy az elhelyezkedési arányokban található különbség a szakmaspecifikusság vagy a képzési rendszer következménye. A bolognai képzési rendszeren belül a BA/BSc és az MA/MSc diplomák összevetése is csak korlátozottan lehetséges. A jelenlegi munkapiaci státusz azt mutatja, hogy a munkanélküliség kb. azonos arányban érintette a két csoportot (a 2012-es kutatás szerint), ugyanakkor a BA/BSc formában végzettek közül többen tanulnak tovább nappali tagozaton.

Az egyetemen legtöbben (24%) bölcsészettudományi területen végeznek, a második legnagyobb képzésterület pedig a természettudományi (12%), ezt követi a jogi és igazgatási terület (12%) és a pedagógia (10%). A társadalomtudományi és a gazdasági területen végzettek 9%-ot tesznek ki. Az arányok hozzávetőlegesen megegyeznek a 2011-es kutatásban tapasztaltakkal.

Képzésterületek	A szak képzésterülete (az elsőként jelölt szak szerint)		
	2012-ben fő	2012-ben %	2011-ben %
Agrártudományi	91	3,6	5,2
Bölcsészettudományi	615	24,1	26,3
Gazdasági	226	8,9	9,1
Informatikai	132	5,2	5,5
Jogi és igazgatási	301	11,8	11
Műszaki	31	1,2	1,8
Művészeti	37	1,4	1,1
Művészetközvetítői	11	0,4	0,3
Orvos- és egészség tudományi	196	7,7	7,8
Pedagógiai	266	10,4	8,2
Sporttudományi	88	3,5	3,4
Társadalomtudományi	240	9,4	8
Természettudományi	313	12,3	12,4
Összesen	2546	100	100

A válaszadók képzésterületek szerinti megoszlása 2012-ben és 2011-ben

A kapott tájékoztatás szerint az abszolutórium megszerzésekor a válaszadók 45%-a (1193 fő) rendelkezett főállású munkaviszonnyal: a nappalisok 14%-ára, a levelezősök 90%-ára volt ez jellemző. Az abszolutóriumkor állásban lévők egy része (18%) már akkor olyan munkakörben volt, ami teljesen megfelelt tanulmányainak, további 59% szerint az akkori állása erősen kötődött a szakterületéhez, azaz összességében több mint háromnegyedüknek volt már akkor olyan munkahelye, ami kapcsolódott a szakmához. 18%-uknak ugyanakkor ez a munkahelye nem kapcsolódott a tanulmányokhoz.

Az abszolutórium után a végzettek (2645 fő) kevesebb, mint fele keresett állást (44%, 1171 fő). Egy részük azért nem keresett, mert már korábban is állásban volt (az abszolutórium

²⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

megszerzése előtt) és nem is akart váltani, 41% (1081 fő). 11% tanulmányai folytatása miatt nem keresett állást, további 4% egyéb okból nem akart munkát keresni.

Az abszolutórium után megszerzett első munkahely már sokkal inkább szakmához kapcsolódó volt, mint azok az állások, amelyeket a végzettek az abszolutórium szerzés előtt töltöttek be. Itt 33% jelezte, hogy munkája nagyon szorosan kapcsolódik a végzés szakterületéhez (szemben a korábban már bemutatott 18%-kal), további 43% jelezte, hogy a tágabb szakmájában vágott az abszolutórium utáni munkája (szemben a korábbi 59%-kal). A kettő együtt 76%-ot ad, azaz alapvetően róluk mondhatjuk, hogy a pályán maradtak. Itt 17% mondta, hogy teljesen más szakterületen végzett, mint a megszerzett munka, míg 7% érezte úgy, hogy munkája valójában nem köthető szorosan semmilyen szakterülethez. Az adatok csak kis mértékben különböznek a 2011-es év eredményeitől.

A rektor kiemelte, hogy a jelenleg dolgozók 15%-ának mellékállása is van. (Ez az arány a 2011-es kutatásban is ennyi volt.) Ez a másodállás az esetek csaknem háromnegyedében (71%) erősen kapcsolódik tanult szakmájához; 22%-uk nyilatkozott úgy, hogy ez a mellékállás nem kapcsolódik tanult szakterületéhez, néhányan pedig úgy minősítették, hogy az bármilyen területhez kapcsolható. A mellékállás az esetek 31%-ában nem igényel diplomát.

Azok közül, akik az abszolutórium után munkát kerestek 37% azonnal talált is (1 hónapon belül), további 49% keresés után talált, 14% pedig még nem talált. Azokból, akinek időre volt szüksége az álláskereséshez (azaz keresés után találtak állás), 44% 1-3 hónap alatt talált állás, további 27% 4-6 hónapig kereste munkahelyét, további 19% találta meg állását 7-12 hónapon belül. A maradék 10% 1 évnél tovább kereste munkahelyét, amit végül megtalált. Összességében elmondható, hogy a válaszadók 58%-a az abszolutórium után hamarosan (max. 3 hónapon belül) talált munkahelyet.

A DPR kutatások a végzést követően 5 éven keresztül folynak. 2012 volt az első év, amikor az 1, 3 és 5 éve végzettek is lekérdezésre kerültek. A tavaszi kutatások mellett háromévente az őszi időszakban *telefonos kutatást* is végez az egyetem.

Az egyetemen végzett felmérés során 2655 főből 2205 fő jelezte, hogy jelenleg is dolgozik, 101 fő sosem dolgozott, 173 főnek már volt munkahelye, de jelenleg nem dolgozik, 176 fő pedig nem válaszolt. Jelenleg az érdemi válaszadók 89%-a dolgozik.

2012-ben a válaszadók 18%-a nyilatkozta azt, hogy a jelenlegi munkájához egy teljesen más szakterületen szerzett ismeretre lenne szüksége (pályaelhagyók).

A válaszadók nagy része ugyanakkor vagy saját, vagy a végzett tanulmányokhoz kapcsolódó területeken dolgozik. Az arányok szinte teljesen megegyeznek a 2011-es felmérés eredményeivel. A 2010-es felmérésben – bár más volt a kérdés szövegezése – 18% vallotta magát pályaelhagyónak.

A külföldi munkavállalással kapcsolatosan megírta a rektor, hogy egyesek külföldön vagy ott is végeztek munkát a tanulmányok előtt vagy mellett, a hallgatók 10%-a jelezte ezt. A külföldi munkavégzés valamivel jobban jellemző a nappali tagozaton tanulóakra (12%-uk említette), mint a levelezőn végzettekre (9%). A lekérdezéskor a munkahellyel rendelkező válaszadók 7%-a (154 fő) dolgozott külföldön. A legtöbben (41 fő) az Egyesült Királyságot jelölték meg, 30 fő pedig Németországot. A harmadik leggyakoribb említés (15 fő) Magyarország volt, ezt tekintették külföldnek. Őket leszámítva 6% a külföldön munkát vállalók aránya. Ennél valószínűleg többen dolgoznak kinti munkahelyeken, de az online felmérés feltehetően csak korlátozottan képes őket elérni. 2010-ben még csak 1% jelölt külföldi munkahelyet, 2011-ben már 6%.

A külföldi munkavégzés aránya képzésterületenként rendkívül eltérő; míg a jogi és igazgatási területen végzettek csak 1% jelzett külföldi munkahelyet, addig az orvos- és egészségtudományi területen végzettek több mint ötöde. A Karrier Iroda és a Nemzetközi Mobilitás Iroda foglalkozik ösztöndíj és munkavállalási lehetőségek ajánlásával; az évente állásbörzét rendezésnek, és gyakornoki rendszert is működtetnek.

Bár a végzettek úgy vélik, nem voltak elég felvértezve munkapiaci ismeretekkel, az egyetem Karrier Irodájának szolgáltatásait csak a válaszadók negyede (25%) vette igénybe. A szolgáltatások közül a legtöbben az állásbörzét látogatták (ezt 21% jelölte), második

legnépszerűbb a gyakornoki helyek, állásajánlatok közvetítése, amivel a válaszadók 4%-a élt. A harmadik a karrierfejlesztés kurzus, amin a végzetek szintén 4%-a vett részt. Ez utóbbi mind az őszi, mind a tavaszi félévben meghirdetésre kerül összegyűjtési szinten, és félévenként kb. 300 hallgatónak tud az elhelyezkedéssel kapcsolatos ismereteket nyújtani. Bár az Iroda szolgáltatásai nem csak a nappali tagozatos hallgatóknak szólnak, mégis elsősorban ők veszik ezeket igénybe, így a nappali tagozatosok részmintáján az igénybevételi arányok magasabbak. A Karrier Iroda többi szolgáltatása, úgymint a cégelőadások, állásbörze előkészítő napok, személyes tanácsadás vagy tréningek, a válaszadók 2-3 %-át vonzották. Az egyes karok végzettjei közül a leginkább a GTK és a TTIK hallgatói vették igénybe az Iroda szolgáltatásait, előbbieknél 41%, utóbbiaknál 43%-a nyilatkozott így. Szintén magasabb az igénybevétel a BTK-ról, ahol a válaszadók 27%-a vett részt valamilyen programon.

A válaszadók csaknem háromnegyede (72%) részt vett a kötelező szakmai gyakorlaton; 22 %-ukat később a gyakorlati helyen alkalmazták.

Óbudai Egyetem²⁵

A DPR adatai alapján a végzés évét (alap- vagy mesterképzés) követően a 2012-es évben a végzett hallgatók 12,4%-a, 2013-ban 12,2% tanult tovább.

Az intézményben az elmúlt időszakban kizárólag bolognai rendszerben történő képzés folyt, korábban pedig főiskolai szintű képzés zajlott az egyes szakokon, a bolognai rendszerhez hasonló kiegészítő (egyetemi szintű) képzésekkel. Az idei évben indította el az egyetem egyetlen területen osztatlan képzést a mérnök-tanár szakon, így bolognai rendszer és az egységes osztatlan képzés összehasonlítására vonatkozóan az egyetem nem rendelkezik releváns információkkal. Mindemellett a rektor véleménye szerint a bolognai rendszerű képzés keretei között végzett alapképzéssel rendelkező végzetteket a munkaerőpiac szívesen fogadja. A munkaerőpiac, illetve a konkrét munkaadó általában magasra értékeli a mesterképzésben kapott többlettudást, gyakran tapasztalja azonban, hogy foglalkoztatott hallgatók a mesterfokú képzésének költségeit és egyéb terheit már nem vállalja a munkáltató. Ugyanakkor elmondható, hogy a felsőfokú szakképzés fogalmát csak lassan fogadja el a munkaerőpiac, gyakran nem tudja értelmezni a végzettek kompetenciáit.

A felvételnél mutatkozó érdeklődés, valamint a túljelentkezések alapján az Óbudai Egyetem leginkább és legkevésbé népszerű szakja (a 2012-es felvételi adatai alapján):

	első helyen történő túljelentkezés	bármely helyen történő túljelentkezés	a bekerültek átlagos pontszáma
mérnök informatikus BSc (nappali)	1,4-szeres	6,2-szeres	362
műszaki szakoktató BSc (nappali)	0,24-szeres	0,32-szeres	nem indult el

Arról is tájékoztatott a rektor, hogy a hallgatók jelentős része a végzés pillanatában már dolgozik. Ez nem csak a levelező munkarendben tanulók esetére igaz, hanem a nappali képzés esetében is.

	2012-ben végzett felmérés	2013-ban végzett felmérés
Azonnal elhelyezkedők vagy már a végzéskor dolgozók aránya	57,3 %	54,1%
Állást keresők elhelyezkedésének átlagos ideje	2,63 hónap	4,05 hónap
A teljes sokaságra jellemző átlagos elhelyezkedési idő	1,13 hónap	1,86 hónap

A kérdőíves nyomon követés a DPR keretében az 1, 3, és 5 éve végzettek lekérdezésére vonatkozik. Az ezt követő időszakban az intézmény ALUMNI rendszere kezeli a végzettekkel való kapcsolattartást.

A végzést követően jellemző, hogy az elhelyezkedés aránya növekszik. Az egy éve végzettek közül továbbtanuló és aktív munkában lévők arányának összege meghaladja a 100%-ot, ami arra utal, hogy a végzettek egy része munka mellett tanul.

	1 éve végzett	3 éve végzett	5 éve végzett
2012-es felmérés	87,9 %	90,7 %	92,1 %
2013-as felmérés	85,5 %	95,8 %	91,7 %

²⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

Az is megállapítható továbbá, hogy az 1, 3 és 5 éve végzetek jelentős arányban a szakmájukban foglalkoztatottak. A végzettektől a végzés óta történt külföldi tanulmányaikra és munkavállalásukra kérdezett rá az egyetem.

Külföldi tanulás	1 éve végzetek	3 éve végzetek	5 éve végzetek
2012-es felmérés	1,6 %	4,1 %	6,8 %
2013-as felmérés	7,7 %	7,9 %	2,6 %

Külföldi munkavállalás	1 éve végzetek	3 éve végzetek	5 éve végzetek
2012-es felmérés	7,3 %	12,3 %	11,3 %
2013-as felmérés	11,5 %	8,5 %	4,8 %

A fiatalok elhelyezkedését segítik az egyetem kiterjedt szakmai kapcsolatai, az iparban elismert, jó szakmai hírneve. Ezek a tényezők biztosítják az alapképzésben részt vevő hallgatók kooperatív képzésének folyamatos meghirdetését és működtetését. A kooperatív képzés az egyetem nappali alapképzéséhez kapcsolódó, önkéntes, kiegészítő gyakorlati modul, amelyben az egyetem és valamely gazdasági társaság, vállalat, intézmény együttműködnek annak érdekében, hogy az egyetemi hallgatók – a képzési célban megfogalmazottak szerint – szakmai gyakorlatot szerezzenek. A kooperatív képzés modulja a nappali tagozatos tanterv olyan kiegészítő része, amely egy vagy két (a 7. és/vagy 8.) félévben valósul meg, amelynek során a hallgatók a képzést támogató cégeknél szakmai gyakorlatot (4 nap/hét), az egyetemen pedig speciális elméleti ismereteket szereznek (1 nap/hét), és a cég szakembereinek segítségével elkészítik szakdolgozataikat. A képzés időtartama 5 vagy 10 hónap, és elvégzése jelentős mértékben segíti a hallgatók munkaerő piaci elhelyezkedését.

Egyetlen ipari partnere van az egyetemnek, amely már több éve két hallgató tanulmányait támogatja havi ösztöndíjjal. Néhány, egyszeri díjazású programot finanszíroznak még ipari partnereink, többnyire diplomamunkákhoz vagy versenyeredményekhez kapcsolódóan. Ezidáig egy alkalommal kereste meg az egyetemet egy megyei önkormányzat olyan ösztöndíjprogrammal, amely azt célozta, hogy végzés után a megyéből származó környezetmérnök hallgatók a településeiken vagy a régióban helyezkedjenek el. Jellemző, hogy a levelező tagozatos, költségtérítéssel képzésben részt vevő hallgatók költségtérítési díját részben vagy egészben munkáltatójuk átvállalja.

A kooperatív képzésben résztvevő végzetek jelentős része helyezkedik el a kooperatív képzésre lehetőséget adó szervezetnél. Pontos felmérése erről nincs az egyetemnek, de becsléseik szerint ez az arány 60% körül lehet.

Nyíregyházi Főiskola²⁶

A rektor tájékoztatása szerint 2010-2012 évben végzett hallgatóik körében elvégzett DPR vizsgálatok adatai alapján a továbbtanulási szándékú hallgatók terveit a továbbtanulás céljának megfelelően a reprezentatív mintavétel tekintetében diagramok szemléltetik. (Lásd. 9. számú melléklet) Nem jellemző, hogy hallgatók egy időben többféle képzésre is járnának. Ez egyrészt nagy terhet jelent időben és elfoglaltságban, másrészt a magyar felsőoktatási finanszírozási szisztéma szerint azonos képzési szinten csak egyet lehet állami támogatással elvégezni, a másodikért már fizetni kell, így csak kevesen engedhetik meg maguknak, hogy egy időben több szakra is járjanak. Ezért inkább a diploma megszerzése utánra tervezik a továbbtanulást.

Korábbi felmérések igazolják, hogy a fiatalok a munkaerőpiaci helyzetük javítása érdekében vállalkoznak újbóli tanulásra. A megkérdezettek elsősorban újabb diplomát adó képzések elvégzését tervezik. A hallgatók több mint fele a végzés után mesterképzésben gondolkodik, leendő szakmájából szeretne mélyebb elméleti ismereteket szerezni. Bár a Nyíregyházi Főiskolán főként csak tanári szakon végzetek folytathatják mesterképzésen tanulmányaikat, a továbbtanulást tervezők még így is, több mint fele arányban, ebben az

²⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

intézményben szeretnének újabb diplomához jutni. A mesterszakos diploma épp a pedagógusok körében jelenthet a közalkalmazotti bértábla szerinti magasabb besorolást, nagyobb jövedelmet, de az is fontos szempont, hogy az átalakulóban lévő közoktatás rendszerében nagyobb biztonságot ígér az egyetemi szintűnek tekinthető végzettség és kiváltható vele a meghatározott időszakonként kötelező továbbképzésen való részvétel is.

A legkevésbé a Mezőgazdasági és Műszaki Karra járó hallgatók tervezik, hogy mesterszakon folytassák tanulmányaikat. Kedvező, hogy nőtt a felsőfokú szakképzések és a szakirányú továbbképzések népszerűsége. Ezek a rövidebb ideig tartó képzések speciális, szakmai ismeretekhez juttathatják az odajárókat. Míg korábban a felsőfokú szakképzésekre főként akkor iratkoztak be a hallgatók, ha érettségi után nem sikerült felvételt nyerniük felsőoktatási intézménybe vagy a diploma megszerzését követően nem találtak megfelelő állást, addig mára a felsőfokú szakképzések presztízse és rangja javulni látszik.

A hallgatók többsége újabb diplomáját is az egyetemen szeretné megszerezni, döntésüket jelentősen befolyásolja, hogy az intézmény helyben milyen lehetőségeket tud felajánlani volt hallgatói számára. A megszokott környezet, az ismerős tanárok és csoporttársak gyakran azokat a hallgatókat is maradásra ösztönzik, akik korábban úgy tervezték, a diploma megszerzése után azonnal munkába állnak.

Annak ellenére, hogy a főiskolai évek alatt rendkívül alacsony a külföldön tanulók, munkát vállalók aránya, a végzés után hallgatóik több mint fele (51%) nem Magyarországon tervezi a munkába állást. Ha ehhez az értékhez még hozzá adjuk a bizonytalanokét, akkor csak minden hatodik leendő értelmiségi biztos abban, hogy tudását Magyarországon szeretné kamatoztatni. Az idegen nyelvtudásuk alapján feltételezhető, hogy valószínűleg angol nyelvterületen próbálkoznak majd, hisz kevesen vannak, akik az angolon kívül bármely más nyelven kommunikálni képesek. A külföldön munkavállalási szándékot jelzők között a Természettudományi és Informatikai Kar, a Gazdaság és Társadalomtudományi Kar és a Mezőgazdasági és Műszaki Kar hallgatói vannak többségben. A legkevésbé a Pedagógusképző Karon tanulók tervezik, hogy nem Magyarországon szeretnének elhelyezkedni, Ezek a munkák jellemzően rövid ideig tartó alkalmi, diák vagy gyakornoki munkák.

A diplomával rendelkezők elhelyezkedését vizsgáló kutatások mindegyike megerősíti a képzés alatti munkavállalás fontosságát. A hallgatók számára létfontosságú, hogy pályakezdőként is tudjanak igazolni szakmai jártasságot, gyakorlatot, ha kell ajánló levelet kapjanak. Ezért vannak előnyben azok a hallgatók, akik olyan szakon tanulnak, ahol a képesítési követelmények kötelező féléves gyakorlatot írnak elő (gazdálkodási és menedzsment, szociál-pedagógia szakosok).

A megkérdezetteink mindössze 3%-a bánta meg szakválasztását és nyilatkozott úgy, hogy nem abban a szakmában kíván elhelyezkedni. Csak minden nyolcadik válaszadó biztos abban, hogy szakjának megfelelő munkát fog találni. Az arány jóval alatta marad az országos értéknek, de ha figyelembe vesszük, hogy válaszadók a foglalkoztatási aktivitás szempontjából a legkedvezőtlenebb régióban laknak és tanulnak, reálisnak tekinthető ez az érték. Mivel a vizsgálatban résztvevők fiatalok és mobilak, így az elhelyezkedésnél jellemzően nem ragaszkodnak egy-egy konkrét településhez, de ismeretségük lakóhelyükhöz és a felsőoktatási intézmény székhelyéhez kapcsolódnak. Logikus tehát, hogy munkavállalásra a legnagyobb esélyük ebben a térségben lesz. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye úgy a munkanélküliséget, mint a jövedelmi adatokat tekintve a legkedvezőtlenebb helyzetben van. Az, hogy a megkérdezettek 60%-a reménykedik abban, hogy szakjának megfelelő munkát fog találni azt igazolja, hogy hallgatók az elhelyezkedés érdekében nagyobb kompromisszumokat is vállalnak.

Minden negyedik diák nem tartja reálisnak azt, hogy a diploma megszerzése után el fog tudni helyezkedni, jellemzően ők azok, akik emiatt a külföldi munkavállalás lehetőségében gondolkodnak.

Fontos ismerv úgy a diák, mint a képzőintézmény számára annak ismerete, hogy mennyire elégedett pályaválasztásával a hallgató. Ezt a „diploma után milyen szakterületen szeretne dolgozni” kérdés tudakolja meg. Kedvező, hogy a válaszadók jövőbeni terveit alapul

véve, az országos átlagtól (3,3%) alacsonyabb lenne a pályaelhagyók aránya (3,3 %), tehát a megkérdezettek közül nagyon kevesen vannak, akik nem a tanult szakmájukban szeretnének a későbbiekben dolgozni. Kétharmaduk (64,8 %) a tanult szakmájukban és 24,9 %-uk közeli területen kíván elhelyezkedni. A DPR eredmények azt mutatják, hogy országosan magasabb a biztosan a szakterületen elhelyezkedni szándékozók aránya, mint intézményükben. A válaszadók között viszont többen vannak azok, akik a leendő szakmájukhoz rokon területeken is szívesen vállalnának munkát. Ehhez figyelembe kell venni, hogy foglalkoztatás szempontjából a leghátrányosabb területről érkeznek válaszadók, itt a legmagasabb a munkanélküliség, ezeken a településeken a legnehezebb állást találni, érthető, hogy a munkahely megszerzése érdekében nem ragaszkodnak annyira szűken vett szakmájukhoz, mint a kedvezőbb foglalkoztatási lehetőséget jelentő térségekből érkezők, kompromisszumokra is hajlandóak, ha ez munkát jelenthet. A Műszaki és Mezőgazdasági Karon tanulók a legbiztosabbak abban, hogy szakterületükön fognak elhelyezkedni (79,1%), a legkevésbé a Pedagógusképző Kar diákjai vannak erről meggyőződve (62 %). A Gazdasági és Társadalomtudományi Kar hallgatói közül válaszolták a legkevésbé azt, hogy teljesen más területen is szívesen elhelyezkednének. (1,3 %) Az erre a karra járó diákok a leginkább kompromisszum képesek, ők azok, akik a legnagyobb arányban vállalnák a közeli szakmákkal összefüggő munkákat is (35,4 %).

Az intézményben frissen végzett hallgatóik átlagosan 6 hónapon belül tudnak elhelyezkedni, természetesen nagy szórást mutatkozik az előzőeknek megfelelően a különböző szakterületek tekintetében.

A DPR 1-3-5 évig követi nyomon a végzett hallgatók életpályáját. A Nyíregyházi Főiskola az Alumni, Karrier és PR-iroda működése keretén belül biztosítja a frissen végzett hallgatók számára különböző szervezetek, munkáltatók által folyamatosan megjelenő munkavállalási, elhelyezkedési lehetőségek közvetítését. A Főiskola több mint 50 regionális munkáltatóval kötött együttműködési megállapodást a különböző szakterületek képzéséhez kötődő szakmai gyakorlati ösztöndíjak tekintetében. Tapasztalatuk szerint az ösztöndíjban részesülő hallgatók több mint 30%-a helyezkedik el a gyakorlatot biztosító szervezetnél, intézménynél.

A Nyíregyházi Főiskola a továbbiakban is az Alumni, Karrier és PR-iroda keretében folyamatosan fejleszti az olyan jellegű szolgáltatásait, amelyek az aktív hallgatók karrier, életpálya tervezésének támogatását és a végzett hallgatók munkaerő piaci elhelyezkedését segítik.

Tapasztalataik szerint a Nyíregyházi Főiskola legnépszerűbb szakjai:

- Gazdálkodási menedzsment
- Turizmus-vendéglátás
- Csecsemő -és kisgyermek nevelő
- Gépészmérnöki
- Programtervező informatikus.

Legkevésbé népszerűek:

- Magyar
- Fizika,

A különböző szintű diplomák közül az elhelyezkedést legnagyobb mértékben a gazdaságtudomány területén és a műszaki és informatikus képzési területen szerzett diplomák segítik elő.

*Károly Róbert Főiskola (Gyöngyös)*²⁷

A tanulmányaik befejezését követően mesterképzésben továbbtanulni szándékozó hallgatók aránya 25% körül alakul, azon hallgatók aránya, akik alapképzésben szeretnének továbbtanulni 4,5%, felsőfokú szakképzésben (felsőoktatási szakképzésben) 17%, szakirányú továbbképzésben 15%, doktori képzésben pedig a végzett hallgatók 8%-a tervezi a továbbtanulást.

²⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

A főiskolai képzésben végzett hallgatók elhelyezkedési aránya hasonló a bolognai rendszerben végzett hallgatókéhoz. A tapasztalatok szerint a bolognai rendszerű képzési formák közül a magasabb szintű végzettség megszerzése nagyobb lehetőséget biztosít az elhelyezkedésre, pontos adat azonban nem áll a főiskola rendelkezésére.

Az intézményben a legkevésbé népszerű szakok: közszolgálati (BA), emberi erőforrások (BA), informatikus és szakigazgatási agrármérnöki (BSc), valamint a turizmus-menedzsment (MA) szak, ez utóbbi valószínűleg az oklevél kibocsátásához szükséges magas nyelvvizsga követelmény miatt. A legnépszerűbb szakok a gazdaságtudományok képzési területen a gazdálkodási és menedzsment (BA), pénzügy és számvitel (BA), kereskedelem és marketing (BA), turizmus-vendéglátás (BA), informatika képzési területen a gazdaságinformatika alapképzési szakon (BA) folytat képzést a főiskola, amelyet szintén népszerűnek számít. Az agrár képzési területen a környezetgazdálkodási agrármérnöki (BSc), szőlész-borász mérnöki (BSc),

A főiskolán frissen végzett hallgatók a visszajelzések szerint a végzést követő 3-6 hónapon belül el tudnak helyezkedni. Az intézmény 5 évig követi nyomon a végzett hallgatók életpályáját a DPR segítségével, amelynek keretében három megkeresés történik, a végzést követő 1., 3. és 5. évben.

Mindhárom képzési szinten az a tapasztalata a rektornak, hogy a foglalkoztatottság 90% körül alakul, amelyből kb. a hallgatók 60%-a végez a végzettségének megfelelő munkát. Ennél az adathoz azonban érdemes arra is figyelemmel lenni, hogy az önkéntes adatközlési aktivitás leginkább azokra a végzett hallgatókra jellemző, akik találtak munkahelyet. Azon végzett hallgatók, akik kevesebb sikerrel jártak az elhelyezkedés terén, kevésbé szívesen teszik ezt a tény közzé.

Az intézményhez érkezett visszajelzések alapján a végzett hallgatók kb. 10%-a vállalt külföldi munkát a felsőfokú végzettség megszerzését követően, a jelenleg is hallgatói jogviszonnyal rendelkezőknek pedig közel 15%-a tervezi külföldi tanulmányok folytatását.

A főiskola rendelkezik egy *Munkaerőpiaci portállal*, amely regisztrációs lehetőséget biztosít az állásajánlatot, gyakornoki lehetőséget biztosító cégek, valamint az állást kereső hallgatók számára. Az intézmény honlapján publikálja a gyakornoki és állásajánlatokat, évente egy alkalommal pedig állásbörzét szervez. *A visszajelzések alapján a szakmai gyakorlatot letöltő hallgatók a gyakorlati helyként választott cégnél nagy arányban tudnak elhelyezkedni.* Speciális gyakorlati helyként a pénzügy és számvitel szakos hallgatók esetében a Nemzeti Adó és Vámhivatal kiemelhető.

Színház- és Filmművészeti Egyetem (Budapest)²⁸

Az egyetemen az egységes osztatlan képzés maradt domináns. Az első BA képzések most végződtek, ahol van ráépülő MA szak (pl. a kameraman-operatőr képzés), amelyre az egész osztály jelentkezett. A hangmester és vágó BA szaknak nincs MA folytatása. A doktori iskolában minden MA végzettségű hallgató folytathatja tanulmányait színházművészet, illetve film és videóművészet ágban. Évente 25-30 jelentkező van, döntő többségük az egyetemen végzett hallgatók közül kerül ki. A rektor álláspontja szerint a művészeti területen a munkaerőpiac elég nehezen definiálható. Csak néhány szak van, ahol MA képzés is folyik, de még csak egyetlen osztály végzett 5 fővel és ők mindannyian folyamatosan dolgoznak (ha nem is közalkalmazottként, vagy munkaviszonyban, hanem szabadúszóként), így nem tud érdemi választ adni erre a kérdésre.

Ahol BA és MA szak is van (kameraman BA+operatőr MA; mozgókép alapszak film- és televízió-rendező BA + filmrendező művész MA; dokumentumfilm-rendező MA) még nincsenek végzett növendékek, tehát erre a kérdésre sem egyértelmű a válasz, hiszen nincs tapasztalata az egyetemnek. Azt azonban leszögezte a rektor, hogy a hallgatók már az egyetemi évek alatt is folyamatosan dolgoznak olyan produkciókban, ahová többségében az egyetemen tanító oktatók kapcsolatai révén kerülnek be. Később a saját hallgató-társaikkal alakított alkotó közösségekben dolgoznak sok esetben.

²⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

A legnépszerűbb szak a színművész, a legkevésbé népszerű a gyártásszervező alapszak. A frissen végzett hallgatók „elhelyezkedése” nem jellemző. Néhány színművész leszerződik a különböző kő- vagy alternatív színházakhoz. A televíziók műsorát és a közösségi portálokat követve, a fesztiválok műsorát figyelemmel kísérve számos információja van az egyetemnek a végzett növendékekről. Nem igazán lehet értelmezni azonban egy filmrendező esetében, ha pl. ötévente készít egy nagyjátékfilmet, vagy naponta egy epizódot valamely televíziós sorozatból.

Szakmai gyakorlati ösztöndíj nincs az egyetemen, a szakmai gyakorlat a színművészek és színházi rendezők esetében működik. Sok esetben az osztályvezető tanár színházában gyakorol egy színész és oda kap szerződést is. A színházak helyzete miatt azonban ez a lehetőség is beszűkült az utóbbi években.

Pannon Egyetem (Veszprém)²⁹

Az egyetem rektorának tájékoztatása szerint a továbbtanulási szándékot befolyásolja a képzési terület, valamint a képzés szintje. A végzetek 30%-a mesterképzésben, 20%-a szakirányú továbbképzésben, 7% alapképzésben, 16% doktori képzésben kíván részt venni.³⁰

Az abszolutorium megszerzése előtt elhelyezkedők válaszai alapján 30% személyes kapcsolatok útján, 40% álláshirdetésre való jelentkezés útján jutott el. A további 23% egyéb úton (munkáltatók felkeresése, korábbi munkakapcsolat alapján, szakmai gyakorlati hely, karrier iroda, állásbörze, vállalkozóvá vált) és 7% egyéb, amelyről nincs információ. Az elhelyezkedési utak is mutatják, hogy ez egy komplex rendszer, az egyéni érvényesülésnek sok tényezőjével. A rektor szerint azt megállapítani, hogy ebben a hatásmátrixban mely tényezőnek van legnagyobb hatása egy-egy egyén elhelyezkedésében jelenlegi kutatási, kimutatási módszerekkel nem lehet. A DPR alapján nem mutatható ki különbség az elhelyezkedési mutatókban a képzési terület és képzési formák között.

A rektor meglátása szerint a különböző szintű diplomák egyelőre ugyanolyan esélyeket biztosítanak, és még nincs meg a megfelelő munkaerőpiaci visszajelzés a különböző szintű diplomával rendelkezők tudásával, alkalmasságával, beválásával kapcsolatban. A munkaadók általában azt nézik, hogy mit tud a jelentkező, és nem azt, hogy milyen diplomája van. A szakok népszerűségének több mutatója is lehet, ezért nehéz annak a kérdésnek megválaszolása a rektor véleménye szerint, hogy melyek az intézmény legnépszerűbb és legkevésbé népszerűbb szakjai. Egyrészt a beiskolázásnál a túljelentkezés lehet sikerességi mutató. A képzés esetén a hallgatók elégedettsége az oktatással, kapott szolgáltatásokkal, oktatókkal befolyásolhatja a népszerűséget, a kimeneti oldalon pedig az elhelyezkedési esélyek, és a megszerzett tudás általi könnyű elhelyezkedés növelheti a szak iránti népszerűséget. Az is lehet, hogy bár rossz beiskolázási mutatókkal, a kemény oktatás miatt népszerűtlen képzéssel rendelkezik egy szak, mégis nagyon jó elhelyezkedési adatokat mutat. A beiskolázási túl- vagy alul jelentkezésnek számos oka lehet, nem feltétlen a szak népszerűség, hanem földrajzi helyzet, ismertség, vagy egyszerűen divat lehet hatással.

Az oktatással, szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség, és népszerűség könnyebben mérhető fogalom a kapott tájékoztatás szerint. A DPR visszajelzései alapján a végzetek 75%-a kapcsolódó szakterületen dolgozik, 15% más szakterületen, 10% pedig olyan helyen, amely bármilyen végzettséggel ellátható terület.

Képzési területenként ez az arány némi eltérést mutat. Informatikai képzési terület esetén a végzett hallgatók 90%-a kapcsolódó szakterületen dolgozik. Másik végletként pedig elmondható, hogy a társadalomtudományi és bölcsészettudományi képzési területen a végzetek 65%-a dolgozik kapcsolódó szakterületen, 25% más szakterületen, 10% pedig bármilyen végzettséggel betölthető területen.

Az abszolutorium pillanatában a végzetek 40%-a már rendelkezik munkahellyel, igaz nagyobb arányban a levelező tagozatosok. Azok, akik nem rendelkeznek diplomával, csak abszolutoriummal, nagyrészt úgy ítélték meg (6% kivételével), hogy a diploma hiánya nem

²⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

³⁰ A viszonylag kis válaszadási elemszám miatt szignifikáns különbség nem mutatható ki, sem a képzési területek, sem a képzési szintek közötti továbbtanulási szándékban.

okozott gondot a munkába álláskor. A munkakeresés ideje átlagosan 5–7,7 hónap volt, amely pedagógusok esetén 12 hónap, informatikai képzési terület esetén 2 hónap volt.

A foglalkoztatottság esetén megkülönböztet az egyetem aktív foglalkoztatottakat, és inaktívakat. Az inaktív csoportba tartoznak a munkanélküliek (6%), a GYES/GYED-en levők (4%), a nappali tagozatos főállású diákok (8%), a háztartásbeliek (1%). A munkanélküliség esetén 6,4%-os arányt lehetett kimutatni a DPR-ből. Az aktív foglalkoztatottak aránya 80%-os. A munkanélküliek átlagosan 6 hónapja vannak munka nélkül, és mindenki keres munkát.

A rektor tájékoztatása szerint a megkérdezett végzettek 3,5%-a végzett külföldön résztanulmányokat, 13,2%-a pedig dolgozott már külföldön a tanulmányi időszakában, vagy utána. A képzettség megszerzése után átlagosan 1 évig vállaltak munkát a válaszadók. A külföldön dolgozók 1/3-a nem a képzettségnek megfelelő munkát, 1/3-a kapcsolódó területen, 1/3-a teljes mértékben a képzettségnek megfelelő területen dolgozott. A külföldön dolgozók kizárólag az unió valamely tagállamában dolgoznak a visszajelzések alapján, főleg Angliában és Németországban. A külföldi továbbtanulásról nincs információja az egyetemnek.

A képzési időben jellemző az ösztöndíjas együttműködés a kooperatív képzés keretében a műszaki informatikai karon. A végzettség megszerzése utáni ösztöndíjas foglalkoztatásban az intézmény már nem vesz részt, számos lehetőség van arra, hogy valamely cég és a hallgató együttműködésére, adott esetben utóbb a cégnél való elhelyezkedésre. Az intézményben állásportál is működik, ahova a cégek állásajánlataikat feltölthetik. A visszajelzések alapján a szakmai gyakorlati helyen keresztül a foglalkoztatottak 10%-a helyezkedett el.

Miskolci Egyetem³¹

Az egyetem rektorától kapott tájékoztatás szerint az egyetem állam- és jogtudományi karán öt szakon, és felsőoktatási szakképzés formájában folytathatják tanulmányaikat a hallgatók: osztatlan jogászképzés keretében, alapszakon: igazgatásszervező, igazságügyi igazgatási, és munka-és társadalombiztosítási igazgatási szakon, mesterképzés keretében: közigazgatási mesterszakon. A munkaügyi és társadalombiztosítási mesterképzési szakindításának akkreditációja folyamatban van. Felsőoktatási szakképzés keretében jogi asszisztenseket képez az egyetem.

A képzések egymásra épülnek: a jogi asszisztensek kedvezményes tanulmányi rend keretében folytathatják tanulmányaikat valamelyik BA-szakon. A BA-szakokon az alapidiploma megszerzését követően lehetőség van a közigazgatási mesterszakon második diploma megszerzésére és valamennyi alapszakon oklevelet szerzett hallgató végezhet további tanulmányokat a jogász szakon is. További kedvezményt jelent, hogy szakirányú diplomával rendelkezők esetében lehetőség van jogász szakon, levelező tagozaton ún. diplomás levelező képzésre, ahol a képzési idő 8 félévre rövidül. A jogi asszisztensek kb. 15%-a tanul tovább igazságügyi igazgatási alapszakon, a végzett BA szakos hallgatók kb. 10%-a mesterszakon, illetve jogász osztatlan képzés keretében.

A 2012. évi DPR adatok szerint a hallgatók többsége nem rendelkezett a felmérésben érintett képzés kezdetekor felsőfokú végzettséggel (80%); aki igen, az azt többnyire hagyományos főiskolai képzés keretében szerezte (83,3%). Nem jellemző, hogy a képzés befejezését követően további tanulmányokat folytattak volna (mindössze 10% tette ezt meg.) A hallgatók többsége nem is szeretne további képzésben részt venni."

A rektor álláspontja szerint miután más az osztatlan és a BA képzések keretében elsajátítandó ismeretanyag köre, és a különböző végzettséggel betölthető álláslehetőségek, így az összehasonlítás nehezen tehető meg; magasabban kvalifikáltabb munkakörökben eredményesebben tudnak elhelyezkedni az osztatlan képzést sikeresen befejező hallgatók, mint a BA diplomával rendelkezők. Ugyanakkor nem szükséges a jogi és közigazgatási képzési területeken meghirdetett valamennyi álláshoz jogi egyetemi végzettség, így alapvetően a képzésre fordítandó önköltség, (költségtérítés) a képzés hossza, és a jelentkező tanulmányi eredményei határozzák meg, hogy a hallgató melyik képzést választja.

³¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

Az általánosságban megállapítható a rektor szerint, hogy a levelező munkarendben tanuló hallgatók döntő többsége már meglévő munkája mellett tanul, így ők már tanulmányaik folytatása alatt is rendelkeznek állással; az ő esetükben a diploma a magasabb, kvalifikáltabb munkakörben történő előrelépés lehetőségét teremti meg. Az egyetem BA képzései közül a legbiztosabb elhelyezkedési lehetőségeket a munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási alapszakon végzett hallgatóink tudhatják magukénak. A szakokra kb. azonos arányban jelentkeznek hallgatók, de a legnépszerűbb szakok: jogász osztatlan és munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási alapszakok és az igazgatásszervező szak.

Arról is tájékoztatott a rektor, hogy – a DPR alapján – a volt hallgatók több mint fele olyan dolgozóként tekintett magára, aki tanul is; többségük már rendelkezett főállású munkaviszonnyal (54,1%), amely többnyire állandó jellegű és határozatlan idejű volt (96,9%). Az abszolutórium megszerzését követő kb. fél éven belül a hallgatók fele talált állást (52,5%), méghozzá saját szakterületükön (33,3%), illetőleg saját, illetve kapcsolódó területen (60%). A legtöbben a munkáltatónál való jelentkezés útján találtak állást (28,6%), illetőleg álláshirdetésre jelentkezett (19%).

Az egyetem együttműködik és jó szakmai kapcsolatot ápol igazságszolgáltatási szervekkel, bíróságokkal, ügyészséggel, közjegyzői, végrehajtói és ügyvédi irodákkal, akik gyakran hirdetnek álláslehetőségeket végzett hallgatóink számára, és gyakornoki álláslehetőséget is kínálnak felsőbb éves hallgatóknak.

Nincs információja a rektornak arra vonatkozóan, hogy szakmai ösztöndíjat nyert hallgatóink milyen arányban helyezkednek el a gyakorlatot biztosító intézménynél, mert nincs rálátása arra, hogy ki rendelkezik a korábban tanulmányi szerződésnek nevezett ösztöndíjjal.

Szent István Egyetem (Gödöllő)³²

A biológia BSc szakos hallgatók 90%-a folytatja tanulmányait mesterszakon. Az állatorvostan hallgatók végzésüket követően a szakmai tapasztalatok megszerzése után szakállatorvosi képzésben, illetve megközelítően 6-7%-uk PhD képzésben folytatják tanulmányaikat. Az óvodapedagógus és tanító szakon az alapképzést követően elenyésző arányban tanulnak tovább mesterképzésben. Hivatalos felmérést ugyan nem készített az egyetem továbbtanulás témakörében, de a mesterképzésben írt szakdolgozathoz való konzultációs kérelmek igazolják, hogy az alapképzésben diplomát szerzett hallgatók továbbképzésben vesznek részt és mesterképzésben is oklevelet szereznek. A végzett hallgatók jelentős számban tanulnak tovább az intézmény pedagógus szakvizsgát adó továbbképzésein. A gazdaság- és társadalomtudományi kar alapszakon diplomát szerzett hallgatók 20-30%-a tervezi tanulmányai mesterszintű folytatását, többségük levelező tagozaton. A rektor tapasztalata szerint több hallgató szerez tapasztalatot a munkaerőpiacon és ezt követően a végzés után 1-3 évvel jelentkezik mesterszakra. Jelentős azon hallgatók száma is, akik akár párhuzamos képzésben vesznek részt, illetve akár egymást követően inkább két alapszakot végeznek el, ami az elhelyezkedést megkönnyíti, mert több lábon állnak, és szakmai tudásuk szélesebb körű.

A gépészmérnöki karon az alapképzésben végzők oklevelük megszerzését követően 20-30%-ban tanulnak tovább, a mesterképzést elvégzők mintegy 3-5%-a tanul még doktori iskolában illetve továbbképzésben.

A mezőgazdaság- és környezettudományi karon a kertészmérnök szakot kivéve valamennyi alapszaknak van egyenesági folytatási lehetősége mesterszakon egyetemen belül. Minden mesterszaknak van befogadó doktori iskolája, ez az egymásra épülés egyedülálló lehetőségeket biztosít a diákok számára az egyetemen, számos hallgató él ezzel a lehetőséggel. Az alapképzésben végzettek közül a mesterképzésben tanulmányaikat folytatók túlnyomó többsége a karon marad, valamelyik MSc szakon tanulnak tovább. Sokan nem maradnak azon a szakterületen, amelyben az alapképzésben tanultak, más részterületre specializálódnak. A kertészmérnök szakon végzettek is Gödöllőn folytatják tanulmányaikat, növényorvosként, mezőgazdasági biotechnológusként, ökotoxikológusként, vagy

³² A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

agrármérnökként. Az alapképzésben nappali tagozaton diplomát szerzetteknek általában fele illetve kétharmada tanul tovább. (Sokan kb. egyharmaduk nem kapja meg oklevelét nyelvvizsga hiányában.) A kar négy doktori iskolával rendelkezik. A mesterképzésben végzettek közül nagyon sokan folytatják tanulmányaikat doktori képzésben.

Ybl Miklós Építéstudományi Kar felsőfokú szakképzésén és alapképzésében végzettek 22%-a tanul tovább mesterképzésben. Jelentős sikerként valósult meg a mesterképzés a 134 éves múlttal és jelentős szakmai elismeréssel bíró karon. 2013 júniusában kaptak először a hallgatók MSc diplomát. Korábban más felsőoktatási intézmények MSc és doktori képzésében vehettek részt a karon végzett építő-, építés- és településmérnökök.

A 2012. évi DPR eredményei³³ alapján megállapítható, hogy a végzettek karonként eltérő százalékban folytatják a tanulmányaikat az intézményben. A képzési terület eltérései és a tanulmányok relatív sikeressége nagymértékben meghatározza a mesterképzésbe történő átlépést, valamint a doktori képzésben történő továbbtanulást.

Az Állatorvos-tudományi Kar vezetőinek véleménye szerint az egységes, osztatlan képzésben oklevelet szerzett hallgatók tudnak könnyebben elhelyezkedni, mivel az ötéves képzésben az elméletek és gyakorlatok aránya jobban elosztott, nincsenek átfedések a két szint között. A bölcsész és pedagógusképzésben résztvevők esetében a munkáltatók még nem tudják értelmezni a bolognai rendszerben kiadott BA illetve BSc diplomák és az MA, MSc képzés közötti különbséget. A kar vezetői úgy ítélik meg, hogy a bolognai képzési rendszer még alapos javításra szorul, főleg a tanárképzés tekintetében.

A gépészképzés során feltétlenül az egységes és osztatlan képzési rendszer segíti elő a hatékonyabb munkaerőpiaci elhelyezkedést. A mezőgazdaság és környezettudományi karon azt tapasztalta a rektor, hogy nem keresik az alapképzésben végzetteket. A munkáltatók szívesebben fogadják a mesterszintű diplomával rendelkezőket. Még a mezőgazdaságban egyre nagyobb számban jelenlévő családi gazdaságokból érkező hallgatók is igyekeznek mesterszintű diplomát szerezni.

Ugyanakkor az alapszakokra felvett hallgatók mintegy harmada az alapszintű tudást is nagy nehézségek árán képes befogadni, megszerezni. Sokan alkalmatlanok a mesterszintű tanulmányokra. Harmaduk kellő kitartás és szorgalom esetén képes megfelelő alapszintű tudás megszerzésére, de nem alkalmas a mesterszakon való továbbtanulásra. A hallgatók egyharmada rendelkezik olyan szintű képességekkel, amelyeknek birtokában az osztatlan képzési rendszerben is képes lenne diplomát szerezni. Ha visszatérnénk a kizárólagos osztatlan képzési rendszerre, akkor számolni kellene azzal, hogy a diplomások száma csökkenne.

A rektor álláspontja szerint a bolognai rendszer előnye az egységes európai felsőoktatási rendszerbe történő beintegrálódás. Ugyanakkor az osztatlan képzés világosabb helyzetet biztosított a hazai munkavállalók és munkaadók között. Meglátása szerint a munkáltatók még mindig nem tudnak különbséget tenni az alap- és mesterképzés, valamint a korábbi főiskolai és egyetemi képzés között. Az álláshirdetések olvasása során világosan látszik, hogy még mindig főiskolai és egyetemi végzettséggel keresnek munkavállalókat. A különböző szintű diplomák közötti megmérettetés azonban nagyban függ a munkaerőpiaci szegmenstől.

Mester fokozattal rendelkező hallgatók nagyobb eséllyel lépnek a munkaerőpiacra, de vannak olyan területek, ahol inkább az alapfokú diplomával rendelkező álláskeresőket fogadják szívesebben, az alacsonyabb illetmény és a túlképzettség elkerülése érdekében. A rektor tapasztalatai szerint az elhelyezkedés nagymértékben függ a fiatalok kompetenciáitól. Egy tehetséges diák az alapképzés elvégzése után, ha mesterdiplomára vágyik, de a családi háttér nem teszi lehetővé, hogy folytassa tanulmányait, akkor elhelyezkedését követően levelező tagozaton megszerzi a mester oklevelet is. Az agrár és mezőgazdasági ágazatban a munkaerőpiacon a mesterszintű végzettséggel rendelkezőket keresik nagyobb arányban. Van olyan területe ennek az ágazatnak, amelyen nem is lehet alapvégzettséggel ellátni a feladatot,

³³ A hallgatói kutatásban az alap- és mesterképzésben tanuló hallgatók teljes köre vett részt. A felmérés még a korábbi szervezeti struktúrájának megfelelően készült, 8152 fő bevonásával.

ilyen a növényvédelem irányítása. Ugyanakkor kutató- és oktatómunkát is kizárólag mester (osztatlan) végzettséggel lehet ellátni, valamint a doktori képzésbe is csak így lehet felvételt nyerni. Úgy véli a rektor, hogy gépészmérnöki területen a szakmérnöki képzéssel kiegészített mesterképzés biztosít nagyobb lehetőséget az elhelyezkedésre.

Az egyetem több karán nincs mesterképzés, így az elhelyezkedést az alapdiploma is biztosítja (pl. tanító és csecsemő- és kisgyermeknevelő, valamint óvodapedagógus szakokon) Az építész terület alap diplomája gyakorlatorientált képzést és végzettséget biztosít, s a munkaerőpiac ezeket a szakembereket (az építőipar ismételt fellendülésekor) szívesen alkalmazza a kivitelezés területén.

A szakok népszerűsége tekintetében arról tájékoztatott a rektor, hogy az állatorvos-tudományi kar mindhárom szakja kiemelkedően népszerű, a végzést követően a diplomát szerzett hallgatók rögtön el tudnak helyezkedni. Az állatorvosi szakon végzettek közül állatkórházakban, állatorvosi rendelőkben, hatósági állatorvosként, kormányhivataloknál, egyetemen, közigazgatásban, kerületi hivatalokban helyezkednek el a fiatal szakemberek.

Egyes szakokra történő jelentkezést több tényező befolyásol a rektor meglátása szerint, például a felvételi követelmények, a jelentkezők anyagi helyzete, az intézmény lakhelytől való távolsága. A gazdasági; agrár- és gazdasági, agrár- és egészségügyi karon a pénzügy és számvitel, műszaki menedzser és az egészségügyi szervező szakok a legnépszerűbb alapszakok, míg a legkevésbé népszerű az andragógia alapszak. A gazdaság- és társadalomtudományi kar főleg agrár- és gazdasági szakokkal rendelkezik. A legnépszerűbb szakok a turizmus-vendéglátás a gazdasági szakokon belül, és a gazdaság és vidékfejlesztési agrármérnök szak az agrárképzési területen belül. Bölcsész és társadalomtudományi területeken egy-egy alapszak van az egyetemen, ezért rangsort nem tudott felállítani a rektor. Nagy számban (73%) tudnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon, általában 1 éven belül a végzés után, átlagkeresetük is elfogadhatónak mondható.

A szakokon a hallgatók szakmai gyakorlata teljes mértékben biztosított, a kar sok gyakorlati képzési helyet kínál fel, több intézettel, vállalattal kötött együttműködési megállapodást. Egy olyan szak van, amit több éve nem tud elindítani az egyetem, az informatikus és szakigazgatási agrármérnök szak, amelynek az elnevezése a rektor tapasztalata szerint visszariasztja a diákokat a jelentkezéstől, mert nem tudják értelmezni, nem ismerik az agrár szakigazgatási rendszert. Ehhez több támogatásra lenne szüksége a szaknak a munkaerőpiac oldaláról is. A másik nehézségekkel küzdő szak az egyetemen a gazdaságelemzés szak, erre a rektor véleménye szerint azért nem jelentkeznek a hallgatók kellő számban, mert túl nehéznek, elvontnak feltételezik az oktatást.

A tájékoztatás szerint a „népszerűtlen” szakokon az elhelyezkedési aránya nagyjából megegyezik a „népszerű” szakokon végzett hallgatók munkába állási arányával. A gépészmérnöki kar vezetőinek tapasztalata alapján a szakok népszerűségi sorrendje: mezőgazdasági és élelmiszeripari gépészmérnöki szak, gépészmérnöki, műszaki menedzser, létesítménymérnöki, mechatronikai mérnök szak. A munkaerőpiac a végzett gépészmérnököket nagyon keresi. A karrier iroda céges megkeresései, az álláshirdetések és gyakornoki helyek meghirdetése is ezt az igényt támasztja alá.

A Mezőgazdaság- és Környezettudományi Karon a népszerű és népszerűtlen szakok elkülönítése nehéz feladat, mert a nyolc meghirdetett alapszakra a kapacitásnak megfelelő jelentkező mindig van. A növénytermesztő mérnök alapszak indult el nehezebben, de az első helyen ezen szakra jelentkezők száma, ezen a szakon is növekvő tendenciát mutat.

Növekszik az igény és az érdeklődés az általánosabb képzést biztosító mezőgazdasági mérnök és az állattenyésztő mérnök szak iránt. *Évek óta stabilan magas az érdeklődés a természetvédelmi mérnök és a kertészmérnök szakok iránt.* Stagnál, de megfelelő az érdeklődés a környezetmérnök, környezetgazdálkodási agrármérnök és a vadgazda szakok iránt. Az egyetem mesterszakjaira – az akkreditálásuk és indításuk később történt – növekvő jelentkezési tendencia jellemző. Növekvő az érdeklődés a magyar jelentkezők részéről az angol nyelven meghirdetett szakok iránt. (Főleg a mezőgazdasági mérnök BSc és agrármérnök MSc szakokon.)

Mivel a DPR-ben 12%-os válaszadási hajlandóság valósult meg, ezért a rendelkezésre álló adatok száma alapján nem lehet megfelelő és biztonságos következtetést levonni a munkaerőpiaci elhelyezkedésre vonatkozóan a rektor álláspontja szerint. Az Ybl Miklós Építéstudományi Karon kb. négyszeres volt a nappali tagozatos hallgatók túljelentkezése a 2010-2012-es időszakot vizsgálva, tehát összességében valamennyi szak népszerű. Ezen belül 2012-ben építőmérnöki szakra nyert felvételt a legtöbb hallgató.

Az Állatorvos-tudományi Kar valamennyi szakján a végzősök rövid időn belül elhelyezkednek a megszerzett végzettséghez jól illeszkedő szakmában. Az alkalmazott bölcsészeti és pedagógiai karon óvodapedagógus, tanító és csecsemő- és kisgyermeknevelő alapszakon szerzett oklevéllel (mesterképzés nincs) a hallgatók jelentős része a szakmában helyezkedik el.

Az egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kara főleg agrár és gazdasági szakokkal rendelkezik. A végzősök nagy számban (73%-ban) tudnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon, általában 1 éven belül a végzés után. A kar sok gyakorlati képzési helyet kínál fel hallgatóinak, több intézettel, vállalattal kötött együttműködési megállapodást, s ezek az együttműködések is elősegítik a végzősök elhelyezkedését.

A gépészmérnöki területen végző hallgatók a diploma megszerzését követően, jellemzően 85-90%-ban találnak végzettségüknek megfelelő állást. A Mezőgazdaság- és Környezettudományi Karon végzett felmérés eredményeiből nem lehet biztonságos és valóságos képet felvázolni, de elmondható, hogy az agrárgazdaság és az ott folyó képzés a munkaerőpiaci kapcsolódását tekintve a nemzetgazdaság kevéssé dotált szegmense. Azon hallgatók, akik családi gazdaságokból jöttek azonnal elhelyezkednek, ugyanakkor egyéb területen az elhelyezkedésre vonatkozó adatok nem szignifikánsak.

A megszerzett végzettséghez jól illeszkedő szakmában való elhelyezkedés esélye elsősorban a műszaki (gépészmérnöki), gazdaságtudományi területen diplomát szerzőket valamint az állatorvos-, és egészségtudományi területen tanulókat jellemzi leginkább.

Az Ybl Miklós Építéstudományi Karon végzettek 61%-a talált azonnal munkát végzés követően, további 26%-uk fél éven belül, kb. 13% pedig ezt követően helyezkedett el. Bár ismert az építőipar jelenlegi helyzete, ennek ellenére a karról kikerülő szakemberek iránti kereslet meghatározó.

Az egyetem nyilvántartása szerint az 1-3-5 éve végzett hallgatók foglalkoztatottságának aránya a következőképpen alakult: a végzéskor (abszolutórium megszerzésekor) főállásban dolgozók aránya 47,4%; a munkanélküliek aránya 9,5%; pályaelhagyók aránya (foglalkoztatottak körében) 14,7%.

A felsőfokú tanulmányok alatt dolgozók aránya:

	SZIE- YMÉK	SZIE- MKK	SZIE- GÉK	SZIE- GK	SZIE- GTK	SZIE- ÁOTK	SZIE- ABK	SZIE összes
tanulmányok alatt dolgozók aránya	43,9 %	38,6 %	46,7 %	54,3 %	65,2 %	18,8 %	53,2 %	51,1 %
részmunkaidőben dolgozók aránya	9,7 %	16,7 %	48,4 %	24,2 %	17,2 %	21,2 %		

Az egyetem a bölcsész és pedagógusképzésben résztvevők esetében kapcsolatot tart a közoktatási intézményekkel, egyes esetekben szakmai együttműködési megállapodással is rendelkezik.

Az Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Karra érkező közoktatási állásajánlatok pedig azt bizonyítják a rektor szerint, hogy intézményben végzett hallgatóik munkájára számíthatnak.

A rektor tájékoztatása szerint államilag finanszírozott képzésben résztvevő hallgatók számára elérhető szakmai gyakorlati ösztöndíj az utolsó gyakorlati félévben, de ez nincs összefüggésben a szakmai gyakorlati hellyel, sem az elhelyezkedéssel. A szakmai gyakorlat a gazdasági és agrár szakokon az utolsó félévet jelenti. A szakokon a szakvezető oktatók általában több olyan intézménnyel tartanak fenn kapcsolatot, ahol a hallgatókat 13 hétre el

tudják helyezni. A hallgatók a jó szakmai gyakorlati háttérrel könnyebben tudnak elhelyezkedni a munka világában.

A gépészmérnöki karon a rektor tapasztalatai szerint a szakmai gyakorlaton részt vevő, illetve ösztöndíjas hallgatók mintegy 25-30%-a helyezkedik el a gyakorlatot biztosító szervezetnél, intézménynél. Az agrárképzési területen a féléves mérnöki gyakorlat segíti az elhelyezkedést, így 20%-os az e, a műszaki képzési területen ez magasabb, (pl. környezetmérnök szak). Az építész képzésben végzők esetében a korábbi gyakorlati helyen való alkalmazás aránya kb. 13%.

Budapesti Gazdasági Főiskola³⁴

A gazdaságtudományi képzési területen a rektor tapasztalatai szerint a volt hallgatók körében alacsony arányt képvisel a továbbtanulás. A végzés után a hallgatók az elhelyezkedést, egzisztenciateremtést tartják fontosabbnak. A gazdasági képzési területen az MA képzést jellemzően azok választják, akiknek vezetői munkakör megszerzéséhez erre szükségük van. Ez többnyire a BA képzés befejezése után évekkel dől el. Ennek következménye, hogy az MA képzéseken a munka mellett, levelező munkarendben tanuló hallgatók aránya lényegesen magasabb, mint nappali munkarendben.

A továbbtanulás egy másik irányát a BA végzettségnél alacsonyabb képesítést adó (volt OKJ-s) képzések adják. Itt a két legjellemzőbb képzés az adótanácsadói és a mérlegképes könyvelő képzés.

Az főiskola és a DPR eredményei alapján a 2008-2010 között végzettek körében folytatott 2011. évi felmérés szerint a megkérdezettek 7%-a nyilatkozott úgy, hogy jelenleg is (2011-ben) folytat mesterképzést. A 2011-ben végzett megkérdezetteknel (a felmérés időpontja 2012-ben volt) ez az arány 11% volt.

Az osztatlan, illetve bolognai képzési rendszer közötti különbségre irányuló képzés a BGF esetében nem releváns a kapott tájékoztatás szerint, ugyanis a főiskola meghatározóan a bolognai képzési rendszer bevezetése előtt és után is egyaránt 6+1 féléves képzést folytatott/folytat. A rektor véleménye, hogy a jelenlegi rendszerben az osztatlan képzések szakma-specifikusak és nem feltétlenül a képzés típusától (egységes osztatlan vagy osztott) függ az elhelyezkedési esély. Az osztott képzési rendszer előnye, hogy az alapképzésben végzett hallgató mesterfokozatát akár más képzési területen is megszerezheti.

A gazdaságtudományi képzési területen szinte minden végzett hallgató a BA diplomájával helyezkedik el. Azt követően, akiknek további (pl. vezetői) ambícióik vannak, jellemzően levelező munkarendű képzésben elvégzik az MA szintet. Akik megszerzik az MA diplomát, többnyire nem első munkahely keresésével, hanem karrierépítéssel foglalkoznak.

A rektor tájékoztatása szerint a főiskola alapképzési szakjai alapvetően népszerűek. A főiskola országosan a legszélesebb képzési kínálatot nyújtja a gazdaságtudományi képzések terén (az országban a pénzügy és számvitel, valamint a nemzetközi gazdálkodás alapképzési szakokon tanulóknak például 40%-a a főiskola hallgatója). A legnépszerűbbek közé tartozik: nemzetközi gazdálkodás, kereskedelem és marketing, pénzügy és számvitel, turizmus és vendéglátás, gazdálkodási és menedzsment, gazdaságinformatikus. Kevésbé népszerű szakok: andragógia, nemzetközi tanulmányok (2012-ben indultak először), üzleti szakoktató, közgazdásztanár.

A rektor által a rendelkezésekre bocsátott elhelyezkedéssel kapcsolatos adatok szerint a 2010-ben végzettek közül az első munkahelyek 84%-a saját (22%) vagy kapcsolódó (62%) szakterületre esett. A 2011-ben végzettek közül az első munkahelyek 84%-a saját (26%) vagy kapcsolódó (58%) szakterületre esett.

Valamennyi végzett hallgatóra kiterjedő felmérést a főiskola a DPR-en keresztül csak egyszer végez, a diplomaszerezést követően egy évvel. Tervezik azonban a régebben végzettek megkérdezését is. A 2011-ben végzettek 93%-a helyezkedett el egy éven belül. 26% kizárólag a szakterületének megfelelő munkát, 58% a saját és kapcsolatos szakterülethez tartozó munkát

³⁴ A rendelkezésre álló adatok a 2013. szeptemberi állapotot tükrözik.

végez. A 2008-ban és a 2010-ben végzettek vonatkozóan csak 2011-es adatokkal rendelkezik a főiskola.

A külföldi továbbtanulás vagy munkavállalás lehetőségével kapcsolatban arról tájékoztattott a rektor, hogy a 2011-ben végzettek közül az abszolutórium megszerzése után a megkérdezettek 7%-a folytatott külföldön tanulmányokat. Hosszabb rövidebb külföldi munkavállalás a hallgatók 18%-át érintette.

Arra is felhívta a figyelmemet a rektor, hogy a főiskola valamennyi karán Karrier Iroda működik, amely a hallgatók részére állásbörzét szervez, továbbá folyamatosan kutatja fel a lehetséges szakmai gyakorlati helyeket a hallgatók számára és tartja a kapcsolatot potenciális munkáltatókkal.

A főiskolán tanuló hallgatók nem ösztöndíj keretében végzik szakmai gyakorlatukat. A 2011-ben végzett volt hallgatók 22%-a dolgozik jelenleg azon a munkahelyen, ahol a szakmai gyakorlati idejét töltötték, ami egyértelműen az összefüggő egy féléves szakmai gyakorlat előnyeit mutatja.

*Széchenyi István Egyetem (Győr)*³⁵

Az egyetem hallgatói körében végzett 2012-es vizsgálatok azt mutatják, hogy a végzés előtt álló fiatalok 88,45%-a fontosnak tartja szakmai továbbképzését. Ennek módját különböző formában képzelik el a hallgatók; 18,13% posztgraduális képzés (újabb egyetemi, főiskolai diplomára irányuló képzés) formájában kívánja ezt megvalósítani. Ez különösen igaz az egészségügyi területen végzettséget szerzők körében (28,99%), jogi területen ez az érték 26,61%, gazdasági terület esetében 18,44%, míg műszaki területen 16,17%.

Az egyetem 2012. évi, a végzettek (2007-ben, 2009-ben és 2011-ben diplomát vagy abszolutóriumot szerettek) elhelyezkedését érintő vizsgálatai alapján kis különbség fedezhető fel a BA/BsC és MA/MsC diplomát szerettek munkaerőpiaci helytállását illetően. Előbbi csoport 93,86%-ának, míg az utóbbiak 96,77%-ának sikerült fél éven belül sikeresen elhelyezkednie. Ezen belül is az alapszakosok esetén 60,77% azoknak az aránya, akik egy hónapon belül találtak maguknak munkát, ugyanez az érték mesterszakot végzetteknél 67,74%. Az egy évig vagy annál hosszabb ideig tartó álláskereső BA/BSc diplomával rendelkezőknél 6,16%-ban jellemző, míg az MA/MSc diplomások esetében 3,22%-ban. Összességében a végzettek körében végrehajtott vizsgálatok azt mutatják, hogy a mesterdiploma megszerzése kis mértékben gyorsabb elhelyezkedést biztosít, mint egy alapidiploma megléte.

Az egyetem által elvégzett 2012-es vizsgálat során a válaszadók között két olyan csoport volt, amelynek hallgatói valamely osztatlan képzésben vettek részt az egyetemen. Ezeknek a diplomát vagy abszolutóriumot szerzett végzetteknek elhelyezkedési mutatói hasonlóak a fent leírtakhoz, így elmondható, hogy a jogász osztatlan képzésben részt vett hallgatók 84,46%-a fél éven belül sikeresen elhelyezkedett, ezen belül is 53,78% egy hónapon belül talált megfelelő állást magának. A tanár-mérnök-tanár osztatlan képzés minden végzettje fél éven belül elhelyezkedett, 76,92% pedig egy hónapos elhelyezkedési időt jelölt meg a válaszadás során.

Jogi területen az osztatlan jogászképzés bizonyult 2012-ben a legnépszerűbbnek. Műszaki szakok közül első helyen legtöbben a gépészmérnöki alapszakot jelölték, ezen kívül a járműmérnök és mérnök informatikus képzéseket is nagy számban választották.

Gazdasági területen a gazdálkodási és menedzsment, valamint a kereskedelem és marketing alapszakok voltak népszerűek. Az egészségügyi képzés esetén az ápolás és betegellátás, valamint az egészségügyi szervező képzésekre jelentkeztek a legnagyobb számban első helyen, míg a Zeneművészeti Intézetben az előadóművészet-klasszikus ének szakirány és zongora szakirány volt a legnépszerűbb.

A 2012. évi DPR kutatások alapján a 2011-ben diplomát vagy abszolutóriumot szerzett hallgatók 63,41%-a fél éven belül tudott elhelyezkedni. Ezen belül is 37,83%-ot tesz ki azoknak az aránya, akik egy hónap alatt sikeresen találtak maguknak munkát. Az egy éves

³⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

vagy azt meghaladó elhelyezkedési idő csupán 4,87%-nál volt megfigyelhető. Az elhelyezkedettek 85,8%-a olyan szakterületen talált magának munkát, amely a végzettségéhez kapcsolódik, s csupán 8,64% azoknak az aránya, akik egy egészen más szakterületen dolgoznak.

Az 1-3-5 éve végzettek körében a foglalkoztatottság 74,57%-os, további 6,79% munkanélküli, 5,33% GYES-en, GYED-en (GYET-en) van, 1,6% háztartásbeli vagy egyéb inaktív (eltartott), 11,72% pedig nappali tagozaton tanuló diák. Az elhelyezkedettek 82,29%-a közvetlenül szakmájában, illetve ahhoz kapcsolódó szakterületen helyezkedett el, 13,49% pedig végzettségétől eltérő másik területen dolgozik. A külföldön dolgozók aránya 4,53% az utóbbi felmérésük alapján.

Külföldi továbbtanulásra vonatkozó adatokkal nem rendelkezik az egyetem, viszont a 2012-es pályakövetési vizsgálatok eredményei alapján elmondható, hogy a végzettek 6,79%-a vállalt külföldön munkát.

Az intézmény több munkáltatóval (pl. Audi Hungária Motor Kft., Rába Járműipari Holding Nyrt., SPAR Magyarország Kereskedelmi Kft., Opel Szentgotthárd Kft., Magyar Telekom Nyrt., Hödlmayr Hungária Logistics Kft., LuK Savaria Kft., stb.) rendszeres kapcsolatban van a frissdiplomásoknak kínált ösztöndíj- és munkalehetőségek meghirdetése kapcsán. Ezen együttműködések száma évről-évre bővül a kapott tájékoztatás szerint.

A gyakorlatot töltő hallgatókat 36,01%-ban alkalmazták a későbbiekben gyakorlati helyükön. Ez az arány a Műszaki Tudományi Kar és a Gazdaságtudományi Kar hallgatói körében a legmagasabb, előbbi esetén 39,93%, utóbbinál pedig 37,5%.

IV. A középiskolák válaszaiból

Kereskedelmi és Vendéglátóipari Szakközépiskola és Szakiskola (Debrecen)³⁶

Az iskola igazgatójának nem áll rendelkezésére hiteles információ arra vonatkozóan, hogy milyen arányban tanulnak tovább a végzett diákok. Az osztályfőnökök becslései szerint egy-egy érettségizett évfolyam kb. 15-20%-a próbálkozik felsőfokú tanulmányokkal, de ennek csak a fele szerzi meg a diplomát. Terjedőben vannak az alapítványi iskolák „felsőfokú” kétéves OKJ-s képzései az igazgató tájékoztatása szerint. A szakiskolai tanulók kb. 10%-a próbálkozik meg az érettségi megszerzésével, jellemzően ők is alapítványi iskolákban. Az igazgató álláspontja szerint a nemzeti köznevelésről szóló törvényben biztosítani kívánt lehetőség, miszerint a szakmunkásvizsga letételét követően majd beülhet a tanuló a középiskola 11. évfolyamára, vélhetően kezelhetetlen helyzetet fog eredményezni intézményi szinten.

A vendéglátóipari szakmák jóval népszerűbbek a kereskedőknél, ugyanakkor a kereskedők belföldi elhelyezkedési esélyei sokkal jobbak a kapott tájékoztatás szerint.

Az érettségizett tanulók kb. fele az első évben nem talál teljes munkaidős állást és gyakori az is, hogy bejelentés nélkül dolgoznak egy vállalkozónál. A szakiskolai tanulók egy része a korábbi gyakorlati helyén tud maradni, különösen ha ez egy multinacionális cég. A kisebb településen élők emiatt hátrányban vannak a megyeszékhelyen élőkkel szemben.

Pályakövetési rendszere ugyan van az intézménynek, de kevésbé eredményesen működik, tekintettel a kitöltött kérdőívek alacsony számára.

Arról is tájékoztatott az igazgató, hogy a vendéglátóipari tanulók kb. harmada véli úgy, hogy külföldön is szerencsét fog próbálni. Nem ritka az sem, hogy már az utolsó vizsgák előtt külföldön dolgozik a családtagjaival egy-egy tanuló és csak a vizsgára jön haza.

Külföldi szervezetekkel is együttműködik az iskola; pl. Leonardo Ösztöndíj keretében van arra lehetőség, hogy a szakképzésben résztvevő tanulók Olaszországban vagy Németországban néhány hónapot eltöltsenek. Ebben szerepe van a hazai és helyi iparkamaráknak, hogy a külföldi gyakorlat a vizsgára bocsátás követelményei közé beszámítható legyen. Egy-egy projekt 15-20 tanulót érint, de megoldatlan kérdés a kísérő tanárok helyettesítése, illetve munkájuk honorálása, mert a pályázattal elnyert összegek ilyen

³⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

rovatokat nem tartalmaznak. Ilyen esetekben – ha valaki a nyelvet megfelelő szinten elsajátította – nincs akadály annak, hogy már rendes munkavállalóként állást töltsön be.

*Bókay János Humán Szakközépiskola (Budapest)*³⁷

Az igazgató tájékoztatása alapján a végzés évét követően – a 2010/2011-es, illetve 2011/2012-es tanév végi adatok alapján – a végzős osztályok tanulói a következő arányban tanultak tovább: egyetemen tanult tovább 12 fő, főiskolán tanult tovább 5 fő.

A 2010/2011 tanévvégi adatok öt végzős osztály tekintetében a következőképpen alakultak: egyetemen tanult tovább 18 fő, főiskolán tanult tovább 15 fő, egészségügyi OKJ-s képzésben vett részt 12 fő, egyéb OKJ-s képzésben vett részt 38 fő, munkába állt 12 fő.

A végzős tanulók általában továbbtanulnak egyetemeken, illetve OKJ-s képzésben. A végzést követően 2-3 évig követi őket nyomon az iskola, de kiépített pályakövetési rendszerük egyébként nincs.

Külföldi munkavállalással kapcsolatban arról tájékoztatott az igazgató, hogy 2012-en 20 tanuló kért igazolást külföldi munkavállaláshoz, 2013-ban csak 2 fő.

Ösztöndíjat biztosító szervezetekkel nem működik együtt az iskola.

*Nagykanizsai Batthyány Lajos Gimnázium*³⁸

A gimnázium tanulóinak 90%-a az érettségit követően egyetemen, főiskolán tanult tovább. A továbbtanulás közel 100%-os. Népszerűek: a bölcsészkar, az orvosi egyetem, a műszaki felsőoktatás, a közszolgálati képzés, de még a közgazdasági, jogi továbbtanulás is, sőt természettudományi karokra is vannak továbblépők, a végzősök néhány százaléka szakmát szerez. Azok a tanulók egy része – akiket nem vettek fel elsőre – otthon maradnak és szülői támogatással készülnek a következő év felvételijére. *A frissen végzett, a felsőoktatásba be nem került tanulók csak érettségivel nem nagyon tudnak és nem is akarnak elhelyezkedni.*

A gimnáziumnak nincs pályakövetési rendszere. Ezt országos rendszerben kiépítve sürgősen létre kellene hozni az igazgató szerint.

A 6 végzős osztályból (kb. 180 fő) kb. 5 fő választja általában a külföldi továbbtanulást. Nincs kapcsolata az intézménynek külföldi ösztöndíjat ajánlókkal.

*Kiskunfélegyházi Középiskola, Szakiskola, Speciális Szakiskola és Kollégium*³⁹

Az iskola intézményvezetőjének tapasztalatai szerint a tanulók szakmai végzettség megszerzése után, kevesen adnak visszajelzést arról, hogyan boldogultak a munkaerőpiacon. Tényleges információt azoktól a diákoktól kapnak, akik visszatérnek az iskolába érettségire felkészítő esti tagozatos képzésre. A beszélgetésekből gyakran kiderül, hogy nem tudtak elhelyezkedni szakmájukban, ez főként a gépészet szakmacsoportban képesítést szerettekre jellemző. A gyáripar leépülésével egyre kevesebb fémipari munkást tud felvenni a munkaerőpiac. A hegesztő szakképzést ennek ellenére nagyon sokan választják annak reményében, hogy külföldön jól tudnak érvényesülni a megszerzett szakképesítéssel.

Az építőipari szakmában bizonyítványt szerettek körében nagyobb az elhelyezkedési arány, ennek az iparágnak a segédmunkás foglalkoztatásban is nagy szerepe van, amely fontos az iskolarendszert szakképzettség nélkül elhagyók számára. A legjobb elhelyezkedési aránnyal a végzett élelmiszer eladók rendelkeznek, közel 50%-uk munkához jut, általában a gyakorlati helyükön, amennyiben bizonyítani tudták rátermettségüket.

Intézményükben a szakok népszerűségét egyértelműen a szakiskolai ösztöndíj befolyásolja. A diákok hátrányos helyzetűek, ezért a szakmaválasztásnál nem kis motivációt jelent a képzési idő alatt megszerezhető jövedelem, amely gyakran jelentős kiegészítése a családi költségvetésnek. Az intézményvezető jó ötletnek tartja, hogy központilag határozzák meg megyei régiókra a támogatott szakképzések listáját, a munkaerő piaci igények figyelembevételével. Talán a központi intézkedésekkel megteremthető az egyensúly a

³⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

³⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

³⁹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

foglalkoztatási kereslet és kínálat között, amelyhez egy jól megtervezett munkahely teremtési stratégia elengedhetetlen.

Baptista Szeretetszolgálat EJSZ Móra Ferenc Felnőttoktatási Gimnázium (Szeged)⁴⁰

A *gimnázium igazgatója* megosztotta velem, hogy az intézményben nem folyik szakmai képzés, felnőttoktatási gimnáziumként elsődleges céljuk és tevékenységük a 18 évet betöltött tanulók és azon felnőttek érettségihez juttatása, akik a korábbi tanulmányaik során nem jutottak el az érettségihez. Az iskolának nincs kidolgozott pályakövetési rendszere, mivel a tanulók nem a gimnáziumban szerezték szakmai végzettségüket. Tapasztalataik, a későbbi találkozások során történő beszélgetéseken és a közösségi oldalak információin alapulnak.

Tanulóik többsége szakmunkásképzőben, illetve. szakiskolában már tanult szakmát, de érettségit még nem szerzett, a munkavállalási esélyeiket, elhelyezkedésüket az iskolában szerzett érettségi jelentős mértékben segíti, megkönnyíti.

A munkáltatók többsége a munkavállaló alkalmazását a szakmai végzettség és a sikeres érettségi bizonyítvány együttes meglétéhez köti. Az intézményben – ennek függvényében – többségében a szakmát már tanult diákok középszintű érettségire való felkészítése történik. Elenyésző (évente 2-3 fő) azon tanulók száma, akik emelt szintű érettségi vizsgára jelentkeznek, pl. főiskolán, egyetemen folytatják tovább tanulmányaikat. Vannak olyan tanulók is, akik az érettségi megszerzését követően tervezik új, érettségihez kötött szakma megtanulását.

Az intézményben fontosnak tartják a partneri igények felmérését, és a felnőttek részéről is jelentős mértékű az igény az érettségi iránt, amelynek megszerzését követően nagyobb eséllyel tudnak munkát vállalni, esetleg továbbtanulni.

Az informatikai alapképzés és az idegen nyelv magas óraszámú oktatása is sokat segíthet a munka világában elhelyezkedni. A külföldi munkavállalás problémája a gimnáziumban is felmerül, hiszen minden tanévben van 4-5 olyan tanuló, aki azért szakítja meg tanulmányait, mert külföldön, főként Londonban, illetve Ausztriában, Németországban vállal munkát. Mivel iskolában gimnáziumi képzés történik, nem működnek együtt olyan munkáltatókkal, akik a frissen végzett tanulók számára ösztöndíjat biztosítanak.

Jedlik Ányos Gépipari és Informatikai Középiskola és Kollégium (Győr)⁴¹

Az *intézmény igazgatója* megírta, hogy az iskola tanulmányi átlaga 4,04. A 750 tanulóból 32 fő kitűnő tanulmányi eredményt ért el a 2012/13-as tanévben. Az eredményekből következik, hogy tanulók mintegy 90-95%-a továbbtanul elsősorban a műszaki felsőoktatás irányába.

Az igazgató véleménye szerint a középiskolába elég nehéz bejutni. A nyolcadikos eredményeket nézve átlagosan 4,4-es eredménnyel jutnak be a tanulók. A legnépszerűbb szakirány a CAD/CAM informatikus. A legkevésbé népszerű a gazdasági informatikus. A túljelentkezés 3-4-szeres. Aki nem tanul tovább, annak lehetősége van szakot váltani, és az érettségi utáni képzésben a CAD/CAM informatikus szakmát választva vagy a gépgyártástechnológiai technikus szakmát megszerezve biztosan elhelyezkedhet végzettségével.

A munkaerőpiaci igény miatt vezették be a más iskolákban érettségizettek számára a 2 éves gépgyártástechnológiai technikus képzést. Az itt tanuló tanulókkal a Rába Futómű Kft. tanulmányi ösztöndíjas szerződést köt. Az iskolában végzett minden diák egy adatlapon megadja „a jövő útját és elérhetőségeit (email cím)”. Ezeket keresztül követik a tanulókat.

Email-es megkérdezések alapján, 1-2%-os mennyiségben tanulnak, illetve dolgoznak volt diákjaink külföldön. Az intézmény tanulóik számára Rába Futómű Kft. biztosít ösztöndíjat. Tapasztalataik szerint 80-90 %-uk az ösztöndíjat, biztosító vállalatnál helyezkedik el.

⁴⁰ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

⁴¹ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

Az igazgató tapasztalata szerint diákok 80%-a felsőoktatásban tanul tovább az érettségi után. Az intézmény közgazdasági szakközépiskola, amely a legnépszerűbb szakok közé tartozik. Érettségi után nagyon kevesen állnak munkába, vagy érettségi utáni szakképzésben (15%) vagy felsőoktatásban (80%) tanulnak tovább.

Az intézménynek pályakövetési rendszere ugyan nincs, de az osztályfőnökök igyekeznek összegyűjteni a végzett diákok további sorsának alakulását. Pontos adatokkal nem tudott szolgálni az igazgató arról, hogy hányan távoznak külföldre munkavégzés vagy tanulás céljával, de ebben a tanévben számottevően nőtt ezen diákok száma. Nem működnek együtt olyan szervezetekkel, akik ösztöndíj lehetőséget biztosítanak diákjainknak.

V. A civil és egyéb megkeresett szervek válaszaiból

*Nemzeti Ifjúsági Tanács (NIT)*⁴³

Az elnök tájékoztatása szerint a társadalom egyes csoportjai jobban ki vannak téve a munkanélküliség veszélyének. Ilyenek például a nők, a fiatalok, a fogyatékossgal élők, a vidéken (kisebb településen) élők és azok, akiket szociális nehézségek gátolnak a munkához jutásban. Amellett, hogy a munkanélküliséggel járó elkerülhetetlen anyagi nehézségeket el kell viselniük, ezek az emberek gyakran nagyon elszigeteltnek érzik magukat, úgy érzik, hogy a többségi társadalom kivetette őket magából.

Magyarországon 2010-ben a 15-29 éves népesség létszáma 1 millió 880 ezer fő volt. Ez a korosztály a munkaerőpiacon potenciális munkaerő-kínálatot jelentő 15-64 éves népesség 27.8%-át tette ki. A rendszerváltozás utáni gyors társadalmi-gazdasági változások talán legszembetűnőbb demográfiai következménye a NIT szerint – a születések számának radikális csökkenése – az elmúlt években már a fiatalok munkavállalási korú korcsoportjaiban is éreztette hatását, a korosztályból kilépőket jóval kisebb létszámú kohorszok⁴⁴ váltották fel. Ily módon 2010-ben 5.0 százalékponttal (mintegy 370 ezer fővel) volt alacsonyabb a 15-29 éves fiatalok 15-64 éves népességben belüli aránya, mint az 1998. évi „demográfiai csúcs” idején.

A különböző végzettségűek munkavállalási feltételei közötti különbséggel kapcsolatban problémának látja a NIT, hogy sokkal nagyobb a munka nélkül maradás veszélye a fiatalok azon 20%-a számára, akik az oktatást bármiféle elismert, a munkaerőpiacon értékesíthető képesítés megszerzése nélkül fejezik be. A képzettség nélküli fiatalok munkába állási kilátásai az elmúlt évek folyamán egyre romlottak, tovább rontva a jövőbeni esélyeket.

Annak ellenére, hogy világos kapcsolat van az elért végzettség szintje és a fiatalok munkavállalási lehetőségei között, az a tragikus helyzet áll fenn a NIT meglátása szerint, hogy minden tízedik munkanélküli közül csak egy vesz részt olyan képzésben, amely ezt a problémát orvosolhatná.

A képzés nem megfelelő színvonala következtében a munkáltatók még a gazdasági fellendülés időszakában sem találnak olyan jelentkezőket, akik rendelkeznek az új, nagyobb követelményeket támogató munkakörök betöltéséhez szükséges ismeretekkel. A potenciális munkaadók arról panaszkodnak, hogy az oktatás túlságosan elszakadt a munka világától.

A munkaerőpiaci esélyek tekintetében a népesség erősen szegregált. Az egyik meghatározó tényező az iskolai végzettség. A munkaerőpiacon már hosszú idő óta a felsőfokú végzettséggel rendelkezők elhelyezkedési esélyei a legjobbak. A fiatalok továbbtanulási igényei ennek megfelelően alakultak, miközben a felsőfokú képzési helyek száma is jelentősen bővült.

⁴² A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

⁴³ A rendelkezésre álló adatok a 2013. októberi állapotot tükrözik.

⁴⁴ Egy nemzedék, tehát olyan emberek részcsoportja, akik valamilyen jellemzőjük szerint vannak csoportosítva, pl. egy évben születtek, vagy kötöttek házasságot.

A fiatalok továbbtanulási szándékainak a magasabb iskolai végzettséget adó képzettségek irányába való eltolódása hosszú távon mindenképpen pozitív folyamat; a képzettség szintjének emelkedése elengedhetetlen a tudásalapú társadalom kialakulásához, ugyanakkor egyre erőteljesebben felszínre kerülnek a képzés szerkezeti, minőségi problémái.

A felsőfokú végzettségűek számának és arányának növekedésével párhuzamosan egyre kevesebben – egyre rosszabb tanulmányi eredményt felmutatók – jelentkeznek a szakképző intézményekbe, és a kontraszelekciós folyamat a szakoktatás minőségi romlásához vezet. Mára egyes szakmák esetében a felsőfokú végzettségűekből túlkínálat, míg a korszerűen képzett, minőségi szakmunkásokból – az ország egyes területein – hiány van. A diplomás túltermelés azonban részben rejtve marad, mivel a diplomások egy része alacsonyabb képzettséget igénylő munkakörökben helyezkedik el.

A felsőoktatásból diploma nélkül kilépőkkel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy a munkáltatók által vajon azonos elbírálás alá esnek-e a diplomával rendelkező társaikhoz képest, hiszen ők is éppúgy birtokában vannak a megszerzhető szakmai képzettségnek, a diplomájuk kiállításához csak a nyelvtudás, vagy a nyelvvizsga hiányzik. Természetesen számos olyan képzés van a felsőoktatásban a NIT véleménye szerint, ami a nyelvtudás hiányában nem bír komplett szakmai felkészültséggel (például a bölcsészképzés nyelvi, vagy akár a gazdasági képzés idegenforgalmi, kereskedelmi szakjai). A diploma nélkül végzetek esetében „bennragadásról” nem beszélhetünk, mivel többségük hosszabb-rövidebb idő alatt kilépett a munkaerőpiacra.

A NIT elnöke arról is tájékoztatót, hogy a felmérések azt mutatják, hogy az újabb diplomát szerzők több mint fele az első diplomájától eltérő szakcsoportban, valamivel kevesebb, mint fele ugyanazon szakcsoportban tanult tovább felsőfokon, s ebből a szempontból nem volt különbség a képzés szintje (főiskolai vagy egyetemi) szerint, annál inkább a képzési terület szerint. A főiskolát végzetek nagyobb eséllyel tanultak tovább egyetemi szinteken, mint az egyetemi szinten végzők főiskolai szinteken, ami azt mutatja, hogy a továbbtanulás szempontjából az újabb – magasabb szintű – diploma megszerzése ösztönző erőt jelent.

A képzést ösztönző körülménynek tekinthető az, hogy az ifjúsági életszakasz kitolódásával, ezen belül az iskolai ifjúsági életszakasz meghosszabbodásával a fiatalok egyre nagyobb hányada részben valamilyen személyes ambícióból, az ifjúsági státusz meghosszabbításaként, részben jól felfogott gazdasági érdekből, vagy éppen a munkanélküliség elől való menekülésként vág bele újabb és újabb képzésekbe.

Ugyanakkor fontosnak tartja hangsúlyozni a NIT elnöke, hogy tapasztalataik szerint a fiatalok és a társadalom számára az osztott képzés kimenetei, annak megszerzésével járó (sok esetben munkaerőpiaci) előnyei a szakok jelentős többségében mind a mai napig nem világosak. Ebből következőleg látható egyfajta felsőoktatási pályaelhagyás a fiatalok körében. Megfigyelhető továbbá a BA képzésről MA képzésre történő pályaelhagyás egzisztenciális okok miatt.

Számos szak esetében az átjárásban komoly nehézséget okoz a *nyelvvizsga* követelmények teljesítése, amely a képzések szinkronizálatlanságából és természetesen a fiatalok felkészületlenségéből fakad. A NIT szerint a bolognai rendszeren belül szerzhető diplomák munkaerőpiaci értékének megítéléséhez öt szempont vizsgálata szükséges, az egyes területeket a végzetek munkavállalására és továbbtanulására vonatkozó információk alapján.

Ezek alapján az alábbi csoportok rajzolhatók ki:

- kedvező elhelyezkedést biztosító képzési területek: orvos- és egészségügy, illetve jogi és igazgatási;
- átlagos területek: gazdaságtudományok terület, műszaki terület, informatika; nehéz és könnyű elhelyezkedést egyaránt lehetővé tevő terület (pedagógusképzés), a továbbiakban: vegyes munkaerőpiaci szektor;
- a munkaerőpiacon nehezen használható (a továbbiakban: kedvezőtlen) területek: agrár, bölcsészettudomány, társadalomtudomány, természettudomány.

A legjobb munkaerőpiaci helyzetben a felmérések szerint a jogi-igazgatási végzettségűek és az egészségügyi területen oklevelet szerzők találhatók. E két képzési

területen szerzett diplomával látszik legbiztosabbnak az elhelyezkedés, az itt végzettek közül a legkevesebben váltanak pályát.

A legkedvezőtlenebb munkaerőpiaci helyzetű szektorba négy képzési terület tartozik; ezek az agrárterület, amelynek képzési volumenét a rendszerváltás előtt, az akkori nagyüzemi mezőgazdasághoz alakították ki, s amelynek végzettjeit a kilencvenes évek elején átalakult mezőgazdaság nem tudja felszívni. Ugyancsak ebbe a kategóriába kerültek a társadalomtudomány és a bölcsészettudomány szakokon végzettek. Azok, akik a kilencvenes években, amikor a diploma értéke még magas volt, könnyen elhelyezkedtek; azóta azonban a piac telítődni látszik velük, az oktatási intézmények pedig nem szívesen építik le a képzéseiket, mert azok viszonylag alacsony költségvetésűek, és van rá tanulói kereslet is. S ide tartozik a természettudományi terület is, amelynek fontosságára uniós irányelv is felhívja a figyelmet, sulya a hazai felsőoktatáson belül nem éri el a nemzetközi átlagot, a munkaerőpiac viszont nem fogadóképző a végzettek teljes körű foglalkoztatására. A kutatások szerint a nappali tagozatosok csaknem háromnegyede a végzés után tovább kívánja folytatni tanulmányát, akár a felsőoktatáshoz tartozó képzés keretében, akár azon kívül.

A regionális felmérés adataihoz képest magasabb továbbtanulási szándékra nem csupán az eltérő alapsokaság, illetve minta és az eltérő kérdésfeltevés lehet a magyarázat, hanem az is, hogy 2009-ben már olyan hallgatók is nagy számban voltak a megkérdezettek között, akiknél a korábbi egyetemi szintűnek megfeleltethető végzettség megszerzése már csak egy újabb lépcsőfok közbeiktatásával, nevezetesen a mesterképzésre való továbblépés keretében lehetséges. Erre utal az is, hogy a régi főiskolai szintű, illetve az új BA/BSc képzésben részt vevők az egyetemi szintű képzésben részt vevőknél jóval nagyobb arányban jeleztek továbbtanulási szándékot, ezen belül a bolognai alapszakokon tanulók kimagasló arányban a mesterképzés keretében. A NIT véleménye szerint nagyban segíti a fiatalok elhelyezkedési lehetőségét az ösztöndíj programokban szerzett tapasztalat, tudás és társadalmi tőke. A Tanács rendelkezésére álló adatok szerint a magyar fiatalok közül 7948 fő tanult külföldön, míg hazánk felsőoktatási intézményeit 14518 külföldi látogatta. A külföldön tanuló magyar diákok közül a legtöbben (több mint ezer fő) Németországban, Ausztriában, és az Egyesült Királyságban képezték magukat. Viszonylag magas számban (600-700 fő között) tanultak még magyarok az USA-ban és Franciaországban. A többi célsországban nem éri el a kétszázat a magyar diákok száma.

A bolognai folyamat során a munkaerőpiac és a felsőoktatás kapcsolata, a foglalkoztathatóság kérdése egyre inkább fontosabbá vált. Ugyanakkor az első tapasztalatok szerint számos, a munkaerőpiaci mobilitást támogatni kívánó eszköz nem teljes mértékben töltötte be a neki szánt szerepet. A BA/BSc fokozat például, csak részben teljesíti a munkaerőpiaci kilépésre való felkészítés funkcióját, illetve a képzési programok európai dimenziójának erősítése is felemás módon teljesült. Emellett a hallgatók többsége még mindig inkább a nemzeti munkaerőpiacon valósítja meg szakmai elképzeléseit, és viszonylag szűk réteg az, amely az európai munkaerőpiacon jól érvényesül. A magyar diákok nemzetközi összehasonlításban alacsony mobilitását, de magas mobilitási hajlandóságát nemcsak a korábbi (hazai és nemzetközi) elemzések, hanem az újabb adatfelvételek eredményei is kimutatták. Bár a külföldi munkavállalás iránt erősebb szándék mutatkozik, a hallgatók határon túli tanulmányok iránti elképzelései is egyre határozottabbak. A hallgatói motivációs kutatás eredményei azt mutatták, hogy a hallgatók 58%-a tervezi a külföldi munkavállalást, míg 36%-uk szándékozik részt venni külföldi képzésen.

A nemzetközi tapasztalatot szerzett diplomások többsége csak egy alkalommal töltött meghatározott időt külföldön, és nagyon kevés azoknak az aránya (1 %), akik többször vettek részt külföldi képzésen, szakmai gyakorlaton. Azon diplomások aránya, akik felsőfokú képzésük alatt és/vagy után három évvel, illetve a PhD-tanulmányaik alatt legalább egy alkalommal nyertek külföldi lehetőséget, 6,8%.

Magyar-Amerikai Vállalkozási Ösztöndíj Alap (HAESF)⁴⁵

⁴⁵ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júniusi állapotot tükrözik.

Az *ügyvezető igazgató* arról tájékoztató, hogy a HAESF elsődleges célja az, hogy elősegítse a vállalkozás szabadságát és a fejlődést Magyarországon, valamint hogy erősítse a Magyarország és az Egyesült Államok közötti köteléket azzal, hogy ígéretes magyar kiválóságok számára lehetőséget biztosít a szakmai tapasztalatszerzésre. A HAESF-nél jelenleg öt különböző ösztöndíj-programot fut:

- Szenior Vezető és Tudós Ösztöndíj Program közép- és felsővezető szakmabelieknek, akik önállóan kialakított projektjükön dolgozhatnak az Egyesült Államokban;
- Szakmai Gyakornoki Program, amelynek keretében felsőoktatásban tanulók és frissdiplomások kapnak lehetőséget, hogy tanulmányaikat az Egyesült Államokban személyre szabott gyakornoki programmal tegyék teljessé;
- az Amerikai Magyar Orvosszövetség (HMAA) programja hatodéves magyar orvostanhallgatók számára;
- Graduális Ösztöndíj Program frissen végzett diplomások számára, a legmagasabb képzési fokozatnak amerikai intézményekben való megszerzéséhez;
- Vezetői Oktatási Program középsővezetők számára, rövid időtartamú oktatási programokon való részvételhez.

A jogosultság feltételei és az ösztöndíj időtartama az oktatás fő területe, valamint a választott program függvényében változik. Indulása óta a HAESF – az összes kategóriát figyelembe véve – több mint 400 ösztöndíj odaítéléséről döntött.

A program egyfajta befektetés az itthoni humán erőforrás-készletbe, így a pályázóknak a lakóhelyet érintően kötelező erejű, két évre szóló nyilatkozatot kell aláírniuk, amelyben vállalják, hogy az ösztöndíj végeztével visszatérnek Magyarországra és itthon, kamatoztatják a megszerzett tudást és tapasztalatot.

A HAESF egyik legjelentősebb programja a Szakmai Gyakornoki Program (PIP). Ez egy teljes költségterítést biztosító, 6-12 hónap közötti időszakra szóló gyakornoki program kiemelkedő amerikai vállalatoknál és szervezeteknél a legkiválóbb magyar tehetségek számára, amelyre MA képzésben résztvevők, PhD hallgatók és frissdiplomások jelentkezhetnek. Nem magyar állampolgárok, és akkreditált, de nem magyar egyetemen diplomát szerzettek a programban nem vehetnek részt.

A HAESF azokra a területekre fektet hangsúlyt, amelyeknek a támogatása révén a célja leginkább megvalósulni látszik. Az elmúlt nyolc évben sikeres 407 jelentkező közül 207 a PIP programból került ki. E résztvevők legtöbbször egy teljes évet tölt az Egyesült Államokban, és gondosan összeállított képzési terv szerint meghatározott feladatokat teljesítenek mentoruk felügyelete alatt. A gyakornokok felé elvárás, hogy szakmai munkájukkal a fogadó szervezet tényleges tevékenységét is segítsék. A gyakornoki program alatt a résztvevők felbecsülhetetlen tapasztalatra tesznek szert, hiszen szakmájukba vágó tényleges munkatapasztalatot szereznek vezető amerikai társaságoknál vagy szervezeteknél; új módszereket és módszertant sajátítanak el – többek között a problémamegoldás területén –, megtapasztalnak egy másfajta munkamorált, szakmai hálózatot építhetnek ki, valamint fejlesztik angol nyelvtudásukat. A legnagyobb számban eddig a Budapesti Corvinus Egyetem hallgatói jelentkeztek a HAESF programjaira, őket az ELTE, majd a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem tanulói követték. A nem fővárosi székhelyű egyetemek közül a Szegedi és a Debreceni Egyetemről jelentkeztek a legtöbben.

A HAESF együttműködési megállapodást kötött egy, a tehetségeket felkaroló helyi munkaközvetítő szervezettel is. A résztvevők visszatérésüket követően hasznát vehetik az ügynökség által végzett szolgáltatásoknak, így a különböző képzéseknek, az interjúkon használható módszereknek, és az egyes területeken a munkakereséshez nyújtott segítségnek. A hálózatok kiépítését a HAESF aktív öregdiák szervezet működtetésével támogatja; ennek révén tudják a korábbi programok ösztöndíjasai a szaktudás széles spektrumát és a kapcsolati tőkét hasznosítani.

A pályázatok által megjelölt szaktárgyak összetételében az elmúlt nyolc év során némi változást tapasztalt a HAESF. Korábban jelentősen nagyobb számban jelentkeztek a

programjaira a gazdaság, kommunikáció, HR menedzsment és a jog területéről, és kevesebbet műszaki, mérnöki területről. Az elmúlt néhány jelentkezési időszakban ez az arány megfordult, és megugrott a műszaki területekről érkező pályázatok száma. A befogadási arány az összes jelentkezést tekintve 35%, míg a műszaki és mérnöki jelentkezések esetében 53%.

A PIP program megalkotásánál a HAESF vezérelve az volt, hogy gyakorlati és szakmai szempontból biztosítson képzési, valamint munkalehetőséget végzős diákok és frissdiplomások számára. Ez az a terület ugyanis, ahol a magyar egyetemi hallgatóknak szükségük van tapasztalatra. Biztosnak látszott továbbá az is, hogy a potenciális munkaadók értékelné fogják ezeket a tapasztalatokat a munkaerő keresése és kiválasztása során. Az ügyvezető igazgató szerint az ösztöndíjprogramban részt vett diákok elhelyezkedésének sikerét látva általánosságban elmondható, hogy jó úton halad a szervezet a kitűzött célok elérésében.

Balassi Intézet⁴⁶

Az *Intézet főigazgatójának* válaszlevele szerint az általuk meghirdetett ösztöndíjas programokban az utóbbi öt évben nagyszámú pályázó nyert el ösztöndíjat (a Magyar ösztöndíj Bizottság ösztöndíjaiból 3940, a Campus Hungary program ösztöndíjaiból 4200 pályázó részesült). A felajánlott ösztöndíjak nagyon változatosak; a skála a graduális ösztöndíjaktól a nyári egyetemi képzéseken, a szakmai gyakorlatokon, a doktori képzéseken keresztül a posztdoktori kutató ösztöndíjig terjed, így ezekre a programokra éppúgy pályázhatnak még a pályakezdés előtt állók, esetleg magához a pályakezdéshez is fontos tapasztalatokat, inspirációkat szerző fiatalok, mint a pályakezdés nehézségein már túljutó kutatók.

Az, hogy közvetlenül a pályakezdés előtt állók pályázzanak, ritka, hiszen a graduális és a posztgraduális ösztöndíjak többnyire hallgatói státushoz kötöttek, a kutatói ösztöndíjak elnyerése pedig feltételez némi szakmai beágyazottságot, így olyan támogatási forma, amely az ösztöndíj után hazaérkezők elhelyezkedését szolgálná, nincs az Intézetnél, miként a visszatérést követő elhelyezkedéssel (vagy éppen esetleges munkahelyváltással) kapcsolatban sem állnak rendelkezésükre statisztikai adatok. Tapasztalataik szerint azonban a hallgatók által ösztöndíjasként külföldön – akár hosszabb részképzés, akár rövidebb idejű képzés keretében – eltöltött idő gyakran nélkülözhetetlen része a képzésnek. A szakmai beszámolók értékelése alapján pedig nyilvánvaló, hogy a külföldön szerzett szakmai tapasztalatok és kapcsolatok a még pályakezdés előtt állók számára megkönnyítik az orientálódást és erősítik a motivációt, a már státusszal rendelkezők esetében pedig erősítik a szakmai hierarchiában elfoglalt pozíciót.

MOL Nyrt.⁴⁷

A társaság kiemelt figyelmet fordít a stratégiája megvalósításához szükséges felkészültséggel rendelkező fiatal tehetségek vonzására és megtartására, elsősorban a természettudományokban jártas, illetve a műszaki, mérnöki végzettséggel rendelkező pályakezdőkre fókuszálva. E cél elérése érdekében az alábbi programokat működteti a cég:

- Growww Frissdiplomás program: friss diplomások (0-2 év tapasztalat) számára biztosítanak karrier lehetőséget egyéves beillesztési és képzési program keretei között, amelyet követően határozatlan idejű munkaszerződést kínálnak a rátermettségüket bizonyító fiataloknak.
- Freshhh program: a MOL-csoport online vetélkedője a nemzetközi olaj- és gázipari főiskolai és egyetemi hallgatók részére; 2007 óta a Freshhh versenyeken eddig közel tízezer hallgató vett részt a világ különböző egyetemeiről, idén rekordszámú, mintegy 2600 diák indult 887 csapatban. A program célja, hogy a mérnöki és természettudományi területek iránt érdeklődő hallgatók életszerű kihívásokkal

⁴⁶ A rendelkezésre álló adatok a 2013. novemberi állapotot tükrözik.

⁴⁷ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

szembesülhessenek, továbbá ez a Growww Frissdiplomás Program fontos toborzási csatornája is.

- PIMS Akadémia: az idei évtől pályakezdőknek is lehetőséget adnak egy speciális szakmai tudás (SCM, olajipari ellátási lánc optimalizálás) elsajátítására egyetemi képzés keretein belül, a kurzus sikeres elvégzésével szakmérnöki diplomát lehet szerezni. Ezzel egyidejűleg a résztvevőknek szakértői pozíciókat kínálnak egy olyan területen, amely a komplex tudás felhasználásának segítségével összetett stratégiai látásmódot kíván meg, továbbá lehetőségük nyílik megismerni a cég egészének a működését az alapanyagok beérkezésétől az értéklánc végéig, a kiskereskedelmi forgalomba helyezéig.
- Gyakornoki helyek biztosításával igyekszik hozzájárulni a MOL Zrt. a tapasztalatszerzésükhöz és a gyakorlatiasabb tudáshoz, így növelve esélyüket a munkaerőpiacon. A szakmai gyakorlatosok száma az alábbiak szerint alakult:

Szakmai gyakorlaton részt vevők száma	2008	2009	2010	2011	2012	Összesen
MSc hallgató	141	126	164	173	139	743
BSc hallgató	50	61	118	84	19	332
Középiskolás tanuló	43	22	39	40	33	177
Összesen	234	209	321	297	191	1252

A pályakezdő fiatalok foglalkoztatási arányával kapcsolatban a MOL vezérigazgatója a következő adatokat bocsátotta rendelkezésemre.

Megnevezés	Fő	Arány
Belépők száma 2012-ben	443	100%
Alap- és középfokú végzettségűek	155	35%
Felsőfokú végzettségűek	288	65%
Pályakezdők	128	29%
Nem pályakezdők	315	71%

A Growww Program keretei között jelenleg 80 friss diplomást alkalmaztak a MOL Zrt.-nél és a TVK-nál, az utóbbi években a felvett friss diplomás pályakezdők száma az alábbiak szerint alakult ezen vállalatoknál: 2008-ban 85 fő, 2009-ben 48 fő, 2010-ben 88 fő, 2011-ben 93 fő, 2012-ben 80 fő. A fiatalok nagy része az egy év leteltével határozatlan idejű szerződést kapott. 2009-2013 között három különböző program formájában foglalkoztatott a MOL ösztöndíjas hallgatókat:

Ösztöndíjprogramban részt vevők száma	2009	2010	2011	2012	2013 I. félév
BSc-MSc hallgató	30	22	22	29	18
PhD hallgató	7	6	6	3	1
PIMS résztvevő	10	10	2	2	0*
Összesen	47	38	30	34	19

*2013 őszén indul a képzés

Az ösztöndíjprogramban részt vevő hallgatók betekintést nyerhetnek egy nagyvállalat működésébe, így speciális szakmai ismereteket és munkatapasztalatot szerezhetnek, valamint komplex látásmódot sajátíthatnak el. Tapasztalatot szerezhetnek továbbá a másokkal való együttműködésben és csapatmunkában.

A MOL-csoport nemzetközi tevékenysége révén a multikulturális környezetben történő munkavégzésről is képet kaphatnak.

A résztvevők kiválasztása során elsőként az önéletrajzok áttekintése történik meg, majd az adott pozícióra megfelelő jelöltek vesznek részt a kiválasztási folyamatkövetkező lépéseiben. Ennek megfelelően a felvett pályakezdő munkatársak a végzettségüknek megfelelő pozíciókban végzik munkájukat.

2012-ben a MOL Nyrt. meghirdetett pozícióira a jelentkezők közel 30%-a mérnöki, műszaki vagy természettudományos végzettségű volt, 40% pedig közgazdász diplomával keresett állást. Ez az arány természetesen nagyban függ a meghirdetett helyek számától és a meghirdetett pozíciók által elvárt végzettségtől. Általánosságban elmondható, hogy a

Growww Program iránt nagy számban érdeklődnek mérnöki, műszaki, természettudományos és közgazdász végzettségű friss diplomás fiatal tehetségek.

Az ösztöndíjas program utáni megtartási arány az elmúlt 5 évben 82% a kapott tájékoztatás szerint. A PIMS Akadémia résztvevői 100%-ban a vállalatnál dolgoznak. A Growww Programban az egy év utáni megtartási arány a következőképpen alakult az elmúlt 4 évben: 2008-ban 90,6%, 2009-ben 91,7%, 2010-ben 89,8%, 2011-ben 88,2%.

Nemzetközi vállalatként a külföldön diplomát, tapasztalatot szerzett diákok is a vállalat célcsoportját képezik. Az idei évben először frissdiplomás program keretei között a magyarországi, lokális pozíciók mellett 24 db csoport szintű pozíciót is meghirdettek, amelyre a jelentkezők több mint 57%-a Magyarországon kívülről jelentkezett.

Az ösztöndíjas hallgatók esetében nincs tudomása a vezérigazgatónak olyan adókedvezményről, támogatásról, amelyet igénybe tudna venni a vállalat. A szakmai gyakorlatos tanulók/hallgatók esetén a szakképzési hozzájárulás terhére elszámolható összeg az alábbiak szerint alakul:

- hallgatók: 4400 Ft/alapképzésen résztvevő hallgató/nap, államilag gyakorlatigényes alapképzési szak gyakorlati képzése esetén;
- középiskolai tanulók: 3385 Ft/tanuló/nap

Az vezérigazgató szakmai álláspontja szerint a korszerű, a munka világában jól hasznosítható gyakorlati ismeretek – különösen a műszaki, természettudományos területeken – nagyban növelik a fiatalok elhelyezkedési esélyeit, emellett a vállalatoknak is érdeke, hogy jól képzett szakemberek kerüljenek ki a közép- és felsőoktatási intézményekből, lecsökkentve ezzel a betanítás idejét, az ehhez szükséges anyagi és emberi erőforrásokat. Korábban a cégeknek lehetősége volt arra, hogy – stratégiájuknak megfelelően – a szakképzési hozzájárulás terhére célzott segítséget nyújtsanak az egyetemeknek azon berendezések, eszközök beszerzésében, laborok, gépparkok modernizálásában, amelyek a gyakorlati oktatás elengedhetetlen feltételei.

A vonatkozó jogszabályok megváltozásával erre jelenleg nem nyílik lehetőség, így a célzott segítségnyújtás módjai is beszűkülnek a vállalatok részéről. Ugyanakkor az egyetemi támogatások csökkenése, a professzorok esetében tapasztalható utánpótlási problémák a vezérigazgató véleménye szerint szükségessé teszik a vállalatok nagyobb részvételét a számukra releváns egyetemi képzések fenntartásában, fejlesztésében. Ennek a problémának a kezelése, rendezése kiemelten fontos területté válhat a közeljövőben.

A fiatalok elhelyezkedési esélyeit nagyban javíthatná az idegen nyelvű oktatás erőteljesebb támogatása, az angol nyelven meghirdetett, államilag finanszírozott képzések nagyobb száma, mivel a *nyelvismeret* a diplomás pozíciókban kiemelt fontosságú a vezérigazgató álláspontja szerint. Jelentősen növelné a fiatalok versenyképességét, elhelyezkedési esélyeit az is, ha az egyetemeken a hallgatók személyes kompetenciáinak fejlesztése is jobban fókuszba kerülne, megkönnyítve ezzel az álláskeresést és a munkahelyi szocializációt (pl. csapatmunka, asszertivitás, kommunikáció, prezentáció, rendszerben történő gondolkodás fejlesztésével).

*K&H Bank Zrt.*⁴⁸

A vezérigazgató tájékoztatásában megírta, hogy a bank a pályakezdők számára különböző pozíciókat (pl. banki tanácsadó, ügyfélkapcsolati menedzser asszisztens, junior pozíciók) tud ajánlani, illetve a Pályakezdő Programra is vesznek fel fiatalokat, továbbá szakmai gyakorlaton is foglalkoztatnak felsőfokú képzésben résztvevő hallgatókat. 2010 óta évente 150-nél is több hallgatót fogadott a bank, továbbá minden évben megszervezik a K&H Diákolimpia programot a fiatalok számára. Jellemzően közgazdasági, pénzügyi, számviteli végzettségűek pályáznak a bankhoz, és a végzettségüknek megfelelő munkát végeznek.

Kizárólag az általános, a huszonöt év alatti munkavállaló után érvényesíthető adókedvezmény érhető el a Pályakezdő programban résztvevők számára is –amennyiben még

⁴⁸ A rendelkezésre álló adatok a 2013. júliusi állapotot tükrözik.

nem töltötte be a résztvevő a 25. életévét. Egyéb adókedvezményben, állami támogatásban nem részesül a bank.

A külföldről hazatértek foglalkoztatásával kapcsolatosan megírta a vezérigazgató, hogy a Pályakezdő Programban előnyként szerepel a külföldön szerzett gyakorlati tapasztalat, ott eltöltött tanulmányi szemeszter.

Mindemellett arra is felhívta a figyelmemet a vezérigazgató, hogy 2013-ban 5. alkalommal indítja el a bank a K&H diákkupát, amelyen évente 600-nál is több diák vesz részt. A résztvevők közül többen is a K&H Bank munkatársaivá váltak. A K&H diákkupa a gazdasági hallgatók országos online bankszimulációs versenye. A versenyre olyan diákokat várnak, akik érdeklődnek a bank és a biztosítói szakma iránt és szívesen kipróbálnák magukat egy országos megmérettetésen. A 3 fős csapatok bebizonyíthatják, hogy megállják a helyüket a pénzügyek területén vezetőként is. A hallgatók szakmailag fejlődnek, megismerhetik a banki és a biztosítói területek gyakorlati működését, és a sikeres szerepléssel karrierjüket is megalapozhatják a K&H Csoportnál. A döntő nyertes csapatok egy 3 napos nyereményút részeként a KBC brüsszeli székházába is ellátogathattak, ahol felsővezetők, ott dolgozó magyar munkatársak ismertették meg őket a cégcsoporttal.

A Tempus Közalapítvány, az IBM Magyarországi Kft., a Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Kft., valamint az AUDI HUNGARIA MOTOR Kft. megkeresésemre nem válaszolt.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

2. Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósi tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.⁴⁹

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.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény,

⁴⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosára számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a pszichiátriai betegek, a fogvatartottak, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat majd átfogó jellegű vizsgálatot.

A munka szabad megválasztásához való jog

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A foglalkoztatáshoz való joghoz kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra

is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven, gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjogukkal élhetnek. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az Alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással áttemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához”.

Mindez ugyanakkor nem jelent tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a *képességek és lehetőségek* függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Ezzel együtt államcélként jelenik meg a munkalehetőségek biztosítása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybírósági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.

Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt 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.⁵⁰”

⁵⁰ Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat

3. Az ügy érdemében

I. Központi szervek

A *felsőoktatásért felelős államtitkár* válaszából megállapíthatóan a Kormány fontosnak tartja a visszajelzést és az egyeztetést, mivel ezeknek megfelelően tudják fejleszteni a szakképzést, erősíteni munkaerőpiaci relevanciáját, valamint a munkaerőpiaci visszajelzések segítenek az ösztöndíjas képzés alakításában is.

A DPR alapján rendelkezésére álló adatokból kiderül, hogy frissdiplomások többsége a végzettségének megfelelő munkát végez, és a munkatapasztalat abban az esetben hangsúlyos, ha az a szakmához illeszkedik. A felmérések szerint a mester vagy több diplomát szerzett fiatalok nagyobb eséllyel indulnak a munkaerőpiacon.

A külföldi munkavégzést illetően a 2012-es adatfelvétel során a hallgatók 41%-a jelezte, hogy diplomázása után külföldi munkavállalást (is) tervez. A megkereséskor külföldön dolgozók aránya a teljes DPR adatbázisban összességében 6,6%-ot ér el, ez az arány azonban képzési területi bontásban jelentős eltéréseket mutat.

A felsőoktatási évek alatt külföldi tanulmányokat folytató diplomások:

- gyorsabban találnak munkát diplomázás után,
- körükben kisebb a munkanélküliek aránya,
- ritkábban végeznek felsőfokú végzettséget nem igénylő munkát,
- lényegesen magasabb az átlagjövedelmük.

A *nemzetgazdasági miniszter* válaszában kifejtette, hogy a munkanélküliség főként az alacsonyán képzett fiatalok körében magas, nőtt az iskola befejezése utáni álláskeresés ideje, a fiatalok foglalkoztatási rátája pedig az egyik legalacsonyabb az Európai Unióban.

A fiatalok munkaerőpiaci részvétele folyamatos csökkenést mutat az elmúlt évtizedekben, ennek egyik magyarázó tényezője a fiatalok képzésben töltött idejének meghosszabbodása. A további fő okok az elégtelen munkaerő-kereslet, a piacképtelen képzettség, az országon belüli mobilitás és a tanulás melletti munkavállalás alacsony szintje.

Mindezek kiküszöbölése érdekében a Kormány számos munkaerőpiaci programot nyújt a fiatalok számára:

- 18-35 év közötti fiatalok vállalkozóvá válását elősegítő uniós program;⁵¹
- középfokú szakképzettséggel rendelkező fiatalok 9 hónapon keresztül gyakornokként történő foglalkoztatásához támogatást nyújtó uniós pályázat;⁵²
- hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítását célzó uniós programok;⁵³
- a fiatalok munkaerőpiaci helyzetének javítását szolgáló civil foglalkoztatási programok támogatása;⁵⁴
- innovatív foglalkoztatási programok támogatása;⁵⁵
- nemzeti pályaaorientációs rendszer fejlesztése;⁵⁶

Az uniós terveknek megfelelően a Kormány nekilátott az Ifjúsági Garancia Program tervezésének, a program részeként folytatják majd az Első Munkahely Garancia Programot, és a Munkahelyvédelmi Akciótervet.

A Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program (MKÖ) megvalósításáért a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH) felel. A program keretében a három év alatt az ösztöndíjasok továbbfoglalkoztatása 85%-os volt, akiknek a 80%-a jelenleg is a közigazgatásban dolgozik.

A *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat* is részt vesz az Első Munkahely Garancia Programban, amely keretében szolgáltatást nyújt a bevont pályakezdők részére, majd bérköltség támogatással segíti munkatapasztalat szerzésüket.

⁵¹ TÁMOP 2.3.6

⁵² TÁMOP 2.3.4

⁵³ TÁMOP 1.1.2 és 1.1.4

⁵⁴ TÁMOP 1.4.1

⁵⁵ TÁMOP 1.4.3

⁵⁶ TÁMOP 2.2.2

A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében a 25 év alatti foglalkoztatottak esetében a Kormány szociális hozzájárulási adó kedvezmény vagy részkedvezmény igénybevételével ösztönzi a foglalkoztatást.

A munkaügyi szervezet a hagyományos – Nemzeti Foglalkoztatási Alapból vagy uniós forrásból nyújtott – bér- és bérköltség támogatásokon kívül munkaerőpiaci programok indításával segíti a célcsoport elhelyezkedését.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* főigazgatója – több felsőoktatási intézmény rektorához hasonlóan – hangsúlyozta a szakmai tapasztalat fontosságát. A főigazgató rámutatott arra, hogy pályakezdőket alkalmazó munkáltatók fontosnak tartják és pozitívan értékelik a friss szakmai tudást, ugyanakkor hátrányként fogalmazták meg azt, hogy a frissen végzett munkavállalók betanítása – szakmai tapasztalatuk hiánya miatt – gyakran hosszú időre lefoglal egy szakképzett kollégát. Ezt követően is huzamosabb ideig jóval lassabban végzik a pályakezdők a munkájukat, amelyet – a munkáltatók álláspontja szerint – nem kompenzál a számukra fizetett alacsonyabb bér, illetve az utánuk igénybe vehető adókedvezmény.

A főigazgató válaszában azt is kifejtette, hogy problémát jelent az iskolából kikerülő fiatalabb korosztály tájékoztatatlansága a munkaerőpiaci viszonyok tekintetében. A fiatalok gyakran nem tudják, hogy hogyan lépjenek be a munka világába, ezért a Hivatal a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal együttműködve, prevenciós jelleggel tájékoztató előadásokat tart középiskolákban, 15-18 évesek számára.

A főigazgató válaszából kiderül, hogy megbízható hazai adatokkal az elvándorlásról nem rendelkeznek, a kivándorló magyar állampolgárok tényleges száma leginkább a célországok tükröstatistikái alapján becsülhető. Ezek alapján a különböző európai országokba érkező és ott bevándorlóként regisztrált magyar állampolgárok összlétszáma a 2004-es európai uniós csatlakozás után kis mértékben, majd az utóbbi években (egyre jobban emelkedett). Különösen nagy volt a növekedés a két fő célország, Németország és Ausztria esetében. Németországban 2007 óta minden évben több mint 20 ezer magyar állampolgárságú bevándorlót regisztráltak, 2010-ben számuk megközelítette a 30 ezer főt, majd 2011-ben a 40 ezer főt is meghaladta.

II. *Felsőoktatási intézmények*

A felsőoktatási intézmények a megkeresésre adott válaszokat javarészt a DPR felmérések alapján állították össze. Ennek megfelelően megállapítható, hogy a hallgatók körében nagy az érdeklődés a továbbtanulás iránt, akár mester, akár doktori képzés keretében, valamint egyre nagyobb azoknak a hallgatóknak a száma is, akik egyszerre több szakot is végeznek annak érdekében, hogy több szakterületen is megállják a helyüket. Ugyanakkor az is elmondható, hogy a mesterképzést választók között nagy számban előfordulnak olyan fiatalok is, akik az alapszakos diplomájukkal nem találnak állást a szakmájukban, illetve akik egyáltalán nem tudnak elhelyezkedni, vagyis a továbbtanulás egyfajta „menekülő útvonalat” jelent számukra. Valamint több rektor tapasztalata is azt mutatja, hogy sokan az alapszakos diplomával rendelkező munkavállalók közül a magasabb fizetés és vezető beosztás reményében választják a mesterképzést, jellemzően levelező tagozaton.

Az általam megkeresett felsőoktatási intézmények vezetői közül többen is jelezték, hogy a bolognai rendszer 2006-os bevezetése óta nem telt el annyi idő, hogy a DPR felmérések keretében valós képet kapjanak az alap-, illetve mesterképzésben végzetek munkaerőpiaci helyzetéről. Viszont az már megállapítható, hogy a munkaadók sincsenek még teljesen tisztában a kétszintű képzésen belül megszerezhető végzettségek közötti különbségekkel, ennek ellenére szívesebben alkalmaznak egy mesterképzésben végzett munkavállalót.

Ugyanakkor a kapott válaszokból az is kitűnik, hogy vannak olyan szakterületek, ahol az alapszakos diploma is biztosítja a gyors elhelyezkedés lehetőségét, versenyképes fizetéssel (pl. informatikai szakok, műszaki- és gazdaságtudományi szakok), így az itt végzetek számára nem vonzó a mesterképzés.

A bolognai rendszer előnyeként többen is kiemelték, hogy az alapszakos diploma megszerzése után a hallgatók több szakirányú mesterképzés közül is választhatnak, szemben

az osztatlan képzéssel. Ugyanakkor több vezető azt is megemlítette, hogy az osztatlan képzést előnyösebbnek tartja, mivel a hallgatók hosszabb idő alatt, sokkal nagyobb ismeretre tehetnek szert, ezáltal nagyobb esélyekkel indulnak a munkaerőpiacon.

A válaszokból az is kiderül, hogy a hallgatók többsége már egyetemi tanulmányai alatt is vállal munkát, amely sok esetben megfelel a képzési területének, így meglehetősen magas azoknak az aránya, akik a tanulmányaik befejezését követően gyorsan találnak munkát. A többség 1-6 hónap alatt helyezkedik el. Az egyetemek, főiskolák felmérései szerint a hallgatók a diploma megszerzését követően a végzettségüknek megfelelő munkakörben dolgoznak, és magas azoknak a munkavállalóknak is a száma, akiket a korábbi szakmai gyakorlati helyükön foglalkoztatnak.

Az egyetemek, főiskolák mindent megtesznek a hallgatók elhelyezkedése érdekében, karrier irodákat, diákközpontokat működtetnek, valamint együttműködési megállapodásokat kötnek különböző szervezetekkel, vállalatokkal. Egyes intézmények a pályázatokra is nagy hangsúlyt fektetnek.

A külföldi továbbtanulást, illetve munkavállalást érintő kérdésekkel kapcsolatban kitűnik, hogy a DPR felmérései alapján kevés hallgató hagyja el az országot, jellemzően 1 éves tanulmányútra, vagy tapasztalatszerzésre mennek külföldre.

Mindezeknek ellentmond a Nyíregyházi Főiskola tapasztalata, mivel hallgatói a foglalkoztatási aktivitás szempontjából a legkedvezőtlenebb régióban laknak és tanulnak, így megnövekszik az álláskereső idő, más régiókban helyezkednek el, valamint a végzés után hallgatóik több mint fele (51%) nem Magyarországon tervezi a munkába állást.

III. Szakiskolák

A középiskolák válaszaiból kitűnik, hogy – a felsőoktatással ellentétben – a pályakövetési rendszer nem működik megfelelően, az esetek többségében – az egységes rendszer hiánya miatt –nem tudják nyomon követni a végzett diákjaik szakmai életútját.

A középiskolák jellemzően nem működnek együtt olyan szervezetekkel, amelyek támogatást, hazai vagy külföldi ösztöndíj lehetőséget nyújthatnának a tanulóknak szakmai ismereteik bővítésére.

Az egyik iskola igazgatóhelyettese arra hívta fel a figyelmet, hogy ugyan van lehetőség a náluk tanuló diákok külföldi tapasztalatszerzésére (pl. Leonardo ösztöndíj keretében), de fontos lenne, hogy a külföldön megszerzett ismereteket beszámítsák a vizsgára bocsátás követelményei közé. Pályázat útján arra is van lehetőség, hogy a diákok nagyobb csoportja (15-20 fő) vegyen részt egyszerre külföldi szakmai gyakorlaton, ehhez azonban kíséretanárokra van szükség, akiknek helyettesítése a gyakorlat idején nem megoldott.

IV. Civil szervezetek, gazdálkodó szervezetek

A civil szervezetek problémaként jelölték meg a képzés nem megfelelő színvonalát, mivel a potenciális munkaadók véleménye szerint az oktatás túlságosan elszakadt a munka világtól. Mindezt egyes felsőoktatási intézmények is megerősítették, ezért fontos olyan szakirányok indítása, amelyek a munkaerőpiac számára is hasznosak.

A civil szervezetek és a gazdálkodó szervezetek válaszai alapján elmondható, hogy nagyban segíti a fiatalok elhelyezkedési lehetőségét az ösztöndíj programokban szerzett tapasztalat, tudás és társadalmi tőke. Mindezek mellett a kapott válaszokban nagy hangsúlyt kapott a nyelvtanulás fontossága.

A munkáltatók és a felsőoktatási intézmények vezetőinek egybehangzó véleménye, hogy a nyelvtudás a diplomás pozíciók betöltéséhez elengedhetetlen, ugyanakkor az is kiderült, hogy magas azon hallgatók száma, akik nyelvvizsga hiányában nem kapják meg a diplomájukat.

Egyes munkáltatók fontosnak tartják, hogy különböző programokat, pályázatokat szervezzenek azoknak a hallgatóknak, akik szakmai gyakorlati idejüket szeretnék eltölteni egy-egy vállalatnál, valamint a friss diplomásoknak. Korábban a szakképzési hozzájárulás terhére még az infrastruktúrát is fejlesztették a szakterületükhöz képzést biztosító felsőoktatási intézményekben, jelenleg azonban erre már nincs lehetőség. A munkáltatók

érdeke ezeknél a programoknál, fejlesztéseknél az, hogy minél nagyobb számban fedezzék fel a tehetségeket, és jó szakembereket képezzenek, így a későbbiekben kevesebb időt kell fordítani a munkavállaló betanítására.

Mindezek alapján megállapítom, a jelenleg hatályos jogszabályi környezet alkalmas az elméleti és a gyakorlati képzés összhangjának megteremtésére, ugyanakkor nagyobb hangsúlyt kell fektetni a gyakorlati képzést biztosító munkáltatókkal való kapcsolatrendszer kiépítésére és fenntartására, valamint arra, hogy az érdemi tapasztalatszerzés lehetősége valamennyi fiatal számára elérhető legyen a tanulmányok ideje alatt. Álláspontom szerint a jelenlegi támogatási- és ösztönző rendszer nem támogatja kellő hatékonysággal a hallgatók és a pályakezdő fiatalok magyarországi elhelyezkedését, így elmaradt az Európai Unió által kidolgozott, és az Európa 2020 Stratégia részeként megfogalmazott, Mozdulásban az Ifjúság⁵⁷ programban rögzített kötelezettségvállalás teljesítése. A mulasztás a fiatalokat megillető munka szabad megválasztásához való jog, valamint az Alaptörvényben deklarált egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszássághoz vezetett.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben

- összehangolt intézkedéseikkel biztosítsák, hogy minél több fiatal számára legyen hozzáférhető a hatékony nyelvtanulás;
- tegyenek lépéseket annak érdekében, hogy a fiatalok minél szélesebb körben és több fórumon szerezzenek tudomást a folyamatban lévő és a jövőbeni (civil és állami) ösztöndíjprogramokról;
- dolgozzák ki a pályakövetési rendszer hátterét a középfokú iskolákban, gondoskodjanak annak gyakorlatban való alkalmazásáról;
- tegyenek határozott intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy az érdemi tapasztalatszerzéssel járó és a tanulmányokhoz igazodó szakmai gyakorlat valamennyi középfokú iskola tanulója és felsőoktatási intézmény hallgatója számára hozzáférhető legyen.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

⁵⁷ A „Mozdulásban az ifjúság” olyan átfogó szakpolitikai kezdeményezések összessége, amelyek témája az európai fiatalok oktatása és foglalkoztatása. A 2010-ben indított kezdeményezés részét képezi az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló Európa 2020 stratégiának.

Melléklet

1. számú melléklet

	Youth unemployment rate				Youth unemployment ratio		
	2010	2011	2012	2012Q4*	2010	2011	2012
EU-27	21.1	21.4	22.8	23.2	9.0	9.1	9.7
Euro area	20.9	20.8	23.0	23.7	8.7	8.7	9.6
Belgium	22.4	18.7	19.8	22.0	7.3	6.0	6.2
Bulgaria	21.8	25.0	28.1	28.4	6.7	7.4	8.5
Czech Republic	18.3	18.1	19.5	19.3	5.7	5.4	6.1
Denmark	14.0	14.2	14.1	14.2	9.4	9.6	9.1
Germany	9.9	8.6	8.1	7.9	5.1	4.5	4.1
Estonia	32.9	22.3	20.9	19.3	12.6	9.1	8.7
Ireland	27.6	29.1	30.4	29.4	12.0	12.1	12.3
Greece	32.9	44.4	55.3	57.9	10.0	13.0	16.1
Spain	41.6	46.4	53.2	55.2	17.8	19.0	20.6
France	23.6	22.8	24.3	25.4	8.9	8.4	9.0
Italy	27.8	29.1	35.3	36.9	7.9	8.0	10.1
Cyprus	16.6	22.4	27.8	31.8	6.7	8.7	10.8
Latvia	37.2	31.0	28.4	24.7	13.9	11.6	11.4
Lithuania	35.3	32.2	26.4	24.2	10.4	9.0	7.7
Luxembourg	15.8	16.4	18.1	18.5	3.5	4.2	5.0
Hungary	26.6	26.1	28.1	28.8	6.6	6.4	7.3
Malta	13.1	13.8	14.2	14.5	6.7	7.1	7.2
Netherlands	8.7	7.6	9.5	9.8	6.0	5.3	6.6
Austria	8.8	8.3	8.7	8.7	5.2	5.0	5.2
Poland	23.7	25.8	26.5	27.5	8.2	8.7	8.9
Portugal	27.7e	30.1	37.7	38.4	8.2	11.7	14.3
Romania	22.1	23.7	22.7	22.2	6.9	7.4	7.0
Slovenia	14.7	15.7	20.6	23.2	5.9	5.9	7.1
Slovakia	33.9	33.5	34.0	35.1	10.4	10.0	10.4
Finland	21.4	20.1	19.0	19.3	10.6	10.1	9.8
Sweden	24.8	22.8	23.7	24.1	12.8	12.1	12.4
United Kingdom	19.6	21.1	21.0	20.7	11.6	12.4	12.4

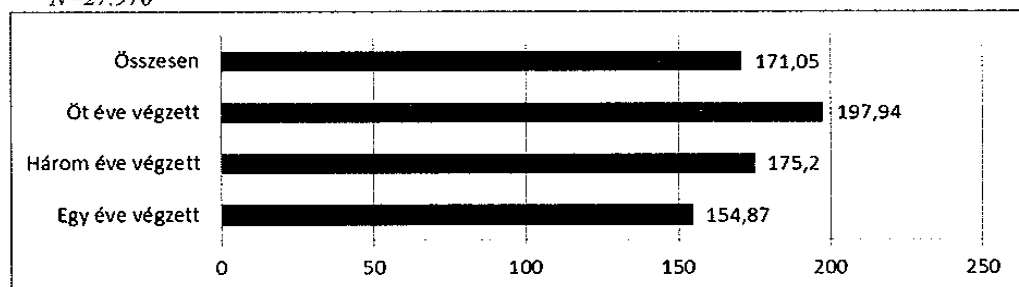
* The quarterly youth unemployment rate is seasonally adjusted.

e: estimate

2. számú melléklet

5. ábra: Frissdiplomás jövedelmek alakulása az abszolutórium-szerzés óta eltelt idő szerint

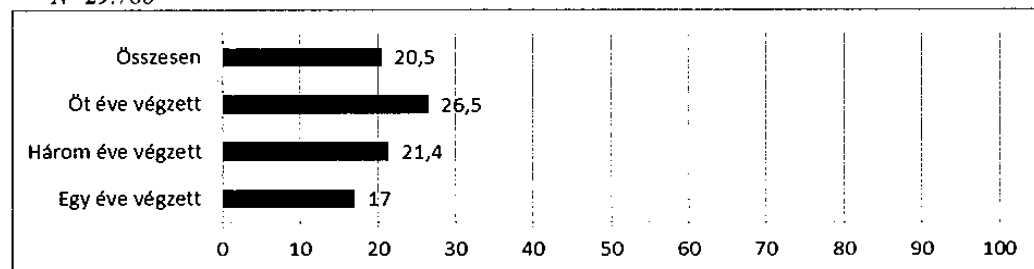
Önbevalláson alapuló havi nettó átlagjövedelmek a foglalkoztatottak körében, ezer Ft
N=27.970



Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

6. ábra: A megkereséskor vezető beosztásban dolgozók aránya a diploma-szerzés óta eltelt idő szerint

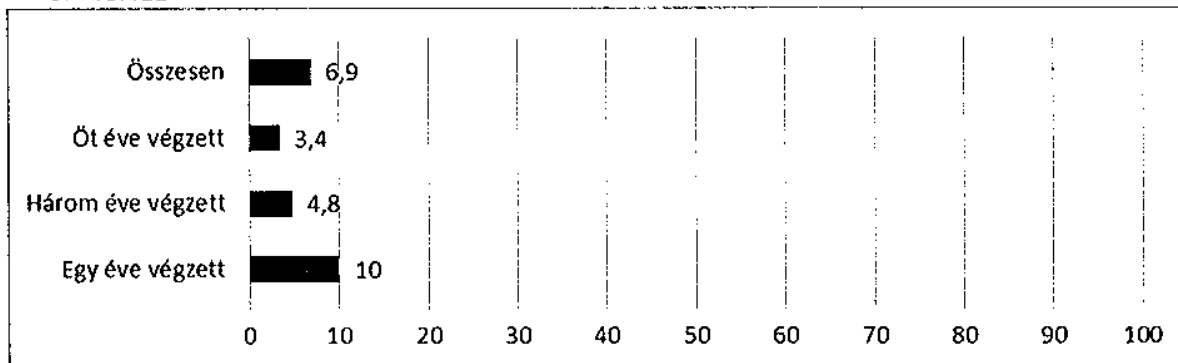
Alkalmazottak körében, százalék
N=29.788



Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

7.ábra: A megkereséskor munkanélküliek aránya a diplomaszerzés óta eltelt idő szerint

Százalék
N=41.422

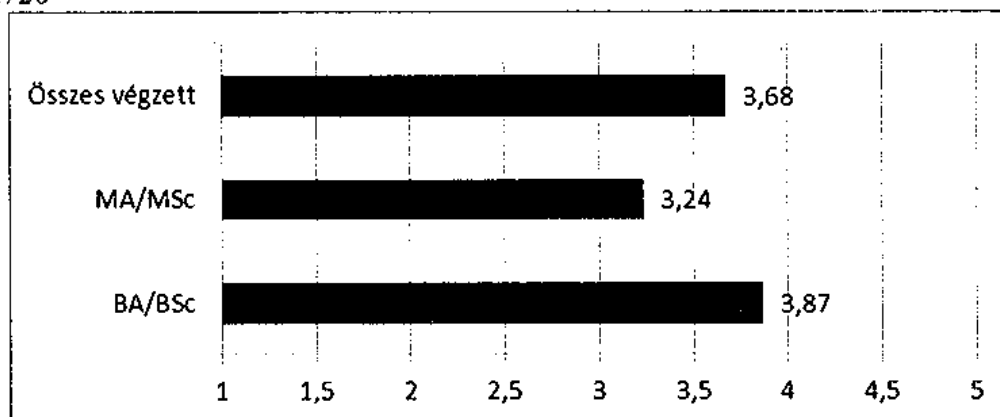


Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

3. számú melléklet

13. ábra: Az álláskeresési idő hosszának alakulása bachelor és master diplomások körében

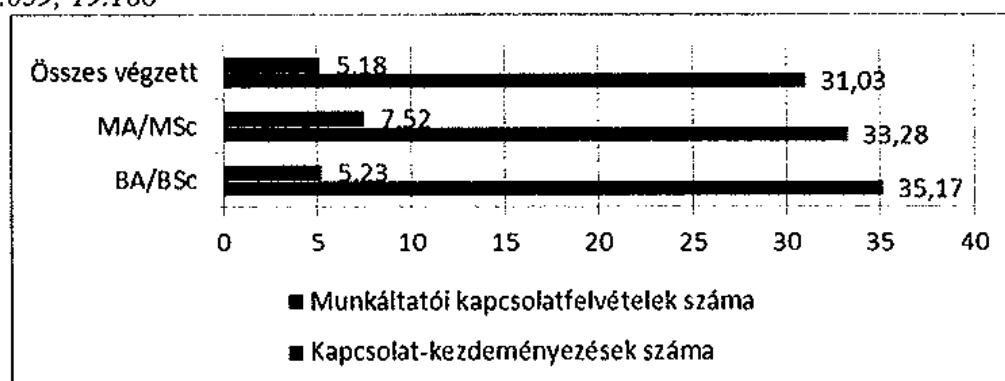
Az abszolutórium után állást keresők körében, hónap
N=15.726



Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

14. ábra: Az álláskeresési kapcsolat-kezdeményezések és a munkáltatói kapcsolatfelvételek átlagos számának alakulása bachelor és master diplomások körében

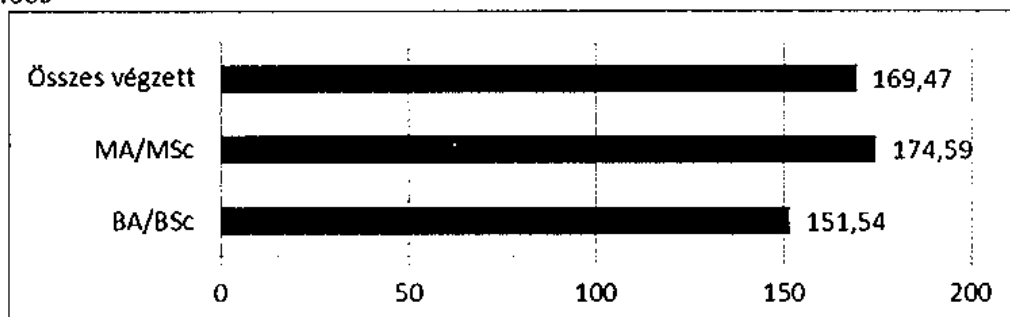
Az abszolutórium után állást keresők körében, átlag
N=19.039; 19.188



Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

15. ábra: Frissdiplomás jövedelmek alakulása bachelor és master diplomások körében

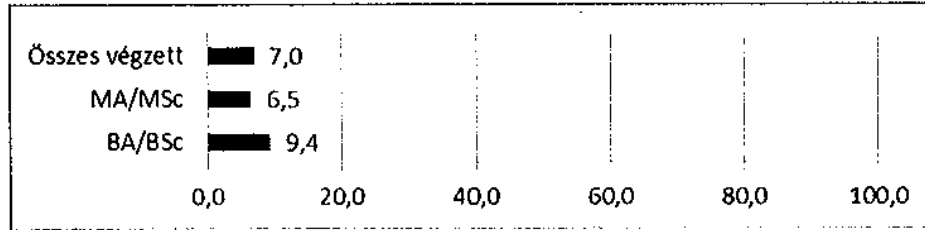
Önbevalláson alapuló havi nettó átlagjövedelmek a foglalkoztatottak körében, ezer Ft
N=28.885



Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

16. ábra: A megkereséskor munkanélküliek aránya bachelor és master diplomások körében

Százalék
N=42.764

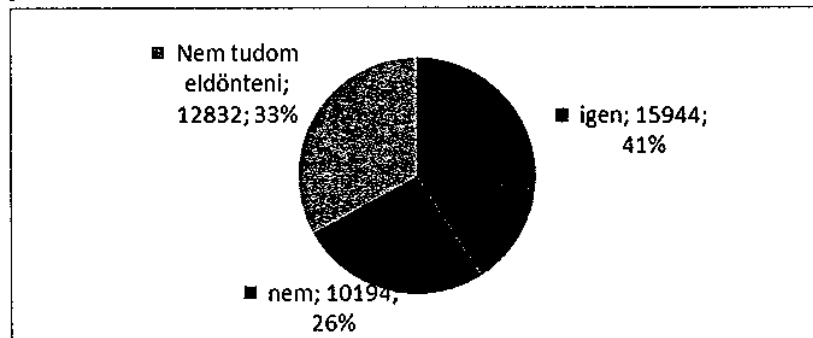


Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

4. számú melléklet

17. ábra. A felsőfokú tanulmányok után tervez-e külföldi munkavállalást?

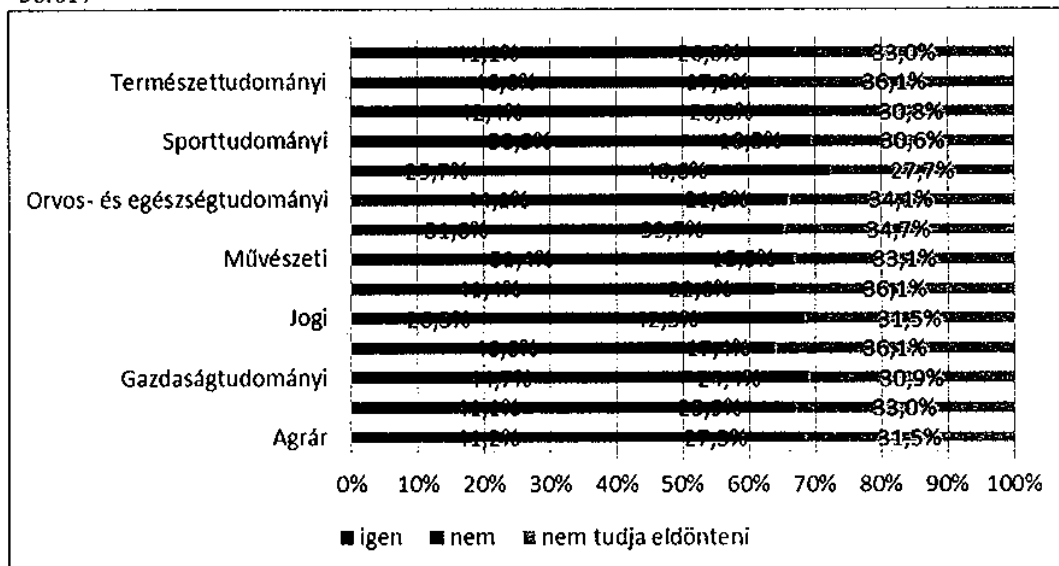
Esetszám, százalék
N = 38.970



Forrás: Hallgatók 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

18. ábra. Külföldi munkavállalási tervek képzési terület szerinti bontásban

Százalék
N = 38.617



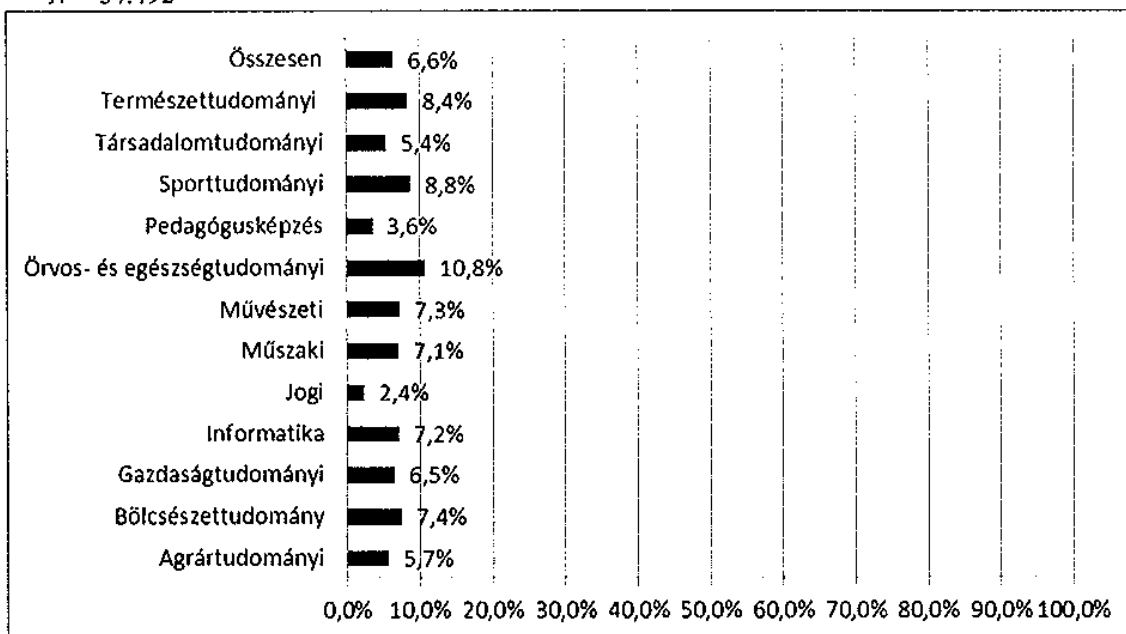
Forrás: Hallgatók 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

5. számú melléklet

19. ábra: A megkereséskor külföldön dolgozók aránya képzési területi bontásban

A foglalkoztatottak körében, százalék

N = 34.492

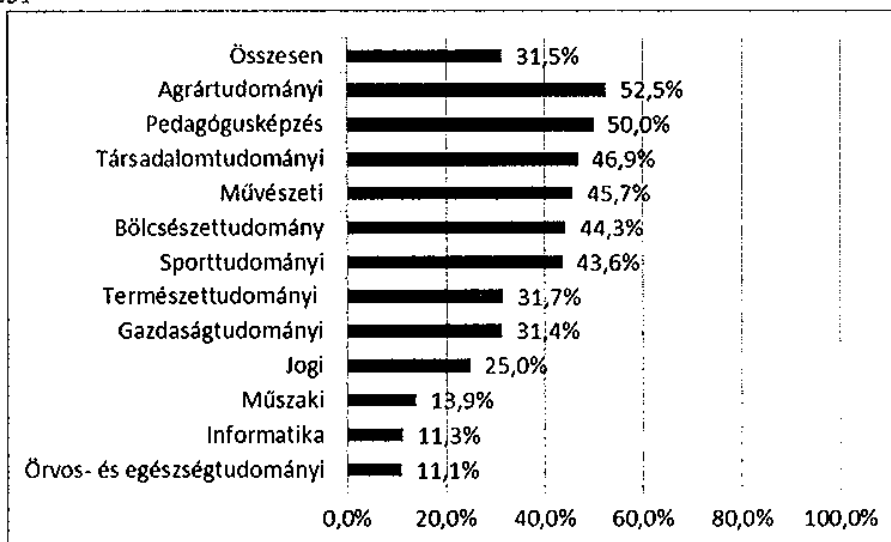


Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

20. ábra: A külföldi munkavégzés során diplomát nem igénylő munkát végzők aránya képzési területi bontásban

A megkereséskor külföldön dolgozók körében, százalék

N=2.251

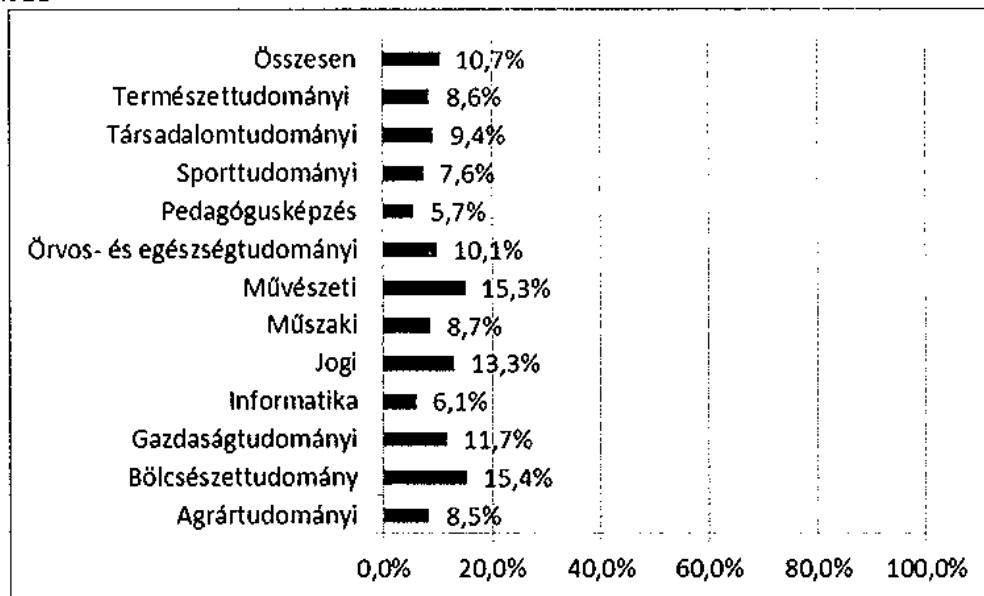


Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

6. számú melléklet

21. ábra: Felsőfokú tanulmányaik alatt külföldi tanulmányokat végzettek aránya képzési területenként

Százalék
N=43.522

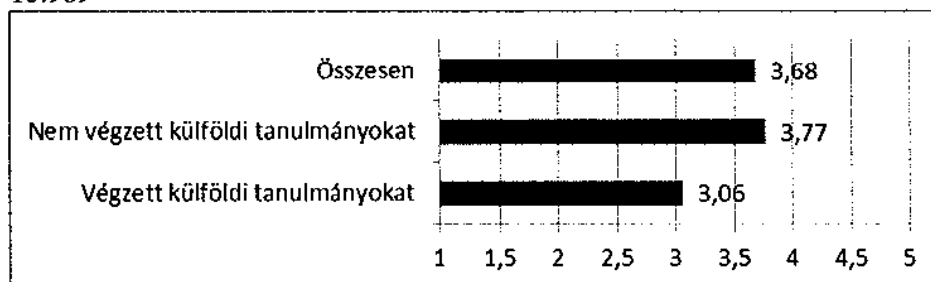


Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

7. számú melléklet

22. ábra: Az álláskeresési idő hosszának alakulása a felsőoktatási évek alatt végzett külföldi tanulmányok szerinti bontásban

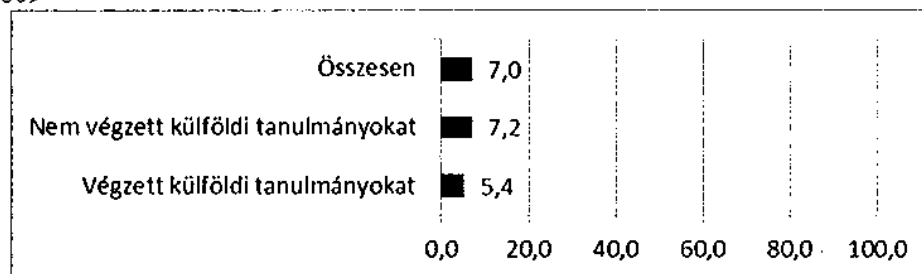
Az abszolutorium után állást keresők körében (hónap)
N=15.989



Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

23. ábra: A megkereséskor munkanélküliek aránya a felsőoktatási évek alatt végzett külföldi tanulmányok szerinti bontásban

Százalék
N=43.809



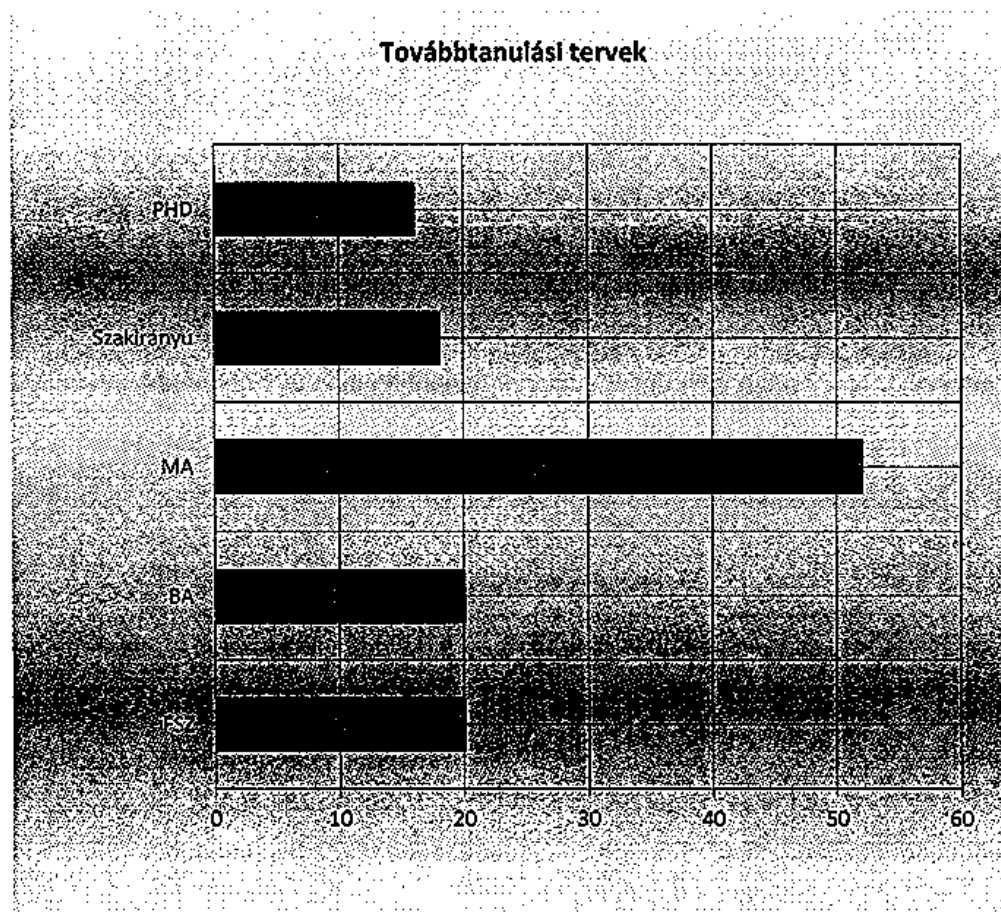
Forrás: Frissdiplomások 2011, 2012 – Educatio Nonprofit Kft.

8. számú melléklet

A tábla a 2012. évi online felmérés alapján készült, így ennek megfelelően 1-3-5 éve végzettek szerepelnek benne.

Diplomaszerzés éve		Alkalmazott	Önfoglalkoztató, önálló vállalkozó	Vállal-kozó	Munka-nélküli	Nappali tagozaton tanuló diák	GYES-en, GYED-en, (GYET-en) van	Háztartásbeli, egyéb inaktív (eltartott)	Összesen
2007	n	78	3	3	4	1	6	1	96
	%	81,3%	3,1%	3,1%	4,2%	1,0%	6,3%	1,0%	100,0%
2009	n	176	6	3	10	17	27	3	242
	%	72,7%	2,5%	1,2%	4,1%	7,0%	11,2%	1,2%	100,0%
2011	n	202	8	4	9	18	17	9	267
	%	75,7%	3,0%	1,5%	3,4%	6,7%	6,4%	3,4%	100,0%
Összesen	n	456	17	10	23	36	50	13	605
	%	75,4%	2,8%	1,7%	3,8%	6,0%	8,3%	2,1%	100,0%

9. számú melléklet



**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3456/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A beadvány szerint a panaszos az ingatlant nem használja, azonban a helyi rendelet nem teszi lehetővé a közszolgáltatás szüneteltetését, így a közszolgáltatási díjat köteles megfizetni.

A hulladékról szóló törvény előírja, hogy az önkormányzati rendeletnek szabályoznia kell a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit. Ezzel szemben Kulcs községi Önkormányzat Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezelési közszolgáltatásról szóló 3/2014. (II.06.) számú önkormányzati rendelete nem tartalmaz szabályozást erre vonatkozóan.

Hivatalomhoz folyamatosan érkeznek a kötelező hulladékkezelési közszolgáltatást érintő panaszok. Tartalmuk szerint vagy a kötelező igénybevételt kifogásolják, vagy a közszolgáltatás díját tartják aránytalannak az elvégzett szolgáltatáshoz képest. Számos esetben azt a tényt sérelmezik – többnyire az egyedül élő lakosok, a nyugdíjas korosztály, vagy a szelektív hulladékgyűjtést folytatók –, hogy a választható legkisebb edényméret a 120 liter, amely túl nagynek bizonyul, és elegendő lenne a 60 literes edényzet használata is. A panasz alapján az önkormányzati rendelet kapcsán felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem Kulcs Község Önkormányzat jegyzőjét.

Érintett alapvető jog

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban: Htv.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet
- Kulcs községi Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2014. (II.06.) számú önkormányzati rendelete a települési szilárd hulladék kezelési közszolgáltatásról

A megállapított tényállás

A jegyző tájékoztatót az önkormányzati rendelet szabályozásáról. Kiemelte, hogy az ingatlanhasználót nem terheli a közszolgáltatás igénybevételi kötelezettség az olyan beépítetlen ingatlan tekintetében, ahol nem tartózkodik és ahol hulladék sem keletkezik. Levelében hivatkozott a 105/B/2001., az 52/2000., a 49/B/2000. számú alkotmánybíróági határozatokra. A rendelet és az alkotmánybíróági határozatok alapján a jegyző nem tartja indokoltnak, hogy a rendelet a közszolgáltatás igénybevétele alól mentesítő, vagy a szolgáltatás megszüntetésére irányuló rendelkezést tartalmazzon.

Az ügyfél kizárólag akkor mentesül díjfizetési kötelezettsége alól a rendelet szerint, ha a tulajdonában lévő ingatlanon nincs felépítmény.

Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy az önkormányzati rendelet szabálya alapján az olyan fogyasztóktól, akiknek a tulajdonában lévő ingatlan az ingatlan nyilvántartás szerint hétvégi ház vagy gazdasági épület megjelölésű és állandó lakó, illetve tartózkodási helyük nem abban az ingatlanban található, a közszolgáltató a hulladékot igény-jelleggel április 1. napjától október 31. napjáig heti egy alkalommal szállítja el. Ebben az esetben a fogyasztó november 1-jétől március 31-ig mentesül a díjfizetés alól.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A hulladékgazdálkodás a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősül.¹ A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja². *Mindezek alapján megállapítom, hogy a települési önkormányzatok, valamint a hulladékkezelési közszolgáltatás ellátásában közreműködő közszolgáltatók az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek minősülnek.*

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás.

¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 19. pontja

² Htv. 33. § (1) bek.

Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

III. Az ügy érdemében

1. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező igénybevétele

A hulladékgazdálkodás a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősül³. A Htv. rendelkezései alapján a *települési önkormányzat* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. Az *ingatlanhasználó* az ingatlan területén képződő települési hulladékot gyűjti, és azt a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, a közszolgáltatást igénybe veszi, és a közszolgáltatás ellátásáért díjat fizet. A *közszolgáltató* az önkormányzati rendeletben előírt módon gondoskodik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátásáról.⁴

A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a hulladékgazdálkodás részét képezi. A közszolgáltatással elérendő végső cél egyrészt közegészségügyi, másrészt környezetvédelmi. Kiemelkedő közérdek fűződik a köztisztaság, településtisztaság megteremtéséhez, a járványok elkerüléséhez, és a környezeti elemek (a föld, a levegő, a víz, az élővilág, és az épített környezet) védelméhez. Ezek megteremtésén keresztül érvényesülhet ugyanis az egészséges környezethez való alapjog. A hulladékszállítási közszolgáltatás kötelező igénybevételenek az oka, hogy a keletkező hulladékot ártalommentes módon el kell helyezni, illetve annak nagyobb részét lehetőség szerint újra fel kell használni. A települési szemétszállítási közszolgáltatás a hulladékgazdálkodás része, így az nem egy szabadon választható szolgáltatás, hanem közszolgáltatás. A hulladékgazdálkodási rendszer – például – magában foglalja a hulladéklerakók építését és üzemeltetését, a települési szemétszállítási közszolgáltatás működtetését – amelyhez szükség van tárgyi eszközök beszerzésére (célgép), fenntartására, szakszemélyzetre –, az elhagyott, illetve ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladék összegyűjtését, elszállítását és a hulladék kezeléséről való gondoskodást, stb. Mint minden más közszolgáltatás esetében (távhő, áram, víz), a rendszer fenntartása a közszolgáltatási díjból finanszírozott. Tekintettel arra, hogy a keletkező hulladék nem megfelelő elhelyezése közegészségügyi és környezetszennyezési veszélyt jelent, szükséges annak társadalmi szinten szervezett megoldása. A közszolgáltatási díj pedig nem csupán a tényleges elszállítás ellenértékét jelenti, hanem a közszolgáltatás fenntartásával felmerülő költségek fedezetéül is szolgál.

„A válság megjelenése a települési szilárd hulladékkezelésben” című, AJB-2994/2012. számú jelentés tartalmazza, hogy a hulladékszállítási közszolgáltatásra vonatkozó eddigi ombudsmani vizsgálatokban többször megállapításra került, hogy az ingatlantulajdonos jogszabályon alapuló kötelezettsége a hulladék gyűjtése és átadása a közszolgáltató részére. Így abban az esetben, ha a lakos nem veszi igénybe a kötelező közszolgáltatást, a díj megfizetése alól akkor sem mentesül. A kötelező igénybevétel előírása szükséges a környezetvédelmi és közegészségügyi követelmények teljesülése érdekében.⁵

³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 19. pontja

⁴ Htv. 38. § (1)-(2) bek., 39. § (1) bek., 33. § (1) bek., 41. § (1) bek.

⁵ AJB-3637/2012., AJB-1360/2011., AJB-1783/2012., AJB-7481/2010. számú jelentések

A Hivatalhoz számos olyan tartalmú panasz is érkezik⁶, amely szerint a lakos nem látja át, hogy nincs választási lehetősége arra vonatkozóan, hogy a közszolgáltatást igénybe kell-e vennie, vagy ez számára csak egy lehetőség, egy olyan szolgáltatás, amit ha akar, nem használ. Az állampolgárok egy része tehát nincs tisztában azzal a kötelezettségével, hogy szervezett módon, a közösséggel együttműködve kell részt vennie a hulladékgazdálkodásban.

Fentiek alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező igénybevételével kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásság nem merült fel a vizsgálat során.

2. Az arányos és differenciált közszolgáltatási díj, a közszolgáltatás szüneteltetése

Az AJB-2994/2012. számú jelentés azt is megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez szükséges, hogy a közszolgáltatók hozzájussanak a díjakhoz, és a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alapja a szennyező fizet elv.

A hozzám forduló ingatlantulajdonosok között sok az idős, egyedül élő lakos, akik jellemzően a közszolgáltatás kötelező igénybevételét, illetve a díj mértékét kifogásolják. A Htv. elfogadását megelőző közigazgatási egyeztetés során az ombudsman jelezte annak a szükségességét, hogy a kedvezmények, mentességek körében egységesebb szabályozásra van szükség, az egyes társadalmi csoportok (pl. nyugdíjasok) és élethelyzetek (pl. egyszemélyes háztartás, üresen álló ingatlan, környezettudatos magatartást folytatók, szociális alapon rászorulóknak) esetében kívánatos, hogy kedvezőbb hulladékdíj fizetési lehetőségre nyíljon mód. Az ingatlanhasználók oldalán fontos, hogy a díj megfizethető legyen, a díj arányban álljon a szolgáltatással, ösztönözzön a jogkövető magatartásra.

Véleményem szerint fentiek miatt szükséges a díjak bizonyos mértékű differenciált megállapítása. A települési önkormányzat az a szerv, ami egyszerre képviseli az ingatlantulajdonos és a közszolgáltató érdekeit. Ehhez elsősorban az szükséges, hogy a helyi rendelet és a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés kellően részletesen meghatározza a közszolgáltatás minden elemét, és a felek jogait és kötelezettségeit. Vagyis, az ingatlantulajdonosok esetében tartalmazzon kellően egyéniesített megoldásokat, ezzel is elősegítve a kötelező igénybevétel lakossági elfogadását. Például rendelkezzen az egyszemélyes háztartások vagy nyugdíjasok által igénybe vehető kedvezményekről, a számlázási eljárás részletes szabályairól. A közszolgáltató gyakorlatát, teljesítését pedig - mint szerződéses partnerét – ellenőrizze.

Az arányosság kérdésével számos korábbi jelentés foglalkozott már⁷, az Alkotmánybíróság gyakorlatát szem előtt tartva. Az Alkotmánybíróság például az 54/1998. (XI. 27.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy „szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének tiszteletben tartása olyan alapvető követelmény az önkormányzatokkal szemben, amelyet a szemétszállítási díj meghatározására irányuló rendeletalkotásuk során maradéktalanul érvényesíteniük kell”.

Az AJB-2994/2012. számú jelentés szerint az arányosság követelménye a díj differenciálásán keresztül valósulhat meg. A hatályos Htv. 35. § e) pontja alapján lehetőség van a díj differenciálásra, a gyakorlatban a képviselő-testület döntésétől függ a megvalósulása: „e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit;”. A szüneteltetés eseteinek rendezése kötelező szabályozási feladata az önkormányzatnak, szemben a kedvezmények megállapításával, amely csak lehetőség.

⁶ AJB-900/2012., AJB-2195/2012., AJB-2792/2012., AJB-3145/2012., AJB-3621/2012., AJB-4144/2012. számú ügyek. Jellemző érvelés a panaszosok részéről, hogy nem keletkezik szemét, nem rendelkezik gyűjtőedénnyel, nem kötött szerződést a közszolgáltatóval, lemondta a közszolgáltatást, és a szolgáltató mégis követeli a díjat.

⁷ AJB-2038/2012. számú jelentés, AJB-4054/2012. számú jelentés, AJB-1053/2012. számú jelentés

Megjegyzendő, hogy a Htv. 2013. VII. 12-től hatályos, a szüneteltetésre vonatkozó szabálya régóta fennálló jogszabályi hiányosságot orvosolt, amely hiátusra a korábbiak során többször felhívta a figyelmet az ombudsmani gyakorlat. Az AJB-7481/2010. számú jelentés megfogalmazása szerint: *„Több vizsgált önkormányzati rendelet nem szabályozza a közszolgáltatás szüneteltethetőségének lehetőségét. A szüneteltetés értelmezése a Hgt.-ből⁸ hiányzik, mint ahogy nem tartalmazznak rendelkezéseket a vonatkozó jogszabályok az üresen álló ingatlanokra sem.”* *„Az AB határozat értelmében a hulladékdíj akkor felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének, ha az igazodik, vagy legalább közelít az elszállított szemét mennyiségéhez. Nem felel meg tehát a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének, ha – szünetelés lehetőségének hiányában – azoknak az ingatlantulajdonosoknak (üdülő vagy lakóház) is meg kell fizetniük a hulladékszállítás – sok esetben teljes összegű – díját, akik (egy adott időszakban) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem tartózkodnak az ingatlanon. Az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy rendeletükben ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetését. A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezést az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokról, illetve a szolgáltatás szüneteléséről. Ez az állapot a Hgt. hiányosságára vezethető vissza, mivel nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését. A szóban forgó szabályozási hiányosságok miatt továbbra is fennáll a jogállamiság elve, és az abból fakadó jogbiztonság követelményének sérelme.”*

A differenciálás megvalósulhat továbbá a különböző méretű gyűjtőedény közötti választási lehetőséggel, és a mérethez kapcsolódó differenciált díjmegállapítással is, amelynek biztosítása egyébként kötelező a képviselő-testület számára.⁹ Eljárásaimban gyakran tapasztalom és minden esetben intézkedést kezdeményezek, ha egy önkormányzatnak a települési szilárd hulladékkezeléssel kapcsolatos rendelete nem biztosítja különböző nagyságú gyűjtőedényzetek használatát az ingatlantulajdonosoknak, hanem csak egyfajta edényzet kötelező használatát rendeli, általában 120, ritkább esetben 110 litereset. Több alkotmánybírói határozatra tekintettel¹⁰ az AJB-1624/2011. számú jelentés megállapította, hogy *„a különböző méretű edényeknek a helyi rendeletekben előírt választhatósága garanciális jelentőségű a szolgáltatás-ellenszolgáltatás érvényesülése szempontjából.”* Ha a legkisebb választható méret a 110/120 literes edény, a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára nem biztosított az arányos díjfizetés lehetősége, illetve a túlzott nagyságú gyűjtőedény nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre.

Az Alkotmánybíróság az e tárgykörben hozott határozataiban rámutatott (például 732/B/1997. AB határozat, 139/2011. (XII. 2.) AB határozat), hogy a településtudományi közszolgáltatás során a szolgáltató és a fogyasztó között szerződéses kapcsolat, polgári jogviszony áll fenn, amelyre a Ptk. rendelkezései az irányadók.

⁸ a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény

⁹ A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 6. § (1) és (2) bekezdései az alábbi szabályokat tartalmazzák a választható edény ürmértékére vonatkozóan: *„6. § (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző ürmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény ürmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, b) az ingatlan használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).”*

¹⁰ Vö. 48/2000. (XII. 18.) ABH, 52/1998. (XI. 27.) ABH, 932/B/2005. ABH, 506/B/2001. ABH

Ennél fogva alkalmazandó a Ptk. 201. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének követelménye is: „*A szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár. (2) Ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.*” A hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:61. §-a a következők szerint rendelkezik: [„*Visszterhesség vélelme*] *A szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből más nem következik – ellenszolgáltatás jár.*”. Vagyis a szolgáltatás-ellenszolgáltatás elve nem változott az új Polgári Törvénykönyvben sem.

A Htv. 46. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „*A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat - a vegyes hulladék mennyiségével arányosan - a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával úgy kell megállapítani és szabályozni, hogy a) a díj a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra, a közszolgáltatás hatékonyságának javítására, a kapacitások hatékony igénybevételére, a közszolgáltatás minőségének folyamatos javítására, valamint a környezetterhelés csökkentésére ösztönözzön, valamint b) az e törvény szerinti céltartalék összege, a folyamatos hulladékgazdálkodási közszolgáltatás indokolt költségei, a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségei, a közszolgáltatás tartós ellátásához, fejlesztéséhez szükséges indokolt költségek, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény bezárásának, rekultivációjának, utógondozásának és monitoringjának indokolt költségei figyelembevételre kerüljenek.*”

Megjegyzendő, hogy a Htv. 3. § g) pontja szerinti költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve alapján a díj megállapításánál rendszerszinten figyelembe kell venni a közszolgáltatást igénybe vevő lakosság fizetőképességét is: „*a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a költséghatékony környezetvédelmi célok megválasztásával és a közszolgáltatást igénybe vevő lakosság fizetőképessége szerint fenntartható üzemeltetési költségekre figyelemmel úgy kell biztosítani, tervezni és fejleszteni, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó feladatok ellátása a legkisebb mértékben tegye szükségessé a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj és a hulladék ártalmatlanítása után fizetendő díj emelését, és az ártalmatlanítás díja ne eredményezhesse a hulladéklerakási járulék közszolgáltatóra vagy a lakosságra történő áthárítását.*” Fentiek alapján a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályokból önmagában is következik a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének (arányosságának) a követelménye, mert a vegyes hulladék mennyiségével arányosan kell a közszolgáltatási díjat megállapítani. Az önkormányzatoknak a kötelező hulladékkezelési közszolgáltatáshoz kapcsolódó jogalkotási hatáskörét a Htv. részletesen rendezi. A magasabb szintű jogszabályok keretei között az egyes önkormányzati rendeletek határozzák meg többek között a szolgáltatást, az igénybevitel módját, gyakoriságát, idejét és helyét. *Az ingatlantulajdonos és közszolgáltató között létrejövő szerződés minden lényegi elemét tehát jogszabály határozza meg.* A Htv. 35. § e) pontja alapján a szüneteltetés eseteinek rendezése kötelező szabályozási feladat az önkormányzat számára.

*A 3/2014. (II.06.) számú önkormányzati rendelet tartalmaz szabályt a beépítetlen ingatlanokra vonatkozóan, azonban arra az esetre nem, amikor az ingatlant annak tulajdonosa nem használja hosszabb időszakon keresztül, ezért a rendelet nem felel meg a Htv-ben foglalt arányossági, és a Ptk-ban szabályozott szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségi követelménynek. Az ilyen tartalmi hiányosságú önkormányzati rendelet a jogállamiság és az abból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz.*¹¹

¹¹ Eljárásaim során több önkormányzati rendeletet vizsgáltam meg a szüneteltetésre vonatkozóan. Például az alábbi rendeletek tartalmaztak szabályozást a szüneteltetésre vonatkozóan. Alsóörs község önkormányzat

Intézkedéseim

Az Ajb. 37. §-a alapján felkérem Kulcs Község Önkormányzat jegyzőjét, hogy készítse elő Kulcs községi Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2014. (II.06.) számú önkormányzati rendelete módosítását annak érdekében, hogy az tartalmazza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének szabályait és ezáltal megfeleljen a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 35. § e) pontjában adott felhatalmazásnak.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

képviselő-testületének a környezetvédelemről szóló 9/2004. (VI. 25.) számú rendelete „5. § (6) Az üres, romos, használaton kívüli lakóház, vagy nyaraló után, amennyiben a tulajdonos ezt az állapotot írásban jelzi a Szolgáltatónak, és nulla fogyasztást bizonyító közüzemi számlákat mutat be, a kérelmezett időszakra vonatkozóan a hulladékgazdálkodási díjfizetés szüneteltethető. A tulajdonosnak hitelt érdemlő dokumentumokkal kell alátámasztani a kérelmét a Szolgáltató irányába. A mentesség az alapidjra (rendelkezésre állási díjra) nem vonatkozik. A hulladékszállítás díját ebben az esetben is meg kell fizetni, melyből a szolgáltató a tárgyév december 31-ig visszatéríti az üritési díj összegét. (7) A hulladékgazdálkodási díjfizetés alóli mentesítés csak akkor lehetséges, ha a tulajdonosnak hulladékszállítási díjtartozása nem áll fenn. (8) Nem kell hulladékszállítási díjat fizetni, ha a szolgáltatás igénybevétele feltételei nem állnak fenn. A szolgáltatás igénybevétele feltételei akkor állnak fenn, ha az ingatlan közterületi bejáratától számított 50 méteres távolságon belül található a Szolgáltató által kijelölt hulladéklerakó pont. Amennyiben a tulajdonos vállalja a nagyobb távolságra lévő hulladéklerakó pont használatát és a díjat megfizeti a Szolgáltató köteles a hulladékát elszállítani.” Vagy Balatonfüzfőn a települési szilárd hulladék gyűjtésére és elszállítására vonatkozó szervezett közszolgáltatás kötelező igénybevételeéről szóló 26/2013. (XI. 29.) önkormányzati rendelet szerint: „3. § (4) A közszolgáltatás a közszolgáltatást egész évben igénybe vevők esetében szüneteltethető, ha a közszolgáltatást igénybe vevő hatósági bizonyítvánnyal, vagy közüzemi számlákkal igazolja, hogy az ingatlant legalább 30 napon keresztül nem használja. A szüneteltetést írásban kell kezdeményezni a közszolgáltatónál. A közszolgáltatás szüneteltetésének időtartama alatt az alapidjat meg kell fizetni. A szüneteltetésre vonatkozó kérelmet hat hónaponként meg kell ismételni. (5) Amennyiben az ingatlan lakatlan, és ezt a szolgáltatást igénybe vevő a közszolgáltató felé közüzemi számlákkal utólag igazolja – üdülő ingatlan esetében az egész szolgáltatási időszakra vonatkozóan kell igazolást benyújtani – csak az alapidjat köteles megfizetni.”

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3937/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

Egy panaszos fordult hozzám panasszal 2013 folyamán, melyben önálló bírósági végrehajtó eljárását, mulasztását sérelmezte.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem az eljáró önálló bírósági végrehajtót.

Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

A megállapított tényállás

A panasz alapján 2013. szeptember 17-én kelt megkereső levéllel fordultam dr. Zoltán Hunor Csaba önálló bírósági végrehajtóhoz, aki a megkeresésre a mai napig nem válaszolt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Ezek alapján vizsgálati hatásköröm a panaszra nézve továbbra is fennáll.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) Ab határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. *Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.* Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. *Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.*

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve tehát a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

Az eljárásom során az ismertetettek szerint tájékoztatást, valamint iratmásolatok megküldését kértem az eljáró önálló bírósági végrehajtótól.

Az Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül, így eljárásaik vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatára során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét, közmeghallgatáson részt vehet, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat. A biztos megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni, ami tizenöt napnál rövidebb nem lehet. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az Ajbt. 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

Az Ajbt. 27. § (1)-(3) bekezdése alapján, az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. A vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosának eljárása tekintetében nem terheli titoktartási kötelezettség az eljáró önálló bírósági végrehajtót.

Ezeknek a törvényi felhatalmazásoknak az alapján kerestem meg az érintett önálló bírósági végrehajtót, akinek e rendelkezések alapján áll fenn válaszadási kötelezettsége. Az önálló bírósági végrehajtó azonban nem teljesítette válaszadási kötelezettségét. Mindezzel a végrehajtó megakadályozta, hogy érdemben vizsgálhassam az ügyet.

A feladataim ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladatomat el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályoz alkotmányos feladatomban, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvével összefüggő alkotmányos sérelmet okoz.

Intézkedésem

A jelentésben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát, hogy a rájuk vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva, törvényességi felügyeleti jogkörükben intézkedjenek annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztos megkeresésének az önálló bírósági végrehajtó eleget tegyen.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4031/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos a lakókörnyezetében található vendéglátóhely zajos működését, az onnan távozó vendégek hangoskodását sérelmezve kérte segítségemet. A panasz tartalmazta azt is, hogy a helyi jegyző intézkedései nem jártak eredménnyel, a vendéglátóhely tulajdonosa a hatósági döntéseket – a vele szemben alkalmazott végrehajtási bírságok ellenére – nem tartotta be.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja merült fel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem Ballószög Község jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző).

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”* (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„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.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- A vállalkozás szabadsága: *„Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”* (Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés); *Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.* (Alaptörvény XVII. Cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)
- A kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet
- A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos szerint hosszú évek óta zavarja a szomszédjában működő vendéglátó egység (presszó) zajjal járó működése. A nyitva tartását korlátozó hatósági döntések ellenére a tulajdonos a vendégeket igényük szerint beengedi és kiszolgálja. A presszó 2008. február 1-jei megnyitásakor (működési engedély: 12-5/2008.) hétköznapokra 08-22 óra, péntekre 08-02 óra, szombatra 09-02 óra és vasárnapra 17-22 óra közötti időtartamokra jelentették be nyitva tartását.

A szomszédok folyamatos bejelentései miatt a jegyző – kereskedelmi hatósági eljárásban – 2009. október 5. napján kelt 113-25/2009. számú határozatában korlátozta az éjszakai nyitva tartást. A szerint hétfő, kedd, szerda, csütörtök és vasárnap 22 órától a következő nap 06 óráig zárva kell tartani; pénteki és szombati napokon 01 óráig tarthat nyitva.

Az akkori Dél-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal (a továbbiakban: hivatal), másodfokú, KO1/707-5/2010. számú, 2010. március 4-én jogerőssé vált határozatában korlátozta az üzlet éjszakai nyitva tartását, minden nap 22 óra és 6 óra közötti időtartamra. A szóban forgó határozat szerint – az eljárás adatai alapján – a presszó működése veszélyes mértékű környezeti zajt idéz elő. Ezért a lakók egészségéhez és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében indokolt az üzlet nyitva tartásának korlátozása.

A másodfokú közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt az üzemeltető tulajdonos pert indított a hivatal ellen. A Bács-Kiskun Megyei Bíróság a 2010. július 5. napján meghozott 14. K. 20.580/2010/16. sorszámú ítéletével a felperes kereseti kérelmét elutasította. A végzés indokolása szerint a mérlegelési jogkörben hozott másodfokú közigazgatási határozat nem volt jogszabálysértő, a hivatal a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a határozat meghozatalánál alkalmazott mérlegelés szempontjai a határozatból megállapíthatóak, annak indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnt. A bíróság szerint a zajszint szakértő által való bemérése – a tevékenység jellege folytán – nem volt kötelező, illetve nem volt indokolt, a környezetben élők szubjektív, de egymás által megerősített tanúvallomásai alapján megállapítható volt, hogy az éjszakai, illetve hajnali órákban a presszó tevékenységével kapcsolatban zavaró zajhatások érik őket. A presszó környezetében élők joga, hogy éjszaka pihenhessenek, csendes, nyugodt környezetben élhessenek. Az éjszakai nyitva tartás korlátozásának feltételei tehát fennálltak.

A község jegyzője a 2010. december 15. napján meghozott 25-47/2010. számú határozatával elutasította az utcában élő bejelentők – többek között a panaszos – jogerős közigazgatási döntés végrehajtása iránti kérelmét. E határozat ellen – a törvényes határidőben – a panaszos fellebbezést terjesztett elő. A fellebbezés alapján eljáró kormányhivatal, a 2011. február 8. napján meghozott, KO1/243-4/2011. számú határozatával a jegyző határozatát megsemmisítette, egyben a jegyzőt új eljárás lefolytatására és újabb döntés meghozatalára utasította. A megismételt eljárásban a jegyző 2011. április 1-jén kelt, 156-8/2011. számú végzésében az üzemeltetőt 15.000 Ft pénzbírsággal sújtotta. A végzés ellen senki nem nyújtott be fellebbezést. A panaszos a bírságolást követő bejelentéseiben továbbra is sérelmezte a presszó nyitva tartási idejének megszegését.

A jegyző, a 2011. április 29. napján hozott, 194-3/2011. számú határozatában a vendéglátóhely nyitva tartását úgy szabályozta, hogy a beltéri, pincében található vendégtér szombat éjjel 01 óráig nyitva tarthat, és – az illetékes zajvédelmi hatóság által kiadott, érvényes engedély birtokában – üzemeltethető a zenegép és a DVD-lejátszó is. A határozatot a jegyző az üzemeltető nyitva tartás módosítására irányuló kérelme alapján hozta. Az üzemeltető „hosszabb nyitva tartást jelentett be”, hivatkozva az általa időközben végrehajtott építészeti változtatásokra (a szomszéd és az utcafront felé néző kerítés magasítása, zajszigetelése, az üzlethelyiség falainak zajelnyelő burkolása, az üzlet előtti területen tujasor telepítése; az előkert és a parkoló kamerás megfigyelése). A jegyző a határozat indokolásában kifejtette, hogy a kereskedő által eredetileg megjelölt nyitva tartás korlátozását az tette szükségessé, hogy – több bejelentés alapján – megállapítható volt a vendéglátóhely működésének szomszédokat zavaró hatása, a távozó vendégek okozta zaj. A kérelmező által felsorolt építészeti és biztonságtechnikai módosítások azt szolgálták, hogy „az üzemeléssel járó és távozó vendégek miatt korábban felmerülő zavaró hatások környezeti terhelése a legkisebb legyen”. A jegyző a határozatát tájékoztatásul megküldte a panaszosnak és az utca több lakójának.

A panaszos fellebbezést nyújtott be a határozat ellen, arra hivatkozott, hogy az üzemeltető a 22 órai, kötelező zárórát sem tartotta be, vélhetően a későbbi zárórát sem fogja. Az üzemeltető által zajcsökkentésre alkalmasnak tartott építészeti változtatásokat sem találta alkalmasnak a zaj csökkentésére és az utcai zaj elhárítására.

A jegyző a fellebbezést – az ügy irataival együtt – felterjesztette a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalhoz (továbbiakban: Kormányhivatal).

A Kormányhivatal határozatában úgy érvelt, hogy a Kertv. 6. § (1) bekezdése szerint az üzlet nyitva tartási idejét a vásárlási szokások, a foglalkoztatottak és a lakókörnyezet érdekeinek figyelembevételével, a kereskedő állapítja meg.

Ugyanezen § (2) bekezdése szerint a kereskedő köteles a) az üzlet nyitva tartási idejét az üzlet létesítésére vonatkozó bejelentésben vagy a működési engedély iránti kérelemben, illetve az abban bekövetkező változást az azt megelőző nyolc napon belül a kereskedelmi hatóságnak bejelenteni; b) az üzlet nyitva tartási idejéről és az abban bekövetkező változásokról a vásárlókat tájékoztatni.

A nyitva tartási idő megváltozásának bejelentési kötelezettségét írja elő a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 10. §-a is, a működési engedéllyel rendelkező üzletek esetében.

A hivatkozott szabályok értelmében a szóban forgó presszó üzemeltetőjének a nyitva tartás megváltozását bejelentésként kellett volna közölnie a települési jegyzővel, mint kereskedelmi hatósággal, nem pedig kérelemként. Ennek megfelelően a jegyzőnek – figyelemmel a Ket. 37. § (1) bekezdésére – a tartalom szerinti elbírálás elvét alkalmazva, a kérelmet bejelentésnek kellett volna tekintenie.

Kereskedői bejelentést a kereskedelmi hatóság kétféleképpen intézhet, vagy bejegyzi az üzletekről vezetett nyilvántartásába és erről igazolást ad ki; vagy elutasítja a nyilvántartásba vételt. Ezekhez képest a jegyző – tévesen és ez által jogszabálysértően – kérelemre induló eljárást folytatott le, amelyben a kérelemnek részben helyt adott; a vendéglátóhely szomszédságában lakókat csak értesítette a döntésről.

Mindezek miatt a Kormányhivatal, a 2011. június 27-én meghozott, K01/243-16/2011. számú határozatával – másodfokú közigazgatási eljárásban – a nyitva tartás bejelentésének nyilvántartásba vételéről kiadott jegyzői határozatot megváltoztatta.

Határozatában rámutatott arra, hogy „a döntés megváltoztatásánál az üzemeltető által 2011. január 19. napján benyújtott, a nyitva tartási idővel kapcsolatos beadványt, a nyitva tartási idő megváltozásáról szóló bejelentésnek tekintette és döntött arról, holott a jegyzőnek hivatalból volt tudomása a korábbi jogerős – jogerős közigazgatási bírósági ítélettel is alátámasztott – közigazgatási döntéssel megtiltott éjszakai nyitva tartásról.

E rendelkezések a jövőre nézve egyértelműen meghatározzák a vendéglátóhely nyitva tartási rendjét, így ezekkel szemben az üzemeltető nem jelenthet be a közigazgatási döntésekben és bírósági ítéletben meghatározott nyitva tartásnál hosszabb idejű (azaz éjszakai) nyitva tartást; még esetleges építészeti és egyéb körülményváltozásra hivatkozással sem, az elsőfokú kereskedelmi hatóság pedig nem hozhat azokkal ellentétes döntést.

Ugyanarra az életviszonyra nem lehetséges egymás mellett két eltérő hatósági döntést hozni. Egy újabb döntés ugyanis önmagától nem teszi hatálytalanná az ugyanazt az életviszonyt korábbi körülmények alapján szabályozó döntést. Nyitva tartás változásának bejelentése esetében a jegyző döntése kétféle lehet: bejegyzi a változást a nyilvántartásba és arról igazolást ad, vagy elutasítja a nyilvántartásba vételt.”

Időközben a Kormányhivatalhoz is érkeztek beadványok a panaszostól. Ezek alapján a Kormányhivatal Hatósági Főosztálya – a 2011. december 19-én kelt megkeresésében – tájékoztatást kért a jegyzőtől a Presszó működésével kapcsolatban.

Felhívta továbbá a jegyzőt, hogy a panaszos Kormányhivatalukhoz benyújtott bejelentései valóságtartalmát vizsgálja meg és a folyó végrehajtási ügyben hozzon érdemi döntést.

2012. július 30-án a Kecskeméti Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály körzeti megbízottja – a panaszos bejelentése alapján eljárva – jelentésben rögzítette, hogy a presszó tulajdonosa „elismerte, hogy időnként maradnak tovább vendégek a presszóban, de akkor már csak beszélgetnek és bezárják a bejárati ajtót, így már csak kifelé lehet távozni, éppen a szomszédokkal való összetűzés megelőzése érdekében.”

2012. augusztus 25-én (szombat) 23.35 órakor a körzeti megbízott ellenőrzést folytatott a presszóban, melyről szóló jelentés a következőt tartalmazza: „A 23.35 órakor kezdődő ellenőrzéskor 8 fő az udvaron tartózkodott, akik fogyasztó vendégek voltak. A pincében található vendégtérben további 9 személy italozott és az intézkedés során még további 6 fő érkezett a vendéglátóegységbe, akiket továbbra is kiszolgáltak. Így a Presszó az ellenőrzött éjszakai órában mindösszesen 23 főt látott vendégül.”

2012. szeptember 22-én kelt, 71-10/2012. számú határozatában a jegyző a vállalkozóval szemben – a panaszos által kezdeményezett végrehajtási eljárásban, a már hivatkozott nyitva tartást korlátozó határozat végrehajtása érdekében – 70 000 Ft, a 2013. július 26-án kelt, 714-5/2013. számú határozatában pedig 90 000 Ft eljárási bírságot állapított meg. Az üzemeltető ez utóbbi döntést megfellebbezte. Fellebbezésben *nem vitatta, hogy megszegi az előírt nyitva tartás rendjét. Arra hivatkozott, hogy az üzlet működtetése érdekében „be kell engednie a vendégeket akkor, amikor jönni akarnak”, továbbá – véleménye szerint – nem zavaró a tevékenysége, hangszigetelést építtetett ki, de a szomszédok rosszindulatúak.*

2013. szeptember 20-án a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, a BLB/001/3181-9/2013. számú végzésével, a fellebbezésben foglaltakat elutasította és (kisebb változtatást, kiegészítést téve) helyben hagyta az elsőfokú határozatot. 2013. november 19-én pedig felhívta a jegyzőt, hogy a kijelölt kötelező záróra betartása érdekében rendelje el a lehető leghatékonyabb végrehajtási módot. Mindeközben a panaszos folyamatosan jelezte a Kormányhivatalnak az éjszakai hangoskodást, a nyitva tartás általa észlelt valós időtartamát, az éjszaka távozó vendégek hangoskodását.

Az önkormányzat 2014. március 28-án (6/2014. számú) rendeletet fogadott el az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjének szabályozásáról¹, mely 2014. május 1-jétől hatályos. A rendelet szerint a vendéglátó üzletek Ballószögön 22 óra és az azt követő nap 06 óra között – főszabályként – nem tarthatnak nyitva. Eltérő nyitva tartást – legfeljebb 04.00 óráig – engedélyezhet a jegyző, havi legfeljebb két alkalommal, annak a vendéglátást folytató üzletnek,

a) amely ellen a rendelet hatálybalépését megelőző 6 hónapon belül panaszt nem tettek, illetve panasz esetén a hatósági ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy a panasz nem volt megalapozott és

b) az üzlettel közvetlenül szomszédos, az üzlettel közös határvonalú, telekhatárú, illetőleg az üzlet homlokzatának környezetében lévő, lakáscélú épületek homlokzatától számított 50 méteres távolságban lévő ingatlanok tulajdonosai – többségükben – tulajdoni arányuk szerint, írásban hozzájárultak és

c) az üzemeltető vállalja, hogy az eltérő éjszakai nyitva tartást követő napon, reggel 08.00 óráig a vendéglátó üzlet környezetében lévő hulladék összegyűjtéséről és elszállításáról gondoskodik.

A rendelet világos rendelkezéseket tartalmaz továbbá az üzemeltető-váltás és az eltérő nyitva tartás engedélyezésének és visszavonásának a szabályairól is.

¹ http://balloszog.hu/site/e107_files/downloads/rendeletek/06_2014.pdf

A vizsgálat megállapításai

A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben a helyi önkormányzat jegyzője – kereskedelmi (államigazgatási) hatósági jogkörében eljárva – hatóságnak minősül, ezért eljárásának vizsgálatára az Ajbt. 18. § (1) bekezdése g) pontja alapján kiterjed a hatásköröm.

Az alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. 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.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében –részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot – megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére².

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon.

² 996/G/1990. AB

Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Ahogy az mindebből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, azt nem, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotásnak – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít³. Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében tehát az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is. Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a már hivatkozott *jogállamisággal, jogbiztonsággal*.

3. A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, a 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése azonban már egyértelműen kimondja, 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

³ ABH 1994, 139-140.

közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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'...”.

4. A következőket alkotmánybírósági gyakorlat alapján *a vállalkozáshoz való jog* – legszűkebb értelemben – valamely foglalkozás szabad megválasztását, valamint annak gyakorlását, a vállalkozásra irányuló tevékenység folytatását jelenti. A vállalkozás szabadsága gazdasági alapjog, amely szorosan kapcsolódik a társadalom gazdasági berendezkedéséhez. Ezt támasztja alá az Alaptörvény rendszertani értelmezése is, amely a vállalkozás szabadságát nem az egyes alapjogok, hanem az ország társadalmi-gazdasági rendjét meghatározó „Alapvetés” M) cikkében rögzíti. A magántulajdont elismerő jogállamban valamely munkavégzésre irányuló tevékenységért járó ellenszolgáltatás csak kivételes esetben, különös indokok alapján vonható el. A vállalkozáshoz való jog rendszertani elhelyezkedése (annak gazdasági jellege) azt indokolja, hogy nem csupán a tevékenység végzését korlátozó jogszabály alkotmányosságát kell az alapjogkorlátozás általános tesztje alapján megítélni, hanem azon jogszabályét is, amely korlátozza a vállalkozási tevékenység ellenértékének (mint munkával szerzett jövedelemnek) a kikötését, illetve megfizetését.

A vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog ütközésének kérdésével több határozatában⁴ is foglalkozott az Alkotmánybíróság, s megállapította, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a lényeges tartalmat nem korlátozza és az egészséges környezethez való jog, valamint a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, amennyiben nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak.

Az ügy érdeme tekintetében

1. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 124. §-a szerint: „A közigazgatási végrehajtás szabályait kell alkalmazni (...) a hatóság döntésében megállapított (...) kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.” A Ket. 127. §-a kimondja, hogy: „Az elsőfokú hatóság (...) vizsgálhatja a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítését. (...) Ha az elsőfokú hatóság foganatosítja a végrehajtást, a végrehajtás megindításáról nem kell külön végzést hozni, hanem a foganatosítást az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított nyolc napon belül meg kell kezdeni.”

A Ket. 134. § d) pontja alapján a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki a kötelezettel szemben, ha a teljesítés elmaradása neki felróható. A Ket. 136. §-a szerint: „A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – dönt.” Továbbá a Ket. 50. §-a úgy rendelkezik, hogy: „A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. A hatóság szabadon választja

⁴ 1011/B/1999. AB; 1051/B/1999. AB

meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. A hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.”

A végrehajtás önkéntes nem teljesítés esetén, jogi eszközök igénybevételevel hatósági kényszerintézkedésekkel valósulhat meg. A végrehajtási eljárás során a közigazgatási szervnek célja kell hogy legyen, a döntésekben rögzített kötelezettségek kikényszerítése. A kikényszerítés során a különböző, jogszabályban felsorolt eszközök, cselekmények közül – a fokozatosság elvét is betartva – a leghatékonyabbat kell használni. Közigazgatási eljárásban egyszerűbb egy pénzösszeg vagy meghatározott cselekmény elvégzésére kényszerítés, esetleg pénzgegyenérték meghatározása, mint egy korlátozó határozat megvalósulásának elősegítése.

A Ket. által meghatározott eszközök közül a végrehajtás érdekében az eljárási bírság motivációs eszközként alkalmazható, alkalmazandó. Valamely cselekmény vagy magatartás kikényszerítésére az eljárási bírság bármikor alkalmazható, sőt, ismételten kiszabható. A bírság kivetésekor a teljesítésre reális határidőt kell kitűzni.

A végrehajtás módjáról – szükség esetén a jogosult vagy a kötelezett meghallgatásával – a végrehajtást foganatosító szerv dönt, de azt az intézkedést kell választania, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban szolgálja a kötelezettség teljesítését.

A vizsgált ügyben a jegyző által – több év elteltét követően – évente egy alkalommal kiszabott bírság egyáltalán nem motiválta a presszó tulajdonosát a határozatban foglaltak betartására. A 2011 áprilisában, 2012 szeptemberében, majd 2013 márciusában alkalmazott eljárási bírság – álláspontom szerint – formálissá tette a hatósági eljárásokat. Mivel a vendéglátóegység üzemeltetésével kapcsolatos panaszbeadványok folyamatosan érkeztek a jegyzőhöz – aki azokra válaszolt, illetve azok alapján helyszíni ellenőrzéseket tartott –, akkor járt volna el körültekintően, ha rövid időn belül újabb és újabb intézkedéseket tett volna. Ezzel arra sarkalhatta volna a tulajdonost, hogy betartsa a nyitva tartásra vonatkozó határozatban foglaltakat. Mindezzel szemben a jegyző az első bírságot – a panaszos bejelentései ellenére – mintegy három év elteltével szabta ki. A 2010 év elején jogerőssé vált határozatban foglaltakat pedig három év elteltével sem sikerült végrehajtatni.

Álláspontom szerint a jogállamiság, illetve a jogbiztonság része a jogszabályoknak megfelelően meghozott jogerős döntések kiszámítható, hatékony érvényre juttatása, végrehajtása⁵. Mindemellett a panaszos az első bírságoló határozat meghozataláig – bejelentései ellenére – már három éve kénytelen volt – főleg hétvégeken – éjszakánként elviselni a presszó vendégeinek hangoskodását, nyugalmát és pihenését zavaró magatartását, ami véleményem szerint összeegyeztethetetlen a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való joggal.⁶

Mindezek alapján megállapítom, hogy a presszó nyitva tartásáról rendelkező határozat végrehajtása iránti eljárás során a jegyző nem tett hatékony intézkedéseket, ezáltal akadályozta a jogállamiság elvének, illetve a jogbiztonság követelményének érvényre juttatását, de sérült a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jog is.

2. A Kertv. 9. §-a szerint a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megtartását a kereskedelmi hatóság ellenőrzi, és eljár ezek megsértése esetén. A tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megsértése esetén – a külön jogszabályban foglaltak szerint – a kereskedelmi hatóság elrendeli az üzlet vagy szálláshely ideiglenes bezárását, elrendeli az üzlet vagy szálláshely azonnali bezárását, bírságot szab ki.

⁵ Megjegyzem, az Európa Tanács egy külön ajánlást dolgozott ki a bírói és közigazgatási döntéseknek a közigazgatási jog területén történt végrehajtásáról /Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2003) 16. számú ajánlása

⁶ A vendéglátóegységeket érintő rendszerszintű visszasságok feltárására és megoldási javaslatok megfogalmazására a korábbi biztosok több alkalommal átfogó vizsgálatot indítottak, jogalkotási javaslatokat is megfogalmaztak. Ld. pl.: AJB-1765/2010, AJB-863/2012., AJB-870/2012. számú jelentéseket.

A törvény a szolgáltatás hatósági felügyeletére a tevékenység helye szerinti település önkormányzata jegyzőjét jelöli ki. A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 27. § (1) szerint, ha a kereskedő a tevékenységére vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy a hatályos jogszabályi feltételeknek nem felel meg, és a jogsértés másként nem orvosolható, illetve a jogszabályi feltételeknek való megfelelés más módon nem biztosítható, a jegyző az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb kilencven napra a tevékenységet megtilthatja, vagy az üzletet ideiglenesen bezárathatja.

A jegyző a működési engedélyt visszavonja, illetve tevékenység folytatását megtiltja és a kereskedőt, illetve az üzletet a nyilvántartásból törli és az üzletet bezáratja akkor is, ha a kereskedő a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű környezeti zaj esetén, a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében, a jogsértő állapot megszüntetéséig elrendelt kötelező éjszakai zárva tartási időszak alatt továbbra is nyitva tart. A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 10. §-a értelmében: környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan – a tevékenység megkezdése előtt – a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.”

A vizsgált ügyben a jegyző nem alkalmazta a rendelkezésére álló szankciók egyikét sem. Ezért megállapítom, hogy a jogszabályok által biztosított fellépési lehetőségek, intézkedések elmulasztásával ugyancsak megsértette a jogállamiság elvét, a jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz és egészséges környezethez való jogot.

3. A képviselő-testület elé terjesztett és 2014. március 28-án elfogadott, az üzletek éjszakai nyitva tartási rendjének szabályozásáról szóló helyi önkormányzati rendelet mind a kereskedők (vendéglátóegység üzemeltetők), mind a nyugalomra, egészséges környezetre vágyó lakosság érdekét a lehető legmesszemenőbben figyelembe veszi. A rendelet jellemzően a családi vállalkozásként működő kisebb vendéglátó egységek érdekeit ugyan veszélyeztethetik (bevételeik csökkenhet), azonban alkalmasak arra, hogy az ott élők életminőségét javítsák, egészségük tartós romlását megakadályozzák. Természetesen ennek feltétele az is, hogy a gyakorlatban valóban betartsák/betartassák a testület által elfogadott szabályokat.

Hangsúlyozni szeretném azt is, hogy a helyi rendelet szabályai nem tekinthetők szükségtelen és aránytalan korlátozásnak a vendéglátó egységet működtető vállalkozók számára, mivel azok preventív módon igyekeznek megvédeni a helyi lakosságot a vendéglátóhelyek esetleges zajos működésétől, az onnan távozó vendégek hangoskodásától. Ezért *nem sérül a vállalkozás szabadsága.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *kezdeményezem Ballószög Önkormányzata Jegyzőjénél, hogy tegyen meg minden olyan intézkedést, melyek egyidejűleg biztosítják a vállalkozások – kiemelten a vendéglátó egységek – működésének jogszerűségét, valamint azok működésével összefüggő hatósági döntések időben való végrehajtásának a sikerességét, és az érintett lakosságot megillető alapjogok érvényesülését.*

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4041/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos előadta, hogy korábban végrehajtási eljárást kezdeményezett volt férje ellen gyermektartásdíj meg nem fizetése miatt. 2009-ben kérte az eljárás megszüntetését, mivel volt férje ígéretet tett a tartozás megfizetésére, a volt férje azonban továbbra sem tett eleget, ezért ismét a bírósághoz fordult. A bíróság végzésében tájékoztatta, hogy a korábbi végrehajtási lappal 2007. május 1 napjától esedékes díjakra a végrehajtás folyamatosan el van rendelve. Ezt követően a beadványozó 2012. augusztus 29-én és 2012. november 11-én kelt levélben jelezte, hogy kéri az eljárás folytatását, leveleire azonban nem kapott semmilyen tájékoztatást.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a/ pontja alapján megkerestem a hatáskörrel rendelkező dr. Tóth Dénes önálló bírósági végrehajtót. Tájékoztatást kértem az ügy állásáról, illetve arról, hogy mik voltak az utolsó eljárási cselekmények, amelyeket elvégzett, miért nem kapott választ leveleire a panaszos, illetve jelenleg folyamatban van-e végrehajtási eljárás a panaszos férje ellen?

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

A megállapított tényállás

A beadványozó panasza alapján 2013. július 2. napján megkerestem az önálló bírósági végrehajtót. A végrehajtó a megkeresésre nem válaszolt, erre tekintettel 2014. január 8. napján kelt levelemben kértem, hogy válaszát haladéktalanul továbbítsa. A megkeresésekre a jelentési kiadásig nem érkezett meg a végrehajtó válasza.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti

vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó, míg a d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület hatóságnak minősül. A Vht. 250. § (1) bekezdése szerint a kamara köztestület, és az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt a kinevezésével, illetve a végrehajtó-helyettesi vagy végrehajtó-jelölti névjegyzékbe történő felvételével a kamara tagjává válik.

A fentiek értelmében az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy tekintetében

Mint ahogyan azt már korábbi jelentésemben² is kifejtettem: a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy

¹ 9/1992. (I. 30.) AB. határozat

² Az alapvető jogok biztosának AJB 781/2012. sz. jelentése

egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestem meg az önálló bírósági végrehajtót, amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. Ugyanakkor az önálló bírósági végrehajtó nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többszöri megkeresésem ellenére sem adott. Mindezekre tekintettel alapjogi szempontú vizsgálatomat érdemben nem folytathattam le, a beadványban foglaltak kivizsgálása kellő információ hiányában megalapozott eredményre nem vezethetett, az alapjogi visszasság gyanújával összefüggésben megalapozott álláspontot nem fejthettem ki.

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszasság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát, hogy a rájuk vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva, törvényességi felügyeleti jogkörükben intézkedjenek annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az önálló bírósági végrehajtó eleget tegyen.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-4085/2013. számú ügyben**

Előadó: Dr. Fogarassy Edit

Az eljárás megindulása

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található Kesznyéten község roma nemzetiségi önkormányzatának elnöke panaszában sérelmezte, hogy a rendőrség olyan összegű szabálysértési bírságokkal sújtja a roma származású embereket, amit nem tudnak egyszerre kifizetni, mert többségük nehéz szociális körülmények között, több gyermeket nevelve alacsony jövedelemből (22 800 Ft-os foglalkoztatást helyettesítő támogatásból) él. A rendőrök sokszor apró dolgokba kötnek bele, hogy megbüntethessék a roma lakosokat (a kerékpárküllő hiánya miatt például tíz- vagy húszezer Ft-os bírságokra számíthattak). Már nem merik kerékpárral vinni a gyermekeiket óvodába, mert félnek, hogy megbüntetik őket. Természetesen nem vitatják, hogy szükség van a rendőri erőkre, de nem olyan formában, hogy embereket különböztessenek meg a bőrük színe miatt.

A panaszos kifogásolta azt is, hogy 2013. május 13-án és 27-én rabszállító autókkal jöttek ki a rendőrök Kesznyéten, Kiscséc, Girincs és Köröm községekbe, és engedély nélkül bementek a magánlakásokba, hogy összeszedjék a szabálysértőket, sőt csecsemőjükkel otthon levő anyákat is elvittek. Megítélése szerint az eljárás megalázó és szabálytalan volt.

Az önkormányzat elnöke 2014 februárjában azzal egészítette ki a panaszát, hogy a roma lakosok bírságolásának gyakorlata továbbra sem változott.

A panasszal összefüggésben – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése értelmében, az 1. § (2) bekezdésének c) és d) pontjaiban foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetttel együttműködésben vizsgálatot folytattunk, melynek keretében a Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság vezetőjétől tájékoztatást és az iratok megküldését kértük.¹

Az érintett alapvető jogok és rendelkezések

Az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.” (Alaptörvény II. cikk)

Szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” (Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdés)

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség elősegítése: „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.” „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” (Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés)

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)

¹ A biztoshelyettes az Ajbt. 3. § (2) d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

A megállapított tényállás

1. A Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztatása

A Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság 2013. első félévére vonatkozó mutatói alapján megállapítható, hogy Kesznyéten községben az előző év azonos időszakához képest nőtt a személyes szabadságot korlátozó intézkedések száma (377-ről 407-re), ugyanakkor csekély mértékben csökkent a szabálysértési feljelentések és jelentősebb mértékben a helyszíni bírsággal sújtott személyek száma (558-ról 545-re, illetve 1102-ről 891-re). Prioritást kapott az elzárással is sújtható szabálysértések megelőzése, illetve felderítése, közlekedési – főleg kerékpárral összefüggésben elkövetett – szabálysértés észlelése esetén azonban az állomány gyakrabban élt a figyelmeztetés lehetőségével az elkövetőkkel szemben.

A Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság Rendészeti Osztályának állománya 2013. május 14-én és május 27-én reggel 8-tól este 6 óráig elővezetési akciót hajtott végre Kesznyéten, Kiscséc, Girincs és Köröm községekben. Az új szabálysértési törvény 2012. április 15-i hatályba lépését követően elkövetett szabálysértések miatt kiszabott pénzbírságok és helyszíni bírságok végrehajtása sok esetben 2013 első felében jutott abba a stádiumba, hogy az eljárás alá vont, illetve a helyszíni bírsággal sújtott személy elővezetése vált szükségessé. Az elővezetések végrehajtására a célszerűség – az elővezetni kívánt személyek száma és lakhelye – alapján kerül sor. A fenti napokon végrehajtott elővezetések során az elővezetendő személyek nagy számára (38 fő) tekintettel, a biztonságos és eredményes kíséresi feladatok végrehajtása érdekében a rendőrkapitányság a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányságtól igényelt kísérei szolgálati gépjárművet.

A kapitányságvezető – a megyei rendőrfőkapitány egyetértésével – tájékoztatott arról is, hogy az érintett személyek az elővezetés ellen egy alkalommal sem éltek panasszal. Az elővezetések végrehajtása előre tervezetten, folyamatosan történik a helyszíni bírság végrehajtásával kapcsolatban. A rendőrség nem tart nyilván olyan jellegű adatot, ami alapján következtetni lehetne az elővezetendő személyek nemzetiségi hovatartozására, származására. A fenti napokon végrehajtott elővezetések foganatosításakor *az intézkedő rendőrök egy elővezetett személlyel szemben sem alkalmaztak kényszerítő eszközt.*

A kapitányságvezető – kérésem alapján – arról is tájékoztatott, hogy 2007-ben együttműködési megállapodást kötöttek a kapitányság illetékességi területén található nyolc roma nemzetiségi önkormányzattal. Azokon a településeken, ahol nemzetiségi önkormányzat nem található, a rendőrség a helyi önkormányzaton keresztül tartja a kapcsolatot a roma lakossággal, a kapcsolattartást a rendőrség együttműködési, illetve kiemelt bűnmegelőzési feladatai is tartalmazzák.

A rendőrkapitányságon 2013. március 12-én konzultációs fórumot, május 28-án – a megyei rendőrfőkapitány részvételével – járási közterületi egyeztető fórumot tartottak, ahova a nemzetiségi önkormányzatok vezetőit is meghívták. A rendőrkapitányság saját kezdeményezése, valamint a nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek javaslata alapján évente több alkalommal szerveznek közös programokat, megbeszéléseket, melynek során elsősorban a roma gyermekek megszólítására törekszenek. Kesznyéten községben korábban a rendőrség kezdeményezésére előadásokat tartottak „A Magyarországon élő cigány kisebbség helyzetéről.” A rendőri állomány konfliktuskezelő képességének fejlesztése érdekében 2012 júniusában a városi Humánszolgáltató Központ mediátorai tréninget tartottak a rendőrkapitányságon. 2012-ben rendőri intézkedéssel összefüggő hátrányos megkülönböztetésről nem érkezett panasz a rendőrkapitányságra.

2. A szabálysértési iratok áttekintése

2.1. A 2013. május 14-én végrehajtott rendőri intézkedésekkel összefüggő iratok

A Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság munkatársai 2013. május 14-én Kiscséc és Girincs községekben összesen 11 ügyben, kilenc személy elővezetése miatt jártak el (két

személynek két-két szabálysértési ügye is volt, amelyben a helyszíni bírságot nem fizették meg), négy további esetben pedig Tiszaújvárosban intézkedtek.

A bírságokat az alábbi szabálysértések miatt szabták ki:

- közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése:
 1. kötelező kerékpártartozékok hiánya – hét esetben (négyyszer ötezer, háromszor tízezer Ft)
 2. oldalra kinyúló rakomány szállítása kerékpárral (tízezer Ft)
 3. egyirányú úton forgalommal szemben haladás kerékpárral (húszezer Ft)
 4. jobbra tartási kötelezettség megsértése kerékpárral (tizenötezer Ft)
 5. lakott területen kívül világítás hiánya, gépjárműnél (ötezer Ft)
- köztisztasági szabálysértés (szemetelés) – három esetben (kétszer ötezer, egyszer ötvenezer Ft)
- érvénytelen hatósági engedéllyel való közlekedés (tízezer Ft)

A szabálysértési eljárás menete a következő volt: A 2012. április és június között (egy ügyben 2012 szeptemberében) elkövetett szabálysértések miatt minden esetben helyszíni bírságot szabtak ki, amit az érintett személy nem fizetett meg és közérdekű munkával sem váltott meg. (A helyszíni bírság kiszabásáról szóló nyomtatvány hátoldalán található tájékoztató tartalmazza a jogszabálynak megfelelő tájékoztatást.)²

A Tiszaújvárosi Városi Bíróság (a továbbiakban: bíróság) a meg nem fizetett bírságokat 2012. október és 2013. január közötti időszakban meghozott végzéseiben elzárásra változtatta át. A rendőrség a végzéseket – 2012. november és 2013. február között – azzal a felhívással küldte meg az érintett személyeknek, hogy a bírságot a határozat kézhezvételétől számított öt napon belül befizethetik, ellenkező esetben az elzárás letöltése végett a kijelölt napon a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben (a továbbiakban: bv. intézet) jelenjenek meg. A felhívások kibocsátása után több hónappal, minden esetben 2013. május 7-én került sor az elővezetési határozatok meghozatalára, majd ügyészi jóváhagyást követően az elővezetések május 14-i végrehajtására.

Kiscsécsen hét személy ügyében jártak el: Két személy a helyszínen befizette az ötezer Ft-os bírságot, ezért őket nem vezették elő.

Egy személyt – kényszerítő eszköz alkalmazása nélkül – elővezettek.

Egy személyt – a rendőri jelentés szerint szökésének megakadályozása érdekében – kényszerítő eszközök (testi kényszer és bilincs) alkalmazását követően vezettek elő, majd előállító egységben helyezték el, mert az elővezetése csak előzetes előállítással volt fogatosítható.

Egy személyt – a rendőri jelentés szerint szökésének megakadályozása érdekében – kényszerítő eszköz (bilincs) alkalmazását követően vezettek elő, majd előállító egységben helyezték el, mert az elővezetése csak előzetes előállítással volt fogatosítható.

Egy személyt május 14-én nem tudtak elővezetni, mert nem találták, ezért május 17-én újból megkísérelték és ezúttal végre is hajtották az elővezetését. A rendőri jelentés szerint szökésének megakadályozása érdekében megbilincseltek, majd előállító egységben helyezték el, mert az elővezetése csak előzetes előállítással volt fogatosítható.

Egy további személyt sem tudtak elővezetni, mert nem találták. A május 17-én megkísérelt újabb elővezetése is eredménytelen volt.

Girincsen két személlyel szemben intézkedtek: Egy személyt május 14-én nem találtak, május 17-én ismételen megkísérelték az elővezetését, ekkor a tizenötezer Ft-os bírságot a helyszínen befizette, így az elővezetésétől elálltak.

² 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet 20. §

Egy személyt – a rendőri jelentés szerint szökésének megakadályozása érdekében – kényszerítő eszköz (bilincs) alkalmazását követően vezettek elő, majd előállító egységben helyezték el, mert az elővezetése csak előzetes előállítással volt foganatosítható.

Tiszaújvárosban két ügyben – köztisztasági szabálysértés (szemetelés) miatt – egy hajléktalanszállón intézkedtek: Egy személyt nem vezettek elő, mert május 13-án már elővezették. A másik személyt – a rendőri jelentés szerint szökésének megakadályozása érdekében – kényszerítő eszközök (testi kényszer és bilincs) alkalmazását követően vezettek elő, majd előállító egységben helyezték el, mert az elővezetése csak előzetes előállítással volt foganatosítható.

Két másik személlyel szemben gépjárművel elkövetett szabálysértés – érvénytelen hatósági engedéllyel való közlekedés, valamint lakott területen kívül a világítás hiánya – miatt intézkedtek, de egyiküket sem találták a lakcímükön. A május 17-én megkísérelt újabb elővezetésük is sikertelen maradt.

Az elővezetettek közül tehát csupán egy személlyel szemben nem alkalmaztak kényszerítő eszközt (bilincset), a többiekkel szemben igen.

A parancsnok – a Rendészeti Osztály vezetője – minden esetben megvizsgálta az elővezetés végrehajtását, és megállapította, hogy az intézkedés szakszerű és arányos volt, még akkor is, ha egyáltalán nem került sor elővezetésre (mert az illetőt nem találták, vagy a helyszínen rendezte a tartozását).

2.1. A 2013. május 27-én végrehajtott rendőri intézkedésekkel összefüggő iratok

A Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság munkatársai 2013. május 27-én Köröm és Kesznyéten községekben összesen 23 ügyben, 18 személy elővezetése miatt jártak el (három személynek két-két, egy személynek három szabálysértési ügye is volt, amelyben a helyszíni bírságot nem fizették meg).

A bírságokat az alábbi szabálysértések miatt szabták ki:

- közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése:
 1. kötelező kerékpártartozékok hiánya – hét esetben (háromszor ötezer, kétszer tízezer, kétszer húszezer Ft)
 2. kerékpárút helyett az úttesten kerékpározás (ötezer Ft)
 3. szabálytalan személyszállítás kerékpárral két esetben (tízezer Ft, 35 ezer Ft)
 4. láthatósági mellény hiánya este, országúton kerékpáros, illetve gyalogos esetén (ötezer Ft, húszezer Ft)
 5. oldalra kinyúló rakomány szállítása kerékpárral öt esetben (egyszer ötezer, háromszor tízezer, egyszer 22 ezer Ft)
 6. jobbra tartási kötelezettség megsértése kerékpárral (tizenötezer Ft)
 7. úttesten gyaloglás két esetben (ötezer Ft, húszezer Ft)
- köztisztasági szabálysértés (ötezer Ft)
- személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése (húszezer Ft)
- tulajdon elleni szabálysértés (húszezer Ft)

A szabálysértési eljárás menete a következő volt: A 2012. április és augusztus között (egy ügyben 2011 szeptemberében) elkövetett szabálysértések miatt jellemzően helyszíni bírságot szabtak ki, amit az érintett személy nem fizetett meg és közérdekű munkával sem váltott meg.

A bíróság a meg nem fizetett bírságokat 2012. szeptember és 2013. január közötti időszakban meghozott végzéseiben elzárásra változtatta át.³

³ Az egyik ügyben a Tiszaújvárosi Járásbíróság végzésének rendelkező része és az indokolása két különböző személyt (egy nőt, illetve egy férfit) jelöl meg eljárás alá vont személyként (4.Szpá.875/2012/3.szám).

A rendőrség a végzéseket – 2012. november és 2013. február között – azzal a felhívással küldte meg az érintett személyeknek, hogy a bírságot a határozat kézhezvételétől számított öt napon belül befizethetik, ellenkező esetben az elzárás letöltése végett a kijelölt napon a bv. intézetben jelenjenek meg. A felhívások kibocsátása után több hónappal, 2013. május 9-én és 21-én került sor az elővezetési határozatok meghozatalára, majd ügyészi jóváhagyást követően az elővezetések május 27-i végrehajtására.

Köröm községben tíz személy ügyében jártak el: Négy személyt nem tudtak elővezetni, mert nem találták őket.

Egy személyt nem vezettek elő, mert nem találták, de a vele szemben kiszabott egyik bírság aznapi befizetését igazoló csekket a felesége bemutatta.

Egy személyt nem vezettek elő, mert a bírságot már korábban befizette.

Egy személyt (egy nőt) szintén nem vezettek elő, mert a bírságot a helyszínen kifizette.

Három személyt (köztük egy nőt) – igazoltatásukat és ruházatuk átvizsgálását követően, kényszerítő eszköz alkalmazása nélkül – elővezettek.

Kesznyéten községben nyolc ügyben intézkedtek: Öt személyt (köztük egy nőt) nem tudtak elővezetni, mert nem találták őket.

Három személyt – igazoltatásukat és ruházatuk átvizsgálását követően, kényszerítő eszköz alkalmazása nélkül – elővezettek.

Az eljáró rendőrök tehát egy esetben sem alkalmaztak kényszerítő eszközt az elővezetett személyekkel szemben.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 (4) bekezdés kimondja, hogy az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja alapján a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés a) pontja szerint a rendőrség rendvédelmi szerv.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a 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 az emberi élet 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.⁴

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény

⁴ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz 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. Az Alkotmánybíróság szerint „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.”⁵

Az Alaptörvény IV. cikke biztosítja a *személyes szabadsághoz való jogot*. A személyes szabadság alapjogát (büntető) törvény korlátozhatja. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadságelvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányosságuk válhat kétségessé.⁶

A személyes szabadsághoz való jog ugyanakkor nemcsak a büntetőeljárással összefüggésben vizsgálható, hanem valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz és a szabad mozgáshoz való jogok egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez.⁷

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes (fair) hatósági eljáráshoz való jogot*, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék; valamint ahhoz, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint indokolják a döntéseiket. A korábban a jogállamiság, jogbiztonság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben már önálló alkotmányjogi normaként fogalmazódik meg az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkével összhangban.

3. A vizsgálat érdemében

3.1. A bírságok kiszabásának gyakorlata

Az iratok alapján megállapítható, hogy az eljáró rendőrök jellemzően 2012. április és június között leggyakrabban kerékpárral elkövetett szabálysértések, azon belül is a kötelező kerékpártartozékok hiánya miatt szabták ki a legtöbb helyszíni bírságot.⁸

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának munkatársai 2013 áprilisában, két Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kistélepusítás (*Baktakék és Kázmárk*) helyszíni vizsgálata során már találtak hasonló problémával. A roma lakosság tapasztalata szerint a kerékpárok felszerelésének hiányosságai miatt nagyon gyakran büntették meg őket az Encsi Rendőrkapitányság járőrei.

Az ombudsman az AJB-2050/2013. számú jelentésében leszögezte, hogy a telepi roma emberek jövedelem híján, mélyszegénységben élve jellemzően nem tudják a KRESZ előírásainak megfelelően felszerelni a kerékpárjukat. Személygépkocsival javarészt nem rendelkeznek, ezért feltételezhetően nagyobb arányban használnak kerékpárt, mint a nem roma lakosok. A rendőr ugyanakkor köteles intézkedni, ha a közbiztonságot, a közrendet sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel.

⁵ 9/1990. (IV.25) AB határozat

⁶ 66/1991 (XII. 21.) AB határozat

⁷ 36/2000. (X. 27.) AB határozat (A szabad mozgás jogát az Alaptörvény XXVII. cikke deklarálja.)

⁸ A vizsgált 38 szabálysértési ügy közül 27 ügyben kerékpárral elkövetett szabálysértés (ebből 14 ügyben a kerékpártartozékok hiánya) miatt szabták ki bírságot. A bírságok összege 5 ezer Ft-tól 22 ezer Ft-ig terjedt.

A jelentés szerint a panaszok felvetik a közvetett hátrányos diszkrimináció gyanúját, illetve azt, hogy a kerékpárt használó roma lakosok szabálysértési helyszíni bírságolása etnikai ismérveken alapuló kiválasztás, ún. etnikai profilalkotás eredménye. A rendelkezésre álló információk alapján azonban sem a diszkrimináció megvalósulása, sem annak hiánya nem volt megállapítható a vizsgált ügyben.

A felmerült problémák elemzése érdekében ugyanakkor a biztos szükségesnek látta a rendőrség és a nemzetiségi önkormányzat együttműködését, ezért 2013 júliusában *felkérte* a *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét*, hogy a kerékpárok felszerelésének hiányosságaival kapcsolatos szabálysértések megelőzése érdekében egyeztessen a Területi Roma Nemzetiségi Önkormányzattal, és lehetőség szerint együttműködési megállapodás keretében tisztázzák, hogy a megyei rendőr-főkapitányságon belül működő megyei baleset-megelőzési bizottság milyen segítséget tud nyújtani a megyei roma közösségek részére a biztonságos kerékpározás elősegítése – esetlegesen a kerékpár használathoz előírt eszközök (csengő, első és hátsó világítás, láthatósági mellény) biztosítása és a kerékpáros közlekedéssel kapcsolatos oktatás megszervezése – érdekében.

A *megyei rendőrfőkapitány* 2013 augusztusában és szeptemberében adott *válasza* szerint az Országos Rendőr-főkapitányság rendészeti főigazgatójának 2013. januári irányelve – a gyalogosok és kerékpárosok biztonságának javítása érdekében – egész évre vonatkozó feladatként határozta meg a közúti célellenőrzések végrehajtását a gyalogosok és a kerékpárosok tekintetében. Az irányelv alapján a megyei rendőrfőkapitány helyettese 2013. februári átiratában – a személyi sérüléssel járó közlekedési balesetek megelőzése érdekében – meghatározta a gyalogosok és kerékpárosok folyamatos és visszatérő ellenőrzésének végrehajtását, figyelemmel arra is, hogy 2013. február 10-ig a személyi sérüléssel járó közlekedési balesetek 10,5 %-át okozták – jellemzően ittas – kerékpárosok, szemben az előző évi 5,5 %-kal. Aktív felvilágosító és balesetmegelőző tevékenységet követően a rendőrség a fokozatosság elvét betartva a szabályszegőket kezdetben figyelmeztetésben részesítette. 2013 első félévében Baktakéken 4, Kázmárkon 27 alkalommal szabtak ki helyszíni bírságot kerékpárossal szemben, elsősorban nem megfelelő műszaki állapotú kerékpár használata miatt (27 eset). A kiszabott helyszíni bírságok jelentős része a legkisebb összeg, 5000 Ft volt. (Az érintett településeken a fő közlekedési eszköz a kerékpár, ezért a kerékpárral elkövetett szabálysértések száma is magas.)

Az ombudsmani ajánlás nyomán felmérték, hogy a két településen – a hátrányos helyzetű roma lakosság megsegítése érdekében – összesen 100 db kerékpárt kell ellátni tartozékokkal, melynek érdekében az Országos Balesetmegelőzési Bizottságtól (OBB) anyagi forrást igényeltek 100 db első- és hátsó világítóberendezés, küllőprizma, illetve láthatósági mellény beszerzéséhez. Az OBB a tartozékok beszerzésére összesen 378 000 Ft-ot biztosított. Az ajánlásban foglaltakkal egyetértve felvették a kapcsolatot a területi roma nemzetiségi önkormányzattal, melynek eredményeként 2013 szeptemberében Kázmárkon – mintegy 60 fő helyi lakos részvételével – oktatást tartottak. A kerékpáros balesetek megelőzésére koncentráció és a kötelező tartozékokat ismertető előadásokat követően a helyi érdeklődők a kerékpárokra szerelhető baleset-megelőzést szolgáló eszközöket vehettek át. A későbbiekben Baktakéken is tervezték hasonló előadás megszervezését. Az ombudsman nagyra értékelte a megyei rendőrfőkapitány erőfeszítéseit.

A roma lakossággal szemben a kerékpárok hiányos felszereltsége miatt folytatott bírságolás gyakorlatát korábban a *Magyar Helsinki Bizottság* és az *Egyenlő Bánásmód Hatóság* (EBH) is vizsgálta. Az EBH azért indított eljárást, mert – a helyi jegyző jelzése alapján – felmerült a gyanú, hogy a Nógrád megyei Rimócon szinte kizárólag roma származású kerékpárosokkal szemben szabnak ki bírságot a biciklik hiányos felszerelése miatt.

A Hatóság megállapította, hogy a rendőrök egyedi intézkedései ugyan jogszerűek voltak, de a szabálysértési gyakorlat összességében sérthette a roma közösség egyenlő bánásmódhoz való jogát.⁹

Jelen vizsgálat elsősorban a 2013. májusi rendőri intézkedésekre és az intézkedések alapját képező szabálysértési ügyekre fókuszált, az erre vonatkozó iratok alapján pedig arra nézve nem lehetett következtetést levonni, hogy a roma lakossággal szemben gyakrabban intézkednek-e a rendőrök, vagy sem. A panaszos elsősorban azt sérelmezte, hogy gyakran megbírságozzák a romákat, ezért már nem mernek kerékpárral közlekedni, pénzük ugyanis nincs a kerékpárok felszerelésére.¹⁰

A Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztatása szerint – Kesznyéten községet illetően – 2012. első félévéhez képest (amikor a vizsgált szabálysértéseket elkövették) 2013. első félévében csekély mértékben csökkent a szabálysértési feljelentések és jelentősebb mértékben a helyszíni bírsággal sújtott személyek száma. Közlekedési – főleg kerékpárral összefüggésben elkövetett – szabálysértés észlelése esetén pedig gyakrabban éltek a figyelmeztetés lehetőségével.

A vizsgált ügyekben jellemzően a szabálysértési eljárásban kiszabható pénzbírságnál alacsonyabb összegű helyszíni bírságot szabtak ki a rendőrök, ez esetben a törvény alapján nincs lehetőség az elkövető személyes körülményeinek figyelembe vételére.

Mindezekre tekintettel a bírságozási gyakorlat tekintetében visszásság nem állapítható meg, de – *az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás előmozdításának alaptörvényi rendelkezését hangsúlyozva – szükségesnek tartjuk ismételten felhívni a megyei rendőrfőkapitány figyelmét a fenti társadalmi problémára és felkérni további lépések megtételére, különösen a nemzetiségi roma önkormányzatokkal együttműködve felvilágosító előadások szervezésére és a megfelelő forrás esetén baleset-megelőzést szolgáló kerékpártartozékok biztosítására.*

3.2. A szabálysértési eljárások lefolytatása

A szabálysértési eljárásokat általában a 2012. évi II. törvény (új Sztv.) alapján, helyszíni eljárás keretében folytatták le, melynek eredményeként helyszíni bírságot szabtak ki az eljáró rendőrök. Három esetben a szabálysértési hatóságként eljáró rendőrség határozatot hozott az elkövetővel szemben.

Az 1999. évi LXIX. törvényt (rég Sztv.) felváltó új Sztv. 2012. április 15-én lépett hatályba, a törvényt a hatályba lépése után elkövetett szabálysértésekre kell alkalmazni. Két szabálysértést még 2012. április 15. előtt követtek el, ezért ezen ügyekben még a régi Sztv. alapján folytatták le a szabálysértési eljárást.

⁹ <http://helsinki.hu/rendorsegi-lepesek-az-etnikai-aranytalansagok-kikuszobolesere>

A Hatóság megállapította, hogy „az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összeadó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezethetett, ami ugyanakkor az egyedi rendőri intézkedések vizsgálata alapján a főkapitányság részéről – a helyszíni bírsággal sújtott személyek nemzetiségi hovatartozására vonatkozó adatok kezeléséhez szükséges törvényi felhatalmazás, és az erre vonatkozó adatok ismeretének hiányában – nem volt feltárható és ez által észlelhető”.

A Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság a közérdekű igényérvényesítőként eljáró Magyar Helsinki Bizottsággal 2012. áprilisában kötött egyezségében vállalta, hogy felhívják az állomány figyelmét az egyenlő bánásmód követelményének betartására, és a megyében szolgálatot teljesítő húsz rendőr részt vesz az EBH érzékenyítő tréningjén. A rendőrség továbbá két évig adatokat szolgáltat a térségben kerékpáros szabálysértések miatt kiszabott bírságokról, hogy az EBH megbizonyosodhasson arról, hogy a szabályokat a rendőrség mindenkivel szemben egyformán érvényesíti. A rendőrségen belül működő megyei baleset-megelőzési bizottság pedig biztosítja a szükséges felszerelést (csengőt, lámpát és láthatósági mellényt) a kerékpárokhoz.

¹⁰ A panaszos a 2012. június 7-én, Miskolcon megtartott megyei roma-rendőr fórumon is megfogalmazta azon panaszát, hogy a rendőrök – személyes körülményeikre tekintet nélkül – indokolatlanul magas bírságokat szabnak ki a romákkal szemben. Az emberek már nem mernek a falvakban az utcán közlekedni, mert félnek, hogy megbüntetik őket.

A régi Sztv. szerint a pénzbírságot meg nem fizetés esetén, ha adók módjára nem hajtható be, közérdekű munkára vagy elzárásra kellett átváltoztatni. Egynapi közérdekű munkának ötezer forint pénzbírság felelt meg. Az elzárásra történő átváltoztatás során ezer forinttól háromezer forintig terjedő összeg helyett egynapi elzárást kellett számítani.¹¹

A pénzbírságot elsősorban – az elkövető beleegyezése esetén – közérdekű munkára kellett átváltoztatni, ha az adók módjára történő behajtás nem vezetett eredményre. Ha az elkövető nem járult hozzá a közérdekű munkavégzésre kötelezéshez, a pénzbírságot elzárásra kellett átváltoztatni.¹²

Az egyik ügyben személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése miatt 20 ezer Ft pénzbírságot szabtak ki egy körömi lakossal szemben. A Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság határozatának rendelkező része szerint „ha az adók módjára történő behajtás nem vezetett eredményre, a pénzbírságot – az elkövető beleegyezése esetén – 4 (négy nap) közérdekű munkára (5000 Ft/nap) kell átváltoztatni. Ha az elkövető nem járul hozzá a közérdekű munkavégzéshez, vagy annak feltételei nem állnak fenn, a pénzbírságot 20 (húsz) nap elzárásra (1000 Ft/nap) kell átváltoztatni. Az elzárásra történő átváltoztatásról a Tiszaújvárosi Városi Bíróság tárgyaláson dönt.”¹³

A másik ügyben közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése miatt marasztaltak el egy körömi lakost, megállapítva, hogy a pénzbírságot egy nap közérdekű munkára, illetve – az elkövető beleegyezésének vagy a közérdekű munkavégzés feltételeinek hiánya esetén – öt nap elzárásra kell átváltoztatni.¹⁴

A törvény ugyanakkor nem tartalmazott olyan kitétel, hogy a közérdekű munkavégzés feltételei nem állnak fenn. A rendőrség a határozataiban ráadásul azt sem állapíthatta volna meg jogszerűen, hogy a pénzbírságot hány nap elzárásra kell átváltoztatni, mert – a törvény által meghatározott mérlegelési jogkörében – kizárólag a bíróság dönthetett arról, hogy ezer forinttól háromezer forintig terjedő összeg helyett hány napi elzárást állapít meg.

Az új szabálysértési törvény hatályba lépésével a mérlegelés lehetősége megszűnt, így az új törvény alapján hozott rendőrségi határozatok már tartalmazhatják a tájékoztatást, hogy a pénzbírságot – meg nem fizetése esetén – a bíróság hány nap elzárásra változtatja át.¹⁵ A pénzbírság végrehajtásának szabályai is megváltoztak, az adók módjára történő végrehajtás megszűnt, ugyanakkor az önálló büntetesként is előírható közérdekű munka végzésének feltételeit részletesen szabályozták. A meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság helyébe lépő közérdekű munka végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik, az elkövető itt köteles jelentkezni.¹⁶

Mindezekre tekintettel a vizsgálat eredményeként *megállapítható, hogy a rendőrségnek a régi szabálysértési törvény alapján folytatott eljárása visszásságot okozott az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben, de a visszásság orvosolhatatlansága miatt, illetve az új törvényi szabályozásra figyelemmel intézkedést nem kezdeményezünk.*

3. 3. Az elővezetések elrendelése, illetve végrehajtása, különös tekintettel a kényszerítő eszközök (testi kényszer és/vagy bilincs) alkalmazására

¹¹ régi Sztv. 17. § (1), (4) és (5) bek.

¹² régi Sztv. 111. § (4) és (12) bek.

¹³ Ügyszám: 05805-1233/2011.szabs.

¹⁴ Ügyszám: 05805-512/2012.szabs. (A rendelkező rész szövege – az összegek/napok kivételével – szó szerint megegyezik az előző határozatban foglaltakkal.) A pénzbírságot elzárásra átváltoztató *Tiszaújvárosi Városi Bíróság* mindkét esetben leszögezte, hogy „mivel ... az adók módjára történő behajtás nem járt eredménnyel, közérdekű munkára pedig lehetőség nincs – a pénzbírság elzárásra átváltoztatásáról határozott.” A bíróság eljárását, illetve döntését – hatáskör hiányában – nem vizsgálhatom.

¹⁵ új Sztv. 12. § (1), 13. § (1) bek.

¹⁶ új Sztv. 142. § (1)-(2) és 144. §

A szabálysértési elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 17/2012. (IV. 5.) BM rendelet értelmében a szabálysértési hatóság – a meg nem fizetett pénzbírságot (helyszíni bírságot) elzárásra átváltoztató bírói végzés kézbesítésével egyidejűleg – felhívást bocsát ki, melyben az elkövetőt felszólítja, hogy az elzárás letöltése érdekében a kijelölt napon jelentkezzen az adott bv. intézetben. Az elkövető elővezetését haladéktalanul el kell rendelni, ha a szabályszerűen kézbesített felhívás esetén a jelentkezésére meghatározott napot követő öt nap elteltével sem érkezett értesítés az elzárás foganatba vételéről, illetve a pénzbírságot (helyszíni bírságot) nem fizették meg.¹⁷

A vizsgált ügyekben a haladéktalan elrendelést előíró jogszabályi rendelkezést figyelmen kívül hagyva került sor az elővezetések tömeges elrendelésére, majd ezt követően a sérelmezett, „razziaszerű” végrehajtására, jellemzően csekély súlyú szabálysértések miatt. Olyan adat, mely szerint a rendőri intézkedések kifejezetten a roma lakosság megfélemlítésére vagy megkülönböztetésére irányultak volna, nem merült fel, az elővezetések egyidejű végrehajtását feltehetően valóban a célszerűség (költségtakarékosság) vezérelte. Május 14-én ráadásul nemcsak Kiscsécson és Girincsen, hanem Tiszaújvárosban is intézkedtek a rendőrök. A „razziaszerű” végrehajtás ugyanakkor a megfélemlítő szándék hiányában is alkalmas lehetett félelemkeltésre, valamint a hátrányos megkülönböztetés gyanúját felvető, nem szándékolt hatást is kiválthatott a roma lakosság körében. A „haladéktalan elrendelés”-re vonatkozó szabály következetes alkalmazásával a félelemkeltő-megkülönböztető értelmezés elkerülhető lett volna.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) értelmében a rendőr az elővezetés végrehajtása érdekében magánlakásba is bemehet.¹⁸ A megküldött iratok alapján Kiscsécscről három személyt, Girincsről egy személyt, Köröm községből három személyt (köztük egy nőt), Kesznyétenről szintén három személyt vezettek elő. Arra vonatkozó adat, hogy az érintett nő – akit egy napi elzárás letöltése miatt vezettek elő – milyen korú gyermek(ek)kel tartózkodott otthon, és gyermekei esetlegesen felügyelet nélkül maradtak volna, az elővezetéséről szóló jelentésben nem található, és erre vonatkozó konkrét panasz hiányában nem is vizsgálható.

A kapitányságvezető állításával – miszerint az intézkedő rendőrök egy elővezetett személlyel szemben sem alkalmaztak kényszerítő eszközt – *ellentétben a 2013. május 14-én végrehajtott elővezetések során a rendőrök Tiszaújvárosban, Kiscsécson és Girincsen összesen négy személlyel szemben alkalmaztak kényszerítő eszközt: két személlyel szemben testi kényszert és bilincset, a másik kettővel szemben csak bilincset használtak.* 2013. május 17-én pedig egy személlyel szemben alkalmaztak bilincset.

2013. május 14-én (9 órától 10.20-ig) Tiszaújvárosban, egy személlyel szemben – a rendőri jelentés szerint az Rtv. 47. §-a, illetve 48. § c) pontja alapján, szökésének megakadályozása érdekében – testi kényszert és bilincset alkalmaztak.¹⁹ A jelentésben az esemény rövid leírása a következő: „Jelentem, hogy 2013. május 14-én, 9 órakor szolgálatom alatt megjelentem Tiszaújváros, ... szám alatt az ott élő...elővezetése miatt. Nevezett elővezetését a Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság ... számú határozata alapján rendelte [el], helyszíni bírság be nem fizetése miatt. Fenti címen nevezett elmondta, hogy az elővezetés alapjául szolgáló helyszíni bírságot nem fizette be, és azt jelenleg sem tudja befizetni.”

2013. május 14-én (9.10-től 10.20-ig) Kiscsécson, egy személlyel szemben – a rendőri jelentés szerint az Rtv. 47. §-a, illetve 48. § c) pontja alapján, szökésének megakadályozása érdekében – testi kényszert és bilincset alkalmaztak.²⁰ Az esemény rövid leírása: „Jelentem, hogy 2013. május 14-én, 9 óra 10 perckor szolgálatom alatt megjelentem Kiscséc, ... szám

¹⁷ 17/2012. (IV. 5.) BM rendelet 6. § (1) bekezdés

¹⁸ Rtv. 39. § (1) bek. f) pont

¹⁹ Ügyszám: 05050/2736/2013.ált.

²⁰ Ügyszám: 05050/2724/2013.ált.

alatt az ott lakó ... elővezetése miatt. Nevezett elővezetését a Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság ... számú határozata alapján rendelte [el], helyszíni bírság be nem fizetése miatt. Fenti címen nevezett elmondta, hogy az elővezetés alapjául szolgáló helyszíni bírságot nem fizette be, és azt jelenleg sem tudja befizetni.”

2013. május 14-én (9.10-től 10.20-ig) Kiscsécson, egy másik személlyel szemben – a rendőri jelentés szerint az Rtv. 48. § c) pontja alapján, szökésének megakadályozása érdekében – bilincset alkalmaztak.²¹ Az esemény rövid leírása: „Szolgálatom teljesítése során a fenti napon és időben Kiscséc, ... szám alatti ingatlanál ellenőrzésünk alá vontuk a fent nevezett személyt, mivel a Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság a ... számú határozatában a nevezett elővezetését rendelte el. Mivel ... kérdésre elmondta, hogy a részére korábban kiszabott 20.000 Ft helyszíni bírság összeget nem tudta kifizetni, ezért őt a Miskolc, Fazekas utcai bv. intézetbe elővezettem.”

2013. május 14-én (9.10-től 10.20-ig) Girincsen, egy személlyel szemben – a rendőri jelentés szerint az Rtv. 48. § c) pontja alapján, szökésének megakadályozása érdekében – bilincset alkalmaztak.²² Az esemény rövid leírása: „Szolgálatom teljesítése során a fenti napon és időben Girincs, ... szám alatti ingatlanál ellenőrzésünk alá vontuk a fent nevezett személyt, mivel a Tiszaújvárosi Rendőrkapitányság a ... számú határozatában a nevezett elővezetését rendelte el. Mivel ... kérdésre elmondta, hogy a részére korábban kiszabott 5000 Ft helyszíni bírság összeget nem tudta kifizetni, ezért őt a Miskolc, Fazekas utcai bv. intézetbe elővezettem.” Az elővezetéseket ugyanaz a hat rendőr hajtotta végre. A rendőrök 9 órakor Tiszaújvárosban alkalmaztak bilincset, 9 óra 10 perckor pedig már – egyidejűleg – Kiscsécson és Girincsen is.

2013. május 17-én, Kiscsécson, egy személlyel szemben – a rendőri jelentés szerint az Rtv. 48. § c) pontja alapján, szökésének megakadályozása érdekében – szintén bilincset alkalmaztak.²³

Az Rtv. 48. §-a alapján „a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának megakadályozására, támadásának megakadályozására, szökésének megakadályozására, ellenszegülésének megtörésére.”

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 39. § (1) bekezdése értelmében „az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan.” A BM rendelet 41. §-a részletesen meghatározza, hogy mely esetekben indokolt különösen a bilincs alkalmazása, ezek között az elővezetés nem található.

A rendőri jelentések az esemény leírásakor a szökés veszélyének jelére egy esetben sem utalnak, azt semmilyen ténnyel nem támasztják alá, vagyis a bilincs alkalmazásának indokoltságára egyáltalán nem adnak magyarázatot.

²¹ Ügyszám: 05050/2731/2013.ált.

²² Ügyszám: 05050/2734/2013.ált.

²³ Ügyszám: 05050/2730/2013.ált.

„Jelentem, hogy a fenti napon 12 óra 15 perckor a fenti ügyszámú elővezetési parancs alapján megjelentem Kiscséc, ... szám alatti lévő ingatlanál... elővezetése céljából. A helyszínen intézkedés alá vontam, amely során megállapítottam személyi adatait, továbbá megállapítottam, hogy a részére [kiszabott] szabálysértési bírság (50.000 Ft) befizetését elmulasztotta, továbbá azt jelenlétemben sem tudja rendezni, ezért nevezettel közöltem, hogy előállítom a Tiszaújvárosi Rk-ra, majd onnan továbbszállításra kerül a BAZ Megyei Bv. intézetbe az elzárás végrehajtása céljából, amelyet megértett, így kezeinek hátrabilincselését követően ruházatát átvizsgáltam, majd a szolgálati szgk. jobb hátsó ülésén elhelyeztem, majd a Tiszaújvárosi Rk. előállító egységében elhelyeztem. Onnan továbbszállításra került a Bv. Intézetbe, ahol sérülés- és panaszmentesen átadásra került.”

A május 14-én készült rendőri jelentések – a május 27-én készült jelentésekkel szemben – az elővezetések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának kezdő időpontját sem tartalmazzák hitelt érdemlően. A szolgálati előjáró ráadásul akkor is szakszerűnek és arányosnak minősítette az elővezetés végrehajtását, ha arra egyáltalán nem került sor, ami erősen kétségessé teszi, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozó követelmények kötelező parancsnoki kivizsgálása jogszerűen és megalapozottan történt.²⁴

Mindezekre tekintettel *megállapítjuk, hogy a jogszabályi feltételeknek nem megfelelő rendőri bilincshasználat sértette az érintettek személyes szabadsághoz való jogát.*

Felhívjuk a rendőrség figyelmét arra, hogy az elővezetések jogszabályszerű, haladéktalan elrendelésével és végrehajtásával elkerülhető lett volna, hogy a rendőri erők tömeges megjelenése és intézkedése a roma lakosság körében komoly ellenérzést és félelmet keltsen.

Összességében megállapítható, hogy a rendőrség által az új szabálysértési törvény alapján lefolytatott szabálysértési eljárások, illetve kiszabott helyszíni bírságok jogszerűsége nem vonható kétségbe, ugyanakkor az elővezetések elrendelése, illetve végrehajtása (a kényszerítő eszközök alkalmazása) kifogásolható volt.

A hiányos felszerelésű kerékpárok által okozott balesetek megelőzése érdekében a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei rendőrfőkapitány által tett korábbi intézkedéseket üdvözlve – az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás elősegítése jegyében – szükségesnek tartjuk az intézkedések kiterjesztését a vizsgálatban érintett települések hátrányos helyzetű lakosságára is.

Intézkedéseink

A vizsgálatban feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *ajánlást teszek a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei rendőrfőkapitánynak*, gondoskodjon arról, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szerveknél a bilincs használatára kizárólag a jogszabályi feltételek betartása mellett kerüljön sor.

Felkérem a megyei rendőrfőkapitányt arra is, hogy a jelentésben hivatkozott, AJB-2050/2013. számú ügyben megtett intézkedéseit (felvilágosító előadások szervezése és a baleset-megelőzést szolgáló kerékpártartozékok biztosítása) terjessze ki a jelen vizsgálattal érintett településekre, a későbbiekben pedig lehetőség szerint a megye más hátrányos helyzetű településeire is.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.):

16. § (1) A rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége nélkül is biztosítható.

34. § (1) A rendőr az elővezetést elrendelő határozatban vagy végzésben megjelölt személyt az abban megjelölt helyre kíséri vagy oda útba indítja.

²⁴ BM rendelet 38. § (3) A kísérés során alkalmazott bilincs alkalmazásának kivételével a kényszerítő eszköz alkalmazását követően a rendőr szolgálati előjárója haladéktalanul köteles kivizsgálni az alkalmazással összefüggő követelmények teljesülését. (5) A szolgálati előjáró a megállapításait írásban rögzíti, amelyben állást foglal a szakszerűség, szükségesség, jogszerűség, arányosság követelményének megtartásáról.

(2) Ha az elővezetés másként nem teljesíthető, az elővezetett személyt a rendőrségen a szükséges ideig - legfeljebb 12 óra időtartamra - vissza lehet tartani. A visszatartás időtartamának számítására az előállításra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

(3) Az elővezetés elrendelésének törvényességéért az elrendelő a felelős.

39. § (1) A rendőr magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be, kivéve

f) az elővezetés végrehajtása érdekében;

47. § A rendőr - intézkedése során - az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítést (testi kényszert) alkalmazhat.

48. § A rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy

a) önkárosításának megakadályozására,

b) támadásának megakadályozására,

c) szökésének megakadályozására,

d) ellenszegülésének megtörésére.

1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről (régi Sztv.):

17. § (1) A pénzbírságot meg nem fizetés esetén, ha adók módjára nem hajtható be, közérdekű munkára vagy elzárásra kell átválttatni.

(4) Egynapi közérdekű munkának ötezer forint pénzbírság felel meg.

(5) Az elzárásra történő átválttatás során ezer forinttól háromezer forintig terjedő összeg helyett egynapi elzárást kell számítani. A pénzbírság helyébe lépő elzárás - a 24. § (2) bekezdésében foglalt kivételével - egy napnál rövidebb és hatvan napnál több nem lehet.

111. § (1) A pénzbírságot, egyéb pénzösszeget az elkövetőnek a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül a pénzösszeg illetékbélyeggel történő lerovásával vagy más, külön jogszabályban meghatározott módon kell megfizetnie. Az okozott kár értékét a sértett részére kell megtéríteni.

(2) Ha a pénzbírság vagy egyéb pénzösszeg, illetőleg az okozott kár értékének megfizetésére kötelezett a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül nem fizeti meg a tartozást, a szabálysértési hatóság elrendeli a tartozás adók módjára történő behajtását.

(4) A pénzbírságot - az elkövető beleegyezése esetén - közérdekű munkára kell átválttatni, ha az adók módjára történő behajtás nem vezetett eredményre.

(5) A (4) bekezdésben foglalt határozat meghozatala előtt a szabálysértési hatóság - amennyiben nem az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes szabálysértési hatóság járt el - rövid úton megkeresi az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes települési, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző), aki a település területén működő, közérdekű munka végzésére alkalmas munkahelyekről tájékoztatja a szabálysértési hatóságot.

(12) Ha az elkövető nem járul hozzá a közérdekű munkavégzésre kötelezéshez, a pénzbírságot elzárásra kell átválttatni.

(13) Az elzárásra átválttatásról az a helyi bíróság rendelkezik,

a) amelyik az ügyben érdemi határozatot hozott;

b) amelynek illetékességi területén a jogerős határozatot hozó szabálysértési hatóság fekszik;

(14) Az elzárásra átválttatás szükségességének fölmerülése esetén a szabálysértési hatóság az ügy iratait haladéktalanul megküldi a (13) bekezdésben meghatározott bíróságnak.

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (új Sztv.):

10. § Nincs helye szabálysértési elzárásnak, ha az eljárás alá vont személy

a) a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg ellátásban részesülő személy,

b) a várandósság negyedik hónapját elérő nő, tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő, vagy fogyatékos személy, illetve aki folyamatos ápolást, felügyeletet, illetve kiszolgálást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.

11. § (1) A pénzbírság legalacsonyabb összege - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - ötezer forint, legmagasabb összege százötvenezer forint, szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések esetén háromszázezer forint.

12. § (1) A pénzbírságot meg nem fizetése esetén a bíróság szabálysértési elzárásra változtatja át. E törvény eltérő rendelkezése hiányában az átválttatás során ötezer forintként egy napi szabálysértési elzárást kell számítani. A meg nem fizetett pénzbírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.

(2) Nem lép a meg nem fizetett pénzbírság helyébe szabálysértési elzárás, ha az eljárás alá vont személy

a) a 10. § a) és b) pontjában meghatározott feltételek valamelyikének megfelel,

b) azt a 13. §-ban meghatározottak szerint közérdekű munkával megváltotta.

- 13. § (1)** A szabálysértési hatóság határozatában tájékoztatja az eljárás alá vont személyt a meg nem fizetett pénzbírság közérdekű munkával történő megváltásáról. A határozatban a tájékoztatásnak ki kell terjednie arra, hogy ha az eljárás alá vont személy a pénzbírságot nem fizeti meg, helyébe milyen tartamú közérdekű munka lép, valamint arra is, hogy a közérdekű munka végrehajtása céljából az állami foglalkoztatási szervnél kell jelentkeznie. A meg nem fizetett pénzbírság helyébe ötezer forintonként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett pénzbírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.
- (2) A közérdekű munka végrehajtása céljából a foglalkoztatást biztosító munkahelyekről az állami foglalkoztatási szerv - honlapján közzétett - nyilvántartást vezet.
- 24. § (1)** Nem lehet végrehajtani a szabálysértési elzárás büntetést, a pénzbírságot, a közérdekű munkát, a meg nem fizetett pénzbírság, illetve helyszíni bírság helyébe lépő szabálysértési elzárást és a nem teljesített közérdekű munka helyébe lépő szabálysértési elzárást, ha az alaphatározat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt.
- (2) Az elévülési időbe nem számít be a szabálysértési elzárás elhalasztására, illetve a pénzbírság esetében a halasztásra és a részletfizetésre engedélyezett idő.
- (3) Az elévülést félbeszakítja a szabálysértési elzárás, a meg nem fizetett pénzbírság végrehajtása iránt tett intézkedés. A félbeszakítás napjával az elévülés határideje újrakezdődik. A határozat jogerőre emelkedésétől számított két év elteltével nincs helye végrehajtásnak.
- (4) A helyszíni bírság végrehajtás elévülési idejének számítására az e §-ban meghatározott rendelkezések az irányadók.
- 72. § (2)** A szabálysértési hatóság elővezetését rendeli el annak az eljárás alá vont, illetve helyszíni bírsággal sújtott személynek, aki a szabályszerűen kézbesített felhívás ellenére a nem teljesített közérdekű munka, a meg nem fizetett pénzbírság, illetve helyszíni bírság helyébe lépő szabálysértési elzárás végrehajtására a kijelölt büntetés-végrehajtási intézetben, illetve a Kormány által rendeletben kijelölt intézményben a megadott határnapon nem jelenik meg.
- (3) Az elővezetést határozattal kell elrendelni. A (2) bekezdés szerinti esetben a határozatnak azt is tartalmaznia kell, hogy az eljárás alá vont személy mentesül az elővezetés foganatosítása, illetve a szabálysértési elzárás végrehajtása alól, ha az eljárás alá vont személy vagy más személy a pénzbírságot az elővezetés megkezdésekor vagy annak foganatosítása alatt hiánytalanul megfizeti és ezt igazolja.
- (4) A szabálysértési hatóság által elrendelt elővezetés esetén az elrendelés és az elővezetés között negyvennyolc órának el kell telnie.
- (5) A szabálysértési hatóságnak az elővezetés elrendeléséről az ügyészt haladéktalanul értesíteni kell. Az ügyész az elővezetést elrendelő határozatba, a szabálysértési eljárás irataiba elektronikus úton tekint be. Ha az ügyész az elővezetéssel nem ért egyet, az elővezetés napját megelőző napig határozattal az elővezetési határozatot hatályon kívül helyezi. Az elővezetés az ügyész által hozott határozatig nem hajtható végre.
- (7) Az elővezetés költségeit az elővezetett külön jogszabályban meghatározottak szerint köteles megtéríteni. Az elővezetés költségeinek megfizetésére az elővezetett személy kötelezhető, továbbá az az elővezetni rendelt személy is, aki az elővezetés sikertelenségéért felelős.
- 99. § (1)** Helyszíni intézkedés során a szabálysértés elkövetését elismerő személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának van helye.
- (2) A helyszíni bírság összege ötezer forinttól ötvenezer forintig, hat hónapon belül ismételt elkövetés esetén hetvenezer forintig terjedhet.
- (3) Ha az eljárás alá vont személy a helyszíni bírság kiszabását - a helyszíni bírság meg nem fizetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után - aláírásával igazoltan tudomásul veszi, a helyszíni bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak.
- (5) Ha az elkövető a megadott határidőn belül nem fizeti meg a helyszíni bírságot, a meg nem fizetett helyszíni bírság végrehajtására a 12. §-ban foglaltak az irányadók.
- 140. § (1)** A szabálysértési elzárást kiszabó, illetve az átváltoztatásról rendelkező bíróság kérelemre, egészségi, családi vagy más fontos okból a szabálysértési elzárás, illetve a pénzbírság, a helyszíni bírság, valamint a közérdekű munka helyébe lépő szabálysértési elzárás végrehajtását legfeljebb hat hónappal elhalaszthatja. A kérelem előterjesztésének a szabálysértési elzárás megkezdésére előírt időpontig van helye.
- (2) A halasztást elutasító végzés ellen az elkövető és képviselője, fiatakorú esetén a törvényes képviselő is a végzés közlésétől számított három napon belül fellebbezhet. A fellebbezést a törvényszék a beérkezéstől számított három napon belül tanácsulésen bírálja el.
- 141. § (6)** Ha az elkövető a pénzbírságot, a helyszíni bírságot a határozat jogerőre emelkedésétől számított határidőn belül nem fizeti meg, a szabálysértési hatóság a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatásának szükségessége esetén az ügy iratait haladéktalanul megküldi
- a) bíróság által kiszabott pénzbírság esetén annak a járásbírósnak, amelyik az ügyben érdemi határozatot hozott,
- b) egyéb esetekben a végrehajtást foganatosító szabálysértési hatóság székhelye szerint illetékes járásbírósnak.

- (8) Ha a (7) bekezdés szerinti döntés meghozatalának nincs helye, a bíróság a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatásáról az iratok bíróságra érkezésétől számított negyvenöt napon belül dönt. A bíróság e végzésével szemben nincs helye jogorvoslatnak.
- 142. § (1)** A meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság - gépjárművezető távollétében kiszabott helyszíni bírság kivételével - közérdekű munkával történő megváltása érdekében az elkövető - a 10. § *a)* és *b)* pontjában meghatározott esetek kivételével - a pénzbírság befizetésére rendelkezésre álló határidő lejártát követő harmadik munkanapig személyesen jelentkezhet a lakóhelye vagy tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes állami foglalkoztatási szervnél. Ennek elmulasztása esetén a meg nem fizetett pénzbírságot, helyszíni bírságot - a 141. § (17) bekezdés kivételével - szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni.
- (2) A meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság helyébe lépő közérdekű munka végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik. Az állami foglalkoztatási szerv a 144. § (4), (8) és (11) bekezdésében foglaltak szerint köteles az elkövető részére közérdekű munkát - a nyilvántartása alapján - felajánlani.
- (3) A közérdekű munkát az elkövető hetenként legalább egy napon - a heti pihenőnapon vagy szabadidejében - díjazás nélkül végzi. A munkahellyel a közérdekű munka tartamára nem létesül munkaviszony.
- 143. § (1)** A szabálysértési hatóság a pénzbírság és a szabálysértési költség megfizetésére a megfizetésre nyitva álló határidőben előterjesztett kérelemre egy alkalommal legfeljebb hat havi halasztást adhat vagy engedélyezheti a pénzbírság, a szabálysértési költség legfeljebb hat hónapon keresztül, részletekben történő megfizetését. A halasztás, illetve a részletfizetés tárgyában hozott határozat ellen nincsen helye jogorvoslatnak.
- 177. § (1) a)** Aki ötvenezer forintot meg nem haladó értékre lopást, sikkasztást, jogtalan elsajátítást, orgazdaságot követ el, úgyszintén, aki e cselekmények elkövetését megkísérli, szabálysértést követ el.
- 196. § (1)** Aki
- a)* a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetet, ezeket beszennyezi,
- b)* a felügyelete alatt lévő állat által az *a)* pontban megjelölt helyen okozott szennyezés megszüntetéséről nem gondoskodik, szabálysértést követ el.
- (2) Aki települési hulladékot a közterületen engedély nélkül lerak, elhelyez, vagy nem a kijelölt lerakóhelyen rak le vagy helyez el, szabálysértést követ el.
- 221. §** Aki érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel, illetve olyan járművel vesz részt a közúti forgalomban, amelynek a műszaki érvényességi ideje lejárt, szabálysértést követ el.
- 224. § (1)** Aki a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendeletben (a továbbiakban: KRESZ) meghatározott közúti közlekedés szabályait megszegi, ha a 217-222. §-a szerinti szabálysértés nem valósul meg, szabálysértést követ el.

1/1975. (II. 5.) KPM-BM rendelet a közúti közlekedés szabályairól (KRESZ):

- 5. § (1)** A közlekedésben olyan járművel szabad részt venni,
- c)* amely a jogszabályban meghatározott műszaki és környezetvédelmi feltételeknek megfelel;
- 54. § (1)** Kerékpárral a kerékpárúton, a kerékpársávon vagy erre utaló jelzés (117/c. ábra) esetében az autóbusz forgalmi sávon, ahol ilyen nincs, a leállósávon vagy a kerékpározásra alkalmas útpadkán, illetőleg - ha az út és forgalmi viszonyok ezt lehetővé teszik - a lakott területen kívüli úton, a főútvonalként megjelölt úton az úttest jobb széléhez húzódva kell közlekedni.
- (6) A kerékpárral éjszaka és korlátozott látási viszonyok között abban az esetben szabad közlekedni, ha a kerékpáron vagy a kerékpáron
- a)* előre fehér-, hátrafelé piros színű, folyamatos vagy villogó fényt adó lámpát és fényvisszaverőt helyeztek el, és
- b)* lakott területen kívül kerékpáros fényvisszaverő mellényt (ruházatot) visel.
- (7) Tilos
- e)* kerékpáron oldalra kinyúló, előre vagy hátra egy méternél hosszabban kinyúló, a vezetőt a vezetésben akadályozó vagy a személy- és vagyónbiztonságot egyébként veszélyeztető tárgyat szállítani;

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról:

- 33. § (1)** Elővezetést jogszabályban erre felhatalmazott hatóságok határozata vagy végzése alapján lehet foganatosítani.
- 34. § (1)** Az elővezetési határozatot vagy végzést a rendőr előzetes igazoltatás után ismerteti az elővezetendő személlyel, utána kézbesíti.
- (2) A rendőr lehetőséget ad arra, hogy az elővezetendő személy az évszaknak megfelelően felöltözzön, pénzét, élelmét, fontos személyi használati tárgyait - a saját és mások testi épségét veszélyeztető eszközökön kívül - magához vegye, a jelenlévő hozzátartozóitól elbúcsúzzon.

- (3) El kell állni az elővezetéstől, ha azt a pénzbüntetést, pénzbírságot helyettesítő szabadságvesztés büntetés, elzárás végrehajtása céljából rendelték el, és az elővezetendő hitelt érdemlően igazolja a pénzbüntetés vagy pénzbírság kifizetését. El kell állni az elővezetéstől akkor is, ha elővezetés közben a kiszabott bírságot a postahivatalnál befizeti, ebben az esetben azonban az elővezetéssel kapcsolatban felmerült költségek megtérítését kezdeményezni kell.

38. § (2) A kényszerítő eszköz alkalmazásáról készített jelentés tartalmazza:

- a) hol, mikor, kivel szemben, mennyi ideig, milyen kényszerítő eszköz alkalmazására került sor, és ennek mi volt az indoka,
- b) a jogellenes magatartás abbahagyására történt-e felszólítás, ha nem, ennek mi volt az oka,
- c) a kényszerítő eszköz alkalmazására történt-e előzetes figyelmeztetés, ha nem, ennek mi volt az oka,
- d) keletkezett-e sérülés, és milyen fokú, valamint keletkezett-e anyagi kár,
- e) mi történt a sérülttel, ellátására történt-e intézkedés, ha nem, ennek mi volt az oka,
- f) a támadásra használt eszköz leírását, ha támadás miatt történt a kényszerítő eszköz alkalmazása,
- g) a tanúk természetes személyazonosító adatait és lakcímét, valamint
- h) az alkalmazást lehetővé tevő valamennyi jogszabályhelyre történő hivatkozást.

- (3) A kísérés során alkalmazott bilincs alkalmazásának kivételével a kényszerítő eszköz alkalmazását követően a rendőr szolgálati előljárója haladéktalanul köteles kivizsgálni az alkalmazással összefüggő követelmények teljesülését.

- (5) A szolgálati előljáró a megállapításait írásban rögzíti, amelyben állást foglal a szakszerűség, szükségesség, jogszerűség, arányosság követelményének megtartásáról. Ha megállapítása szerint a kényszerítő eszközök alkalmazására jogszabálysértő módon került sor, - ha annak jogszabályi feltételei fennállnak - az intézkedő rendőr ellen kártérítési, fegyelmi vagy kártérítési, fegyelmi és büntetőeljárást kezdeményez.

39. § (1) Az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan.

- (3) A kényszerítő eszköz alkalmazását jól hallható, közérthető és határozott módon a következő sorrendben meg kell előznie:

- a) a jogellenes magatartás abbahagyására való felszólításnak, „a törvény nevében” szavak előrebocsátásával, valamint
- b) a figyelmeztetésnek, hogy kényszerítő eszköz alkalmazása következik.

41. § (1) Bilincs alkalmazása az Rtv. 48. §-ában meghatározott esetekben különösen azzal szemben indokolt

- a) aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem készíthető,
- b) aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja,
- c) akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,
- d) akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg,
- e) aki önkároosító magatartást tanúsít vagy ilyen magatartás tanúsításával fenyeget,
- f) akinek fogvatartása során kísérését rendelték el, és a kísért személy veszélyessége azt indokolja, vagy
- g) akit egyedül intézkedő rendőr állít elő.

17/2012. (IV. 5.) BM rendelet a szabálysértési elzárás végrehajtásának részletes szabályairól:

3. § (3) Az elkövetőt figyelmeztetni kell, hogy

- a) egynapi élelmet és tisztasági csomagot (tisztálkodó szerek, egy váltás fehérnemű) hozhat magával,
- b) hozzátartozója vagy az elkövető által megjelölt más személy csomagot küldhet az elkövető részére,
- c) a jelentkezés elmulasztása esetén elővezetését, továbbá annak eredménytelensége esetén a körözését rendelik el, és az elővezetés költségét a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben (a továbbiakban: Szabs. tv.) foglaltak szerint meg kell térítenie.

- (4) Az elkövetőt tájékoztatni kell, hogy

- a) a Társadalombiztosítási Azonosító Jelét (TAJ számot) igazoló hatósági igazolványát,
- b) aktuálisan fennálló megbetegedéseire kezelőorvosa által rendelt, folyamatosan alkalmazott gyógyszeres kezelésére, gyógyászati segédeszközökre vonatkozó, rendelkezésére álló dokumentumokat (házi/szakorvosi ambuláns vizsgálati lap, lelet, kórházi zárójelentés, szakorvosi javaslat támogatással történő gyógyszerrendeléshez, előjegyzés járóbeteg szakvizsgálatokra, fekvőbeteg intézeti gyógykezelésre stb.), illetve aktuális egészségi állapotának megfelelő, dokumentummal igazoltan a kezelőorvos által rendelt gyógyszereit, gyógyászati segédeszközözeit hozza magával.

5. § (1) A szabálysértési hatóság a meg nem fizetett pénzbírságot, a meg nem fizetett helyszíni bírságot, valamint a nem teljesített közérdekű munkát elzárásra átváltoztató bírósági határozatot megküldi az elkövetőnek, a fiatalkorú elkövető esetén a fiatalkorú törvényes képviselőjének és a lakóhely szerint illetékes gyámhatóságnak, valamint a büntetés-végrehajtási intézetnek.

- (2) Az átváltoztató bírósági határozat elkövetőnek megküldött példányához felhívást csatol, amely tartalmazza:
- a) a pénzbírság, a helyszíni bírság, illetve a közérdekű munka helyébe lépő elzárás tartamát, a Szabs. tv. 9. § (3) bekezdésének figyelembevételével,
 - b) azt a felhívást, hogy az elkövető melyik napon, melyik büntetés-végrehajtási intézetben jelentkezzen,
 - c) a 3. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott figyelmeztetést illetve tájékoztatást,
 - d) azt a figyelmeztetést, hogy a pénzbírság illetve helyszíni bírság az elzárás megkezdése előtt, illetve annak tartama alatt is megfizethető, és ez esetben az elkövető az elzárás végrehajtása (további végrehajtása) alól mentesül,
 - e) az ügyintéző aláírását és a szabálysértési hatóság körbélyegzőjét.
- (4) A felhívást úgy kell kiadni, hogy azt az elkövető a büntetés-végrehajtási intézetben való jelentkezésre meghatározott időpont előtt legalább nyolc nappal megkapja.
- 6. § (1)** A szabálysértési hatóság a bírósági határozatot az elkövető jelentkezésére meghatározott napot követő öt napig nyilvántartja. Az elkövető elővezetését haladéktalanul el kell rendelni, ha a szabályszerűen kézbesített felhívás esetén e határidő elteltéig az elzárás foganatba vételéről értesítés nem érkezett, illetve a pénzbírságot, a helyszíni bírságot nem fizették meg.
- (3) Sikertelen elővezetés esetén az elővezetést az elővezetésre meghatározott naptól számított öt napon belül kell megismételni, kivéve, ha az elzárás elévülése ennél rövidebb idő alatt következik be.
- 7. § (1)** Az elővezetést foganatosító rendőr az elővezetési határozatot az elkövetőnek - a készpénzáttalási megbízással együtt átadja. Ha az elkövető az elővezetés foganatosítása közben a pénzbírságot, illetve a helyszíni bírságot meg kívánja fizetni, erre a rendőrnek a helyszínen lehetőséget kell biztosítania vagy az elkövetőt a legközelebbi készpénzbefizetésre alkalmas helyre kell kísérnie.
- (2) Ha az elkövető a pénzbírságot, helyszíni bírságot teljesen megfizette, a rendőr az elővezetést mellözi, és az elővezetési határozat két példányára rávezeti, hogy a pénzbírság, helyszíni bírság megfizetése megtörtént. A rendőri szerv a határozat egy példányát az elővezetést elrendelőnek visszaküldi.
- (3) Ha az elkövető a pénzbírságot, helyszíni bírságot nem fizette meg, őt a rendőr az elővezetési határozat három példányával a büntetés-végrehajtási intézetnek átadja. A határozat egy példányát a büntetés-végrehajtási intézet visszatartja, két példányon az elkövető átvételét igazolja, és azokat a rendőrnek visszaadja. A rendőri szerv az átvétel igazolását tartalmazó elővezetési határozat egy példányát az elővezetést elrendelő szervnek visszaküldi.

22/2012. (IV. 13.) BM rendelet a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról:

- 20. § (1)** A helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv vagy személy három példányban (eredeti, másodlat és tőpéldány) tölti ki a helyszíni bírsághoz használt nyomtatványt.
- (2) A nyomtatvány kitöltése előtt a személyazonosság megállapítására alkalmas igazolványból meg kell állapítani az eljárás alá vont személy személyi adatait.
- (3) A helyszíni bírsághoz használt sorszámmal ellátott nyomtatványnak tartalmaznia kell:
- a) az eljárás alá vont személy családi nevét, utónevét, születési helyét, idejét, anyja nevét, lakcímét, állampolgárságát,
 - b) személyazonosításra alkalmas igazolványának, vagy engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével elkövetett szabálysértés esetén a vezetői engedély számát és típusát,
 - c) az elkövetés helyét, idejét, a történeti tényállás rövid leírását, a megvalósított szabálysértési tényállást, gépjárművel elkövetett szabálysértés esetén a forgalmi rendszámot, a közlekedési előéleti pont számát,
 - d) a kiszabott helyszíni bírság összegét,
 - e) tájékoztatást arról, hogy a meg nem fizetett helyszíni bírságot 5000 forintként 6 óra közérdekű munkával válthatja meg, valamint azt, hogy a bíróság 5000 forintként egy napi szabálysértési elzárásra változtatja át,
 - f) a helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv nevét, az intézkedő személy azonosító számát, vagy nevét.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4273/2013. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványa szerint a rendőrség indokolatlanul igazoltatta, előállította és számára aránytalan sérelmet okozva alkalmaztak vele szemben kényszerítő eszközt.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, a személyes szabadsághoz, a jogorvoslathoz, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem az Országos Rendőr-főkapitányságtól.

Érintett alapvető jogok

A személyes szabadsághoz való jog: *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”* (Alaptörvény IV. 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 XXVIII. cikk /7/ bekezdés)

A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk /1/ bekezdés)

Az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk)

A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos 2013 februárjában tanúként való kihallgatásra szóló idézésre jelent meg a Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányságon. Mindenekelőtt az objektumórtól érdeklődött arról, hogy ügyvédje megérkezett-e már. Az objektumőr – tekintettel a panaszos belépési szándékára – elkérte tőle személyi igazolványát. A panaszos az igazolványt nem adta át, mondván hogy inkább kint megvárja ügyvédjét és vele együtt tér majd vissza. A Közrendvédelmi Osztály két beosztottja a panaszos után ment és a rendőrség épülete előtt felszólította személyi igazolványának, vagy útlevelének átadására. Ennek megtagadása után az intézkedő rendőr közölte a panaszossal, hogy előállítja, majd megbilincselte és a rendőrség épületébe vezette. A ruhaátvizsgálás során panaszos zsebéből előkerült a személyi igazolványa. A személyazonosítás időtartama alatt a panaszos megbilincselve várakozott. Az intézkedő rendőrök a panaszos ellen szabálysértési feljelentést tettek személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése miatt.

A panaszos az intézkedés és a kényszerítő eszköz alkalmazása ellen panasszal élt, amelyet mind első-, mind másodfokon – alaptalanként – elutasítottak. Mindkét határozat indokolása szerint az intézkedésre azért volt szükség, mert a panaszos többszöri felszólítás ellenére sem volt hajlandó személyazonosságát igazolni. Egyik eljárásban sem vizsgálták a kényszerítő eszköz alkalmazásának jogosságát, megalapozottságát, és az arányosság követelményének való megfelelést, annak ellenére, hogy a panaszos a panaszt és a fellebbezést kifejezetten a kényszerítő eszköz alkalmazása, annak aránytalanága miatt nyújtotta be.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, 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”.

A vizsgált ügyben a panaszossal szemben a következő, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) szerinti intézkedéseket foganatosították: igazoltatás (Rtv. 29. §), ruházat átvizsgálása (Rtv. 31. §), előállítás (Rtv. 29. § (4) bek. és 33. §) és kényszerítő eszköz, nevezetesen bilincs alkalmazása (Rtv. 48. §).

a.) A panaszos igazoltatására a rendőrség épületének elhagyása után, az épület előtti területen került sor. A beléptetést végző rendőrségi alkalmazottal közölte, hogy egyedül nem kíván bemenni, kint megvárja ügyvédjét és majd együtt térnek vissza.

Az igazoltatást a Közrendvédelmi Osztály rendőrei végezték, akik az épületből a panaszos után mentek az utcára. Az Rtv. 29. § (1) bek. a) pontja szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani. *Az igazoltatásra az Rtv. idézett rendelkezése értelmében tehát csak akkor kerülhet sor, ha az Rtv-ben megállapított valamely feltétel fennáll. A rendelkezésemre bocsátott, intézkedésről készült rendőri jelentés egyik feltétel meglétére sem utalt. A panaszos ügyvédje nélkül nem kívánt belépni a rendőrség épületébe, az előtt várakozott, a belépés feltételeként előírt személyazonossága igazolásának kötelezettsége tehát nem állt fenn. Nem volt szükséges az igazoltatás elvégzése a közrend, a közbiztonság védelme, vagy bűnmegelőzési, bűnüldözési célból sem. Nem kellett megállapítani ott tartózkodásának jogszerűségét sem, ezen kívül nem volt közlekedésrendészeti ellenőrzés és nem voltak veszélyben mások jogai. A szóban forgó rendőri intézkedésnek tehát jogalapja nem volt.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

A vizsgált esetben a rendőrség a jogalap nélküli igazoltatással megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

b.) Az igazoltatás panaszos általi megtagadása után őt a Közrendvédelmi Osztály intézkedő rendőrei előállították. A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint az előállítás oka a személyazonosság igazolásának megtagadása volt. Az Rtv. 29. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a személyazonosság igazolásának megtagadása esetén az igazoltatott a személyazonosság megállapítása céljából feltartóztatható, a személyazonosság megállapításának sikertelensége esetén előállítható. Az Rtv. 33. § (2) bekezdés a) pontja alapján a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja. Az Rtv. idézett szabályai alapján tehát a rendőrségnek joga van az érintettet előállítani, ha a személyazonossága igazolását megtagadja, vagyis az igazoltatás sikertelen. *A vizsgált esetben maga az igazoltatás is nélkülözte a jogalapot, így az erre alapozott előállítás sem lehetett jogszerű (törvényes)*. Az előállítás szükségtelen is volt abban a tekintetben, hogy a panaszos zsebéből a későbbiekben előkerült a személyazonosító igazolványa, az Rtv. 29. § (6) bekezdése pedig lehetőséget ad a rendőrnek az igazoltatott személy ruházatának átvizsgálhatja, ha az a személyazonosság megállapítása céljából szükséges. Az Rtv. 15. § (2) bekezdése szerint több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely – az eredményesség biztosítása mellett – az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Megállapítható tehát az is, hogy *a rendőrség az előállítással az Rtv. által előírt, a rendőri intézkedésekkel szemben elvárt arányosság követelményét is megsértette*.

*A személyes szabadságot, mint alapjogot – az Alaptörvény megengedő rendelkezése folytán – törvény korlátozhatja [Alaptörvény IV. cikk, (2) bekezdés]. Ez történik akkor, amikor az Rtv. lehetőséget ad hatósági kényszer keretében az előállításra. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban „az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadság-elvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányszerűsége válhat kétségessé.” [66/1991. (XII. 21.) AB határozat] *Szükségszerű tehát, hogy a személyes szabadság előállítással történő korlátozásának is törvényben foglalt garanciái legyenek, amelyeket az intézkedést alkalmazó rendvédelmi szervnek tiszteletben kell tartania. Az előállítással kapcsolatban garanciát jelent egyrészt az, hogy az Rtv. 33. §-a taxatíve felsorolja azon esetek körét, amelyek megvalósulása kapcsán lehetőség van előállításra. Másrészt a rendőrség intézkedésekkel kapcsolatos eljárását átfogóan érintő garanciális elem az Rtv. 15. §-ában előírt arányosság követelménye, amely szerint a rendőri intézkedések kapcsán általában követendő az az elv, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely a legkisebb korlátozással jár. A vizsgált esetben a rendőrség előállítással kapcsolatos eljárása ezeket a garanciális elemeket figyelmen kívül hagyta.**

A jogalap nélküli igazoltatásra alapozott, így a törvényi feltételek hiányában végzett előállítással, továbbá a rendőri intézkedések során általában tanúsítandó arányosság követelményének figyelmen kívül hagyásával, a Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányság panaszossal szemben intézkedő rendőrei megsértették a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a panaszos személyi szabadsághoz való jogát.

c.) A panaszost az előállítása során a rendőrség megbilincselte. Az Rtv. 16. §-a szerint a rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. A kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben tehát vizsgálendő, hogy fennálltak-e az alkalmazás törvényi feltételei, ha igen, érvényesült-e az arányosság követelménye.

Az Rtv. 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, és ellenszegülésének megtörésére. Az Rtv. tehát taxatív szabályozást tartalmaz, felsorolva azon feltételek körét, amelyek fennállása esetén szóba jöhet a kényszerítő eszközök közül a bilincs alkalmazása. A rendelkezésemre bocsátott dokumentumokból megállapítható, hogy a panaszos esetében nem volt szó sem támadásról, sem önkárosításról, sem a szökés lehetőségéről, illetve ezektől tartani sem kellett, de ellenszegülést sem tanúsított, így azt sem kellett megtörni. *Minderre tekintettel megállapítottam, hogy az eljáró rendőrök a bilincset is jogalap nélkül alkalmazták a panaszossal szemben. Mint ahogy előzőekben már utaltam arra, a kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatos törvényi garanciákat az Rtv. 15. §, 16. § és 48. §-ai tartalmazzák. A személyes szabadság korlátozásának törvényben foglalt garanciáit az intézkedő rendőröknek tiszteletben kell tartania. A panaszos esetében a rendőrség – a bilincs, mint kényszerítő eszköz alkalmazása során – a szóban forgó garanciális elemeket figyelmen kívül hagyta. A törvényi feltételek megléte hiányában végzett bilincseléssel, továbbá a kényszerítő eszközök alkalmazása során tanúsítandó arányosság követelményének figyelmen kívül hagyásával az eljáró rendőrök megsértették a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a panaszos személyi szabadsághoz való jogát, de sérült a panaszos emberi méltósághoz fűződő joga is.*

d.) A panaszos a kényszerítő eszköz alkalmazása miatt panasszal élt, amelyet a Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányság, mint alaptalant, elutasított. Az elutasító határozat indokolása szerint a panaszos „személyazonosságát többszöri felszólítás ellenére sem volt hajlandó igazolni, ezért az Rtv. 48. § d) pontja alapján, ellenszegülése megtörésére bilincset alkalmaztak”. A panasz elutasítása miatt a panaszos kimerítette fellebbezési jogát. Fellebbezését is elutasították azzal az indokkal, hogy személyazonossága igazolásának megtagadása és az ellenszegülés megtörése szükségessé tette az intézkedést.

Az általam megvizsgált dokumentumokból (rendőri jelentés, szabálysértési feljelentés) egyértelműen megállapítható, hogy a panaszos nem tanúsított ellenszegülést a rendőrökkel szemben, sőt, a tanúként való kihallgatására történt idézés alapján önként kereste fel a rendőri szervet, vagyis nem kívánt kibújni a nyomozási cselekményen való megjelenés alól.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *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. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB hat; 14/2004. (V.7.) AB hat;].

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB hat; 5/1999. (III. 31.) AB hat; 422/B/1999. AB hat;]

Az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog *a jogorvoslathoz való jog*, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

A panaszos jogorvoslati beadványait elbíráló rendőri szervek egyike sem vizsgálta, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazásának fennálltak-e a feltételei, illetve nem sérült-e az arányosság követelménye. Ezen mulasztásával az eljáró első- és másodfokú rendőri szerv *visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben*.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy*

- jelentésem ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét az Rtv. előírásai érvényesülésének garanciális jelentőségére, illetve azok maradéktalan betartására,
- független mediátor bevonásával, illetve a panaszos nyilatkozatásával kísérelje meg rendezni a panaszos és a rendőrség között fennálló konfliktust.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a) közigazgatási szerv, b) helyi önkormányzat, c) nemzetiségi önkormányzat, d) kötelező tagság alapján működő köztestület, e) a Magyar Honvédség, f) rendvédelmi szerv, g) közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, h) nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, i) közjegyző, j) törvényszéki végrehajtó, k) önálló bírósági végrehajtó vagy l) közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, b) a közüzemi szolgáltató, c) az egyetemes szolgáltató, d) az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, e) a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint f) a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosá nem vizsgálhatja a) az Országgyűlés, b) a köztársasági elnök, c) az Alkotmánybíróság, d) az Állami Számvevőszék, e) a bíróság, valamint f) az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

2. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

207. § (1) Aki személyazonosító igazolványra vonatkozó jogszabályban előírt kötelezettségét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására személyi adatainak bemondását vagy a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolvány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlanul állít, szabálysértést követ el.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.

3. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

15. § (1) A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.

(2) Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

16. § (1) A rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége nélkül is biztosítható.

17. § (1) A rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.

(2) A rendőri intézkedés során a kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását. Az intézkedés folytán megsérült személy részére – amint ez lehetséges – segítséget kell nyújtani, szükség esetén a rendőr gondoskodik arról, hogy a sérültet orvos elláthassa, kórházi elhelyezése esetén a hozzátartozó vagy más, a sérülttel kapcsolatban álló személy erről értesüljön.

19. § (1) A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.

(2) A rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.

29. § (1) A rendőr a feladata ellátása során a) igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani,

(4) A személyazonosság igazolásának megtagadása esetén az igazoltatott a személyazonosság megállapítása céljából feltartóztatható, a személyazonosság megállapításának sikertelensége esetén előállítható, ha a

személyazonosítás megállapítása más módon nem biztosítható, a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, az igazoltatotról fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők.

(6) A rendőr az igazoltatott személy ruházatát, járművét átvizsgálhatja, ha azt a személyazonosság megállapítása, a közrendet, a közbiztonságot fenyegető veszély elhárítása, bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja szükségessé teszi.

31. § (1) Akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja.

(2) A ruházat átvizsgálását – halaszthatatlan eset kivételével – az intézkedés alá vonttal azonos nemű személy végezheti. Az intézkedés nem történhet szeméremszétséto módon.

33. § (1) A rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt, a) akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek; b) aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adtak ki; c) akinek őrizetbe vételét, előzetes letartóztatását rendelték el, vagy akinek ideiglenes kényszergyógykezelését, illetőleg elmeállapotának megfigyelését rendelték el; d) aki az őrizetbe vétel, az előzetes letartóztatás, az ideiglenes kiadatási letartóztatás, a kiadatási letartóztatás, az ideiglenes átadási letartóztatás, az átadási letartóztatás, az ideiglenes végrehajtási letartóztatás, a szabadságvesztés vagy az elzárás végrehajtása során megszökött, vagy a fogvatartás helyéről engedéllyel eltávozva oda nem tért vissza, a lakhelyelhagyási tilalom, a házi őrizet, valamint a távollátás szabályait megszegte, illetőleg, aki az ideiglenes kényszergyógykezelés, az elmeállapotának megfigyelése, a kényszergyógykezelés vagy a javítóintézeti nevelés alól magát kivonta; e) akinek előállítását külön törvényben meghatározott feltételek alapján elrendelik; f) aki az ország területén jogellenesen tartózkodik.

(2) A rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt,

a) aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja; b) aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható; c) akitől bűncselekmény gyanúja vagy szabálysértés, valamint közúti közlekedéssel kapcsolatban kiszabható, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés bizonyítása érdekében vizeletvétel vagy véralkohol-vizsgálat céljából vérvétel, valamint műtétnek nem minősülő módon egyéb mintavétel szükséges; d) aki a szülői felügyelet vagy a gyámság, valamint a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban történő elhelyezésének hatálya alól engedély nélkül kivonja magát, és azt a gyermeket, akinek a felkutatását és előállítását gyermek átadására irányuló bírósági végrehajtás során rendelték el; e) aki a pártfogó felügyelet – külön törvényben meghatározott és a rendőrség hatáskörébe tartozó – szabályait megszegi; f) aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani; g) akivel szemben ideiglenes megelőző távollátás elrendelésének van helye; h) akit a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett figyelmeztető jelzés alapján védelem alá kell helyezni.

48. § A rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy a) önkárosításának megakadályozására, b) támadásának megakadályozására, c) szökésének megakadályozására, d) ellenszegülésének megtörésére.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4460/2013. számú ügyben
(Kapcsolódó ügyek: AJB-2667/2013., AJB-5295/2013.)**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

Az ER-PARK Kft. pótdíjazási gyakorlatát sérelmező, több beadvány érkezett hivatalomba. Tekintettel arra, hogy a beadványokban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam. Annak során tájékoztatást kértem az ER-PARK Kft. ügyvezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „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.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.)
- Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: R.)
- Az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet (a továbbiakban: KM rendelet)

A megállapított tényállás

Az ER-PARK Kft. ügyvezetőjének tájékoztatása szerint a parkolási-gazdálkodási rendszer üzemeltetésének feltételeit – a panaszokkal érintett időszakban – Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet szabályozta. A rendelet pontosan meghatározta a parkolás-gazdálkodási rendszer területi, műszaki, jogi és pénzügyi üzemeltetési feltételeit.

A parkolási társaság – a Fővárosi Önkormányzatok Parkolási Társulásával kötött üzemeltetési szerződés értelmében – a parkolási rendszert a mindenkor hatályos Főv. Kgy. rendeletben előírtaknak megfelelően üzemelteti. A parkolóhely a gépkocsi ideiglenes, parkolási célú elhelyezését szolgálja. A parkolási díj a gépkocsi parkolóhelyre történő beállításával válik esedékessé. Az R. 8. § (1) bekezdése felsorolja a várakozási díj megfizetésének módjait.

Az ügyvezető szerint – a törvény értelmében – a fizetési kötelezettség elmulasztása esetén a Kft. jogszerűen intézkedik a pótdíj megfizetése iránt. Amennyiben az ellenőrzés időpontjában nem állapítható meg a várakozási díj megfizetésének ténye, az ellenőr köteles pótdíjat kiszabni. Az ügyvezetői tájékoztató tartalmazza azt is, hogy a vizsgált ügyekben (AJB-4460/2013., AJB-2667/2013., AJB-5295/2013.) érintett személyek nem fizették meg a várakozási díjat, ezért a pótdíjfizetési felszólítások kiállítása jogszerű volt.

A parkolójegy kiadó automatákon olvasható az üzemeltető neve, címe, a mobilzóna száma és a területhatároló utcák, amelyeken belül érvényes az adott automatából megváltott parkolójegy, illetve az elindított mobiltelefonos díjfizetés.

A vizsgált esetekben parkoló állampolgárok a parkolási társaság által üzemeltetett VII. kerületben várakoztak, azonban a mobilparkolást a VI. kerületi önkormányzat által üzemeltetett területen indították el, illetve ott váltották meg a parkolójegyet, az ER-PARK Kft. részére nem fizettek várakozási díjat.

Az R. 8. § (1) bekezdése szerint a várakozási díjat a várakozási övezet területén, abban a díjövezetben elhelyezett parkolójegy kiadó automatánál váltott parkolójeggyel kell megfizetni, ahol az ügyfél várakozik. Ha a várakozási díjat nem az adott parkolási társaságnál fizetik meg, a várakozási díj érvényes megfizetésére nem kerül sor – tehát a gépjármű üzemeltetője nem rendelkezik érvényes parkolójeggyel –, így nem jogosult az adott helyen várakozásra. Mindebből következően „nincs érvényes jegy” megjelöléssel állítja ki a parkolási társaság a pótdíjfizetési felszólítást. A parkolási rendszert a mindenkor hatályos Főv. Kgy. rendeletben előírtak szerint köteles üzemeltetni a Kft., a rendeletben foglaltaktól nem térhet el.

Az AJB-4460/2013. és az AJB-5295/2013. számra iktatott beadványok érintettjeinek kifogásait egyedi eljárás keretében lett volna lehetősége a Kft.-nek elfogadni, ha a parkolójegyet vagy a mobilparkolás elindítását – az R. 48. §-ában előírt módon – 5 naptári napon belül az ügyfélszolgálati irodában bemutatják, igazolják.

Az utólagos parkolójegy bemutatásának és a mobiltelefonos díjfizetés igazolásának lehetőségét és feltételeit a fizetési felszólításokon feltünteti a parkolási társaság. Tekintettel arra, hogy az R.-ben előírt 5 napon belül a panaszosok nem igazolták a díjfizetés megtörténtét, a parkolási társaság nem tudta figyelembe venni sérelmeiket.

Az ügyvezető úgy gondolja, hogy a parkolást üzemeltető társaságok (önkormányzatok) közötti együttműködési megállapodásban lenne rendezhető a kerülethatárokon átparkolás problémája. Ilyen megállapodás megkötése folyamatban van Budapest Főváros VI. kerület Terézváros és VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata között. Abban a két kerület közös határán elhelyezkedő Király utcában váltott parkolójegyek érvényességét kívánják rendezni. A tervek szerint a Király utcában kialakított várakozóhelyeken történő felhasználás esetén érvényesnek kell elfogadni azokat a parkolójegyeket, melyeket az ellenőrzés alá vont gépjármű üzemeltetője a Király utcában, a várakozás helyének megfelelő díjövezetben, mindkét üzemeltető által működtetett parkolójegy kiadó automatából vásárolt. Érvényesnek kell elfogadni továbbá azokat a parkolójegyeket is, amelyeket az ellenőrzés alá vont gépjármű üzemeltetője a Király utcában, a várakozás helyének megfelelő díjövezetben, bármely üzemeltető által működtetett parkolójegy kiadó automatából vásárolt, de azt várakozásra a Király utcára merőleges utcákban, az első keresztutcaig terjedő várakozási területeken használja fel. A megállapodást a parkolási társaság csak a hatályba lépését követően alkalmazhatja, a most vizsgált panaszok megoldására nem.

Az AJB-2667/2013. számú beadvánnyal kapcsolatban a parkolási társaság ügyvezetője megjegyezte, hogy a parkolást igénybevevő panaszos elhaladt a várakozás helyszínéhez legközelebb eső, az ER-PARK Kft. által üzemeltetett jegykiadó automata mellett, amelyen jól láthatóan feltüntették a mobilzóna számát. Ezért nem vehették figyelembe a panaszos mentesség iránti kérelmét.

Végül a parkolási eseményekről készült fényképfelvételek megtekintésével kapcsolatban az ügyvezető kiemelte, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény értelmében kizárólag az ügyfélszolgálati irodában tekinthetők meg a felvételek, amennyiben az ügyfél igazolja jogosultságát a forgalmi engedély felmutatásával.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint [...] közszolgáltatást végző szerv [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Tekintettel arra, hogy az ER-PARK Kft. közszolgáltatónak minősül, az ügyekben fennáll vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

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

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”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 éllal 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.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.¹ Álláspontom szerint a jogállamiságnak nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, 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 eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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’...”

III. Az ügy érdeme tekintetében

A panaszokkal érintett időszakban a parkolás-gazdálkodási rendszer üzemeltetésének feltételeit Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályiról szóló 24/2009. (V. 11.) Föv. Kgy. rendelet szabályozta. Az általam vizsgált parkolási események a következő időpontokban történtek: 2012. október 26. (AJB-4460/2013.), 2013. március 22. (AJB-2667/2013.), 2013. június 14. (AJB-5295/2013.). Az Alkotmánybíróság megsemmisítette a szóban forgó Kgy. rendeletet a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában, ezért az semmiképpen nem lehet irányadó a vizsgált esetekre.

¹ 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

Vizsgálatom időpontjában Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Föv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: R.) hatályos, így annak a rendelkezéseit alkalmaztam megállapításaim összegzésekor.

A Budapest VI. és VII. kerületi önkormányzatok (parkolási társaságok) olyan megállapodás kötését tervezik, mely a Király utcában kialakított parkolóhelyeken kölcsönösen rendezné a két üzemeltető jegykiadóiból váltott jegyek elfogadását. Álláspontom szerint is ez a megállapodás nagyban elősegítené a két kerülethatáron „átparkolásból” eredő probléma megoldását, amely végső soron egységes fővárosi parkolási rendszer kialakítását tenné lehetővé.

A parkolójegyek kölcsönös elfogadása megalapozottságát támasztja alá az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet mellékletének 35.15. b) pontja is. Ennek értelmében a várakozási övezetként kijelölt területnek egybefüggőnek, a szabályozásnak egységesnek, a terület határainak egyértelműnek kell lennie. Amennyiben a várakozási területnek, mint közterületnek nem azonos a tulajdonosa, a tulajdonosok előzetes megállapodását követően lehet csak bevezetni a díjfizetési kötelezettséget. Ebben az esetben a tulajdonosok (az általuk megbízott üzemeltetők) kötelesek bármely – azonos tarifaövezetben levő – parkoló-automatánál váltott parkolójegyet érvényesnek elfogadni.

Minden esetben felmerül a *jogalap nélküli gazdagodás problémája*, ha az autós nem annak a parkolási társaság jegykiadó automatájából váltott jegyet, amely a várakozás helyén lévő parkolási rendszer üzemeltetését végzi. Ekkor ugyanis a parkolóhelyet üzemeltető parkolási társaságnál nem keletkezik bevétel, ezért – a jelenlegi általános gyakorlat szerint – pótdíjfizetési felszólítást helyeznek el a gépjármű szélvédőjén. Ugyanakkor az a parkolási társaság, amelynél az autós a jegyet megváltotta, jogalap nélkül jut bevételhez, vagyoni előnyhöz.

Az általam vizsgált parkolási eseményekkor hatályban lévő régi Ptk. 361-364. §-ai rendelkeztek a jogalap nélküli gazdagodásról. A régi Ptk. 361. § (1) bekezdése értelmében, aki másnak rovására jogalap nélkül jut vagyoni előnyhöz, köteles ezt az előnyt visszatéríteni.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:579. § (1) bekezdése is hasonlóképp rendelkezik a jogalap nélküli gazdagodásról: „aki másnak rovására jogalap nélkül jut vagyoni előnyhöz, köteles ezt az előnyt visszatéríteni”.

A vizsgált esetében a panaszosok a VI. kerületi parkolási társaság (PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer) által üzemeltetett jegykiadó automatákból váltottak jegyet. Ezáltal a PARKOL-6 parkolási társaság vagyoni előnyhöz jutott, az általa üzemeltetett parkoló-automatákból váltott jegyekből bevétele keletkezett, hiszen a parkolások ténylegesen a VII. kerülethez tartozó parkolóhelyen történtek.

Elmondható, hogy a kerülethatárokon „átparkolás” esetén a parkolási társaságok nem számolnak – nem számolhatnak – el egymás közt az esetleges jogcím nélküli többletbevétellel. Megállapítom, hogy a *tisztességes eljárás*hoz való *joggal kapcsolatos visszásságot okoz a parkolási társaságok azon gyakorlata, hogy a kerülethatárokon való „átparkolások” esetén nem fogadják el kölcsönösen a másik parkolási társaság jegykiadó automatájából váltott parkolójegyeket érvényesnek, valamint nem számolnak el egymással az emiatt keletkező esetleges jogcím nélküli többletbevétellel.*

Az általam vizsgált panaszok esetében – álláspontom szerint – a parkolási társaságok egymás közti elszámolási kötelezettsége jelenleg is fennáll. Ennek megvalósulását szolgálhatná a már hivatkozott, az érintett két önkormányzat azon megállapodása, amely a Király utca környékén biztosítaná a két parkolási társaság parkolójegyeinek kölcsönös elfogadását. Az egységes fővárosi parkolási rendszer kialakításáig az effajta megállapodások jelentős mértékben elősegítenék más esetekben is a kerülethatárokon történő „átparkolási” problémák megszüntetését.

Megjegyzem, hogy a kerülethatárokon parkolás régóta ismert és fennálló probléma a fővárosban. Az *AJB-237/2012.* számú ombudsmani jelentés szerint az egységes, az ügyfelek számára átlátható, és egyértelmű feltételrendszer alapján működtetett parkolási rend hiánya *sérti a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján –

- *felkérem az ER-PARK Kft. ügyvezetőjét és a PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszert üzemeltető Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját, hogy számoljanak el egymás között a panaszokkal érintett jogcím nélküli többletbevétellel,*
- *felkérem továbbá az ER-PARK Kft. ügyvezetőjét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az általam vizsgált ügyekben a panaszosok kapják vissza a befizetett pótdíjak összegét.*

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy kezdeményezze Budapest Főváros egységes parkolási rendszerének olyan kialakítását, amely egyértelműen és átláthatóan szabályozza a kerülethatáron történő gépjárművel várakozás esetén a parkolójegy, illetve a lakossági várakozási engedély kölcsönös elfogadásának feltételeit.*

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4682/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

Az AJB-8334/2012. számra iktatott állampolgári panasz ombudsmani vizsgálata során felmerült annak gyanúja, hogy közlekedési hatósági eljárásokban – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben és a vonatkozó közlekedési jogszabályokban szabályozott – a közigazgatási eljárás megindításáról szóló értesítések és a hatósági döntések hirdetményi úton történő kézbesítések során sérülnek az ügyfelek alapvető jogai. Konkrétan a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog érvényesülése látszott aggályosnak. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot folytattam a vonatkozó jogi szabályozással kapcsolatban. Felkértem a nemzeti fejlesztési minisztert és a Nemzeti Közlekedési Hivatal (a továbbiakban: NKH) elnökét álláspontjuk kifejtésére.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elve, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *A jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kktv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT);
- A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (Ngkbtv.);
- Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) Korm. rendelet (R.);
- Az egyes közlekedésfejlesztési projektekkel összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 345/2012. (XII. 6.) Korm. rendelet.

A megállapított tényállás

1. Az AJB-8334/2012. számú ombudsmani jelentés tartalmából

Az AJB-8334/2012. számú ombudsmani jelentés¹ szerint a Csongrád megyei

¹ Lásd <http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208334.rtf/f7795430-1906-440c-b086-c38be1ccf643?version=1.0>

közlekedési hatóság egy útépitési engedélyezési eljárásban csak részben tett eleget a hirdetményi kézbesítésre vonatkozó jogszabályi előírásoknak, ezzel alapvető jogokkal összefüggő visszásságot okozott. Az ügyben megkeresett beruházást végző önkormányzat és a közútkezelő fenntartását jelezte a nagyszámú ügyfelekre vonatkozó – akkor hatályos – jogi szabályozás és a közlekedési hatóság eljárási cselekményeinek hirdetményi úton történő kézbesítésével összefüggésben. Véleményük szerint:

- „Az engedélyezési eljárás során az érdekelt felek hirdetmény útján történő értesítését nem tartjuk megfelelőnek, az könnyen elkerüli a kevésbé érdeklődő ügyfelek figyelmét. Az írásbeli értesítés véleményünk szerint sokkal hatékonyabb, azonban az eljáró hatóságnak ez lényegesen több adminisztrációt jelent.”
- „A szabályozás nem biztosítja megfelelően sem az érintett érdekeinek védelmét, sem az ellenérdekelt felek információhoz jutását, mivel az senkitől nem várható el – legyen akár állampolgár vagy valamely jogi személy képviselője –, hogy akár heti rendszerességgel végigjárja azokat a hivatalokat, amelyekben a kifüggesztés intézménye működik.”

2. A nemzeti fejlesztési miniszter tájékoztatása²

2.1 Az országos közlekedési hálózat fejlesztési elemeit az OTTrT tartalmazza. Annak alapján kell elkészíteni a térségi, valamint a helyi településrendezési terveket. Ezeket a terveket széles társadalmi egyeztetés keretében fogadják el. A konkrét hálózatfejlesztések megvalósítását és a közlekedési hatósági engedélyek kiadását környezetvédelmi engedélyezési eljárás előzi meg, amelynek során a környezetvédelmi hatóság közmeghallgatást tart. A közlekedési hatósági engedély csak jogerős környezetvédelmi engedély birtokában adható ki. Az ügyfelek több szakaszban és fórumon, a helyi önkormányzat által elfogadott településrendezési tervből is értesülhetnek a tervezett közlekedésfejlesztési elképzelésekről. A hatósági eljárásokat – a legtöbb esetben – az Ngkbtv. és a Korm.r. alapján kell lefolytatni. A Korm. r. 1. számú mellékletében meghatározott beruházások kiemelt társadalmi cél érdekében megvalósuló beruházásnak minősülnek, hogy az Európai Unió támogatásából finanszírozott projektek megvalósítása gyorsabb, egyszerűbb és egységesebb eljárási rendben történjen.

A Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontja értelmében az eljárási cselekményekről, valamint a Korm.r. 5. § (2) bekezdése szerint hirdetményi értesítésnek, illetve közlésnek van helye.

A kiemelt társadalmi cél érdekében megvalósuló beruházások – az írásbeli értesítés bonyolult, időigényes, a Ket. közlési szabályainak megfelelő – engedélyezése oly mértékben elhúzódik, illetve a gyakorlatban kivitelezhetetlen, hogy veszélyezteti annak határidőre, az EU támogatás felhasználásával történő megvalósítását.

2.2. A Kkt. 29/B. § (5) bekezdése szerint az első fokú határozat ellen nem nyújthat be fellebbezést az az ügyfél, aki az eljárás megindításáról szóló szabályszerű értesítés ellenére az első fokú engedélyezési eljárásban nem vett részt. *A közlekedési hatóság az érintettek számára az eljárás megindításáról, a közmeghallgatásról szóló értesítést, valamint a kérelmet elbíráló döntést – tértivevényes levéllel – postai úton is megküldi a R. 14. § (1) bekezdésében felsorolt ügyfeleknek. Az értesítés megtörténtét a tértivevény visszaérkezése igazolja.* A Ket. 98. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga nincs jogcímhez kötve. Fellebbezni bármely okból lehet, amely miatt az érintett a döntést sérelmesnek tartja. Ezen kívül az ügyfél az első fokú eljárásból nem zárható ki. *A Kkt. 29/B. § (5) bekezdése szerinti jogszabályi lehetőséggel a közlekedési hatóság ez idáig nem élt.*

2.3. A Kkt. jogvesztő előírásairól az eljáró hatóság nem ad külön tájékoztatást, mivel

² KIF/17058-1/2013-NFM

az érintettek (útépítéssel érintett ingatlantulajdonosok, szomszédok) *ügyféli jogállását az eljárások során végig meglévőnek tekintik, kivéve, ha az ügyfél arról kifejezetten lemond.*

2.4. A hatóság eljárásaiban a Ket. és az R., valamint a Kkt. biztosítja az ügyfelek jogait. Az útépítési eljárásokban jelentős számú ügyfél (általában több száz) érintett a terület igénybevételeivel vagy szomszédként.

2.5. A Ket. 28/D. § alapján külön törvény vagy kormányrendelet szabályozhatja a jelentős számú ügyfelekre vonatkozó kapcsolattartási formákat. Az R. erről külön nem tesz említést, ezért közli a hatóság a döntéseit az ügyfelekkel – figyelemmel a már hivatkozott 14. § (1) bekezdésére – postai úton. A R. 14. § (2) bekezdésében foglalt hatásterület az útépítési eljárások során nehezen értelmezhető. Ez az oka annak, hogy a közlekedési hatóság postai úton értesíti a terület igénybevételel érintetteket (akik ténylegesen érintettek lehetnek az útépítésben, mivel az építető megvásárolja az ingatlanukat vagy annak egy részét). Ezen felül a hatóság döntéseit hirdetményi úton is közli a hivatal épületében, az útépítéssel érintett önkormányzatnál, valamint a hatóság honlapján és a www.magyarorszag.hu honlapon. Ez utóbbit azért tartják szükségesnek, mert a postai kézbesítés 100%-os teljesülése a legritkább esetben fordul elő. *Amennyiben csak a postai kézbesítésre hagyatkozna az eljáró hatóság – úgy a jelentős számú ügyfél miatt – a gyakorlatban az engedélyeket nem lehetne jogerősíteni.*

2.6. A Ket. 80. § (3) bekezdése alapján a közlekedési hatóság minden esetben él a hirdetményi úton történő közléssel, tekintettel arra, hogy *a Kkt. szerinti hatásterület nem határolható le, az ott élő érintett ügyfélkör nem határozható meg.*

3. Az NKH elnökének tájékoztatása³

3.1. A közúthálózat országos és helyi közutakból áll. Bár a teljes közúthálózatnak a kisebb része országos közúthálózat, jelentősége mégis nagyobb, ennek nagyobb a hatásterülete. Helyi közút esetén kevésbé fordul elő, hogy a leginkább érintett állampolgárok nem tudnának az eljárás megindításáról, illetve annak állásáról.

Az országos közúthálózat építése sem előzmények nélküli. A Kkt. alapján az országos közúthálózat fejlesztése a Fejlesztési Program szerint történik, amely 15 évre határozza meg a fejlesztések sorrendjét, ütemezését. A Kkt. előírja a Fejlesztési Program részletes társadalmi egyeztetését, amelyben való részvétel mindenki számára biztosított. Kötelező annak országos napilapban történő közzététele és valamennyi észrevételre dokumentált tervezői válaszadás. Az egyeztetésen – az OTrT-vel összhangban – megállapított Fejlesztési Programot jelenleg a gyorsforgalmi- és a főúthálózat hosszú távú fejlesztési programjáról és nagytávú tervéről szóló 1222/2011. (VI. 29.) Korm. határozat rögzíti. A Kormányhatározat ciklusok szerinti ütemezésben tartalmazza a tervezett beruházásokat, amelyek nyomvonalát a kormányhatározat mellékletében megtalálható térkép tartalmazza. Ez a folyamat lehetővé teszi, hogy a lakosság, illetve a leendő ügyfél – érintettségének megfelelően – tájékozódjon az őt leginkább érintő változásokról, és azok várható időpontjáról. Mindezeket túl a konkrét projektek engedélyeztetésekor *a hatásterületen élő ügyfelek több eljárásban is megismerhetik az adott projektet, és tudomást szerezhetnek annak megindításáról.*

Túlzó az a megállapítás, hogy az ügyfeleknek heti rendszerességgel kellene „végigjárni azokat a hivatalokat, ahol a kifüggesztés intézménye működik”, mert a hirdetményt kifüggesztik az érintett önkormányzat hirdetőtábláján és az NKH honlapján is megjelenik. Ezzel elősegítve a leendő ügyfelek megfelelő tájékozódását.

Az NKH elnöke kifejtette a következőket is: *„Kétségtelen, hogy a postai kézbesítés nagyobb eséllyel találja meg az érdeklődő ügyfelet, de azt sem tartom életszerű megállapításnak, hogy ezek az eljárások „könnyen elkerülnek a kevésbé érdeklődő ügyfelek*

³ EH/JF/NS/A/761/5/2013.

figyelmét.” Úgy vélem, hogy az ésszerűség keretein belül mindenkinek lehetősége van az eljárások folyamatban létéről tudomást szerezni, azokat figyelemmel kísérni, több fórum áll rendelkezésre, ahol kifejezheti véleményét.” A megkeresésemre adott válasz – hasonlóan a miniszteri válaszhoz – tartalmazta továbbá, hogy az útépitési eljárások során a gyakorlatban igen nagyszámú ügyfél (általában több száz) érintett. Az NKH az eljárás megindításáról, a közmeghallgatásról szóló értesítésről, valamint az érdemi döntésről – tértivevényes levélként – postai úton is értesít. Az értesítést a tértivevény visszaérkezése igazolja. Az ügyfelek jogait a Ket. és az R., valamint a Kkt. Biztosítja.

3.2. A közlekedési hatóság postai kézbesítés útján közli a döntését az építetővel, a tervezővel, a közműszolgáltatókkal, valamint az útkezelővel (tulajdonossal), a terület igénybevételevel érintett ingatlan tulajdonosával, ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használójával, a közösségi közlekedési szolgáltatóval és a közreműködő szakhatósággal. A Ket. 29. § (6) és 80. § (3) bekezdései, a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés e) pontja, továbbá az R. 14. § (1) és (2) bekezdései alapján hirdetményi úton közlik a döntést a hatásterületen élő ügyfelekkel. A közlekedési hatóság szóban forgó eljárásait az Ngkbtv. és a Korm.r. alapján folytatja le, mellyel kapcsolatban az elnöki tájékoztató ugyanazt hangsúlyozta, amit jelentésem 2.1. pontjában a miniszteri válaszból idéztem.

3.3. *A gyakorlatban nem volt olyan ügyfél, aki részt kívánt volna venni útépitési eljárásban, de annak megindításáról nem értesült. Az engedélyezési eljárásokban elenyésző számú az olyan fellebbezés, amely az eljárásban részt nem vevő személytől származott.* A Ket. 15. § (6) bekezdése a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének hatálybalépése óta változott meg, aminek következményeként a Ket. nem a részvételhez köti a jogvesztést, hanem a nyilatkozattételhez, vagy kérelem előterjesztéséhez. A közlekedési hatóság a Kkt. jogvesztő előírásáról nem ad külön tájékoztatást az ügyfeleknek, mert azt az eljárás során végig meglévőnek tekinti, az csak akkor szűnik meg, ha az ügyfél arról lemond. *A Kkt. 29/B. § (5) bekezdésére tekintettel az NKH még nem utasított el fellebbezést, de arra nincs is lehetősége.* Azok, az elenyésző számú ügyfelek, akik részt vesznek az eljárásban vagy fellebbeznek, túlnyomórészt polgári jogi igénnyel élnek, mely polgári bíróság előtt érvényesíthető. *Az ügyfelek által jelzett problémák általában a polgári jog körébe tartozó, kisajátítással, kártalanítással kapcsolatos kérdésekben fordultak elő.*

3.4. A Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontja szerinti hirdetményi értesítésre vonatkozó előírás 2006. december 22. napja óta érdemben nem változott, ugyanakkor a Ket. 28/D. § (1) bekezdése 2012. február 1. napjától hatályos. *Emiatt a két jogszabályhely nincs teljes összhangban.* Az NKH az eljárásaiban csaknem minden esetben szükséges a közmeghallgatás, a helyszíni szemle és a hatósági egyeztetés, ezért a terület igénybevételevel érintetteket az eljárás megindításáról, a közmeghallgatásról postai úton is értesíti⁴, amit a tértivevény visszaérkezése igazol. A gyakorlatban érvényesülnek a Ket. 29. § (3) és (6) bekezdéseiben rögzített, az ismert és a hatásterületen élő ügyfelek értesítésére vonatkozó előírások.

3.5. Tekintettel arra, hogy az R. külön nem említ jelentős ügyfelekre vonatkozó előírást, az NKH az R. 14. § (1) bekezdés szerinti ügyfelekkel postai úton közli a döntéseit, míg a 14. § (2) bekezdése alapján a hatásterületen⁵ élő ügyfelekkel hirdetményi úton (a hivatal épületében, az érintett önkormányzatoknál, az NKH honlapján és a www.magyarorszag.hu honlapon).

3.6. A közlekedési beruházások területfoglalását – az engedélyezési tervek alapján – a beruházó állapítja meg. A beruházó dönt arról, hogy az engedélyezési terv részét képező terület igénybevételi (kisajátítási) terv alapján mely ingatlanok megvásárlását, illetve

⁴ R. 14. § (1) bekezdésében

⁵ A Kkt. 29/B. § (2) bekezdés e) pontja szerinti

kisajátítását kezdeményezi. Ugyancsak a terület igénybevételi terv alapján állapítja meg a közlekedési hatóság azt az ügyfélkört, akit az eljárásban ügyfélnek kell tekinteni. A közúti építmények hatásterületét a Ktv. 29/B. § (2) bekezdés e) pontja határozza meg, mely szerint: „az engedélyezési eljárásokban hatásterületnek minősül azon ingatlanok területe, amelyeket a tervezett tevékenység terület-igénybevétellel érinti, vagy amely a tevékenységgel igénybevett ingatlan tervezési határok közötti területével közvetlenül határos, vagy amelynek a kapubejárója az eljárás tárgyát képező útszakaszhoz közvetlenül csatlakozik.”

Mivel az útépités során nyomvonalas építmény jön létre, több km hosszú szakasz több száz ingatlant érinthet, amely ingatlanoknak számos – akár külföldön élő, akár kiskorú, akár gondnokság alatt álló személy – tulajdonosa lehet. *Ebből következik, hogy a hatásterület meghatározható, azonban az ott élő ügyfelek köre nem. A postai kézbesítés lehetetlen lenne minden hatásterületen élő ügyfél esetében.* Ezért is szükséges a hirdetményi úton való közlés, amellyel biztosítható az engedélyek jogerősítése is.

Az NKH a hatáskörébe tartozó valamennyi, az országos közúthálózatba tartozó autópálya, autóút és közúti határátkelőhelyek közlekedési építményei, műtárgyai engedélyezési eljárásban az eljárás megindításáról szóló értesítést szabályszerűen, a vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak megfelelően végzi.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. továbbá lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. Az érintett alapvető jogok 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 a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú

alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A Testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. 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.*”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.*”⁶

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 az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.*

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

⁶ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

3. A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jobbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*⁷ Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.⁸

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, 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.⁹

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: *„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'...”*

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

III. Az ügy érdemében

1. A közúti közlekedéssel kapcsolatos hatósági eljárásokban – a Ket. főszabályai¹⁰ alapján – a Ket., vagyis a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait kell alkalmazni, azoktól csak e törvény felhatalmazása alapján lehet eltérni.

A Ket. 15. § (1) bekezdése szerint *„Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.”* Az ügyféli minőség megállapítása a hatósági eljárás egyik legfontosabb kérdése és a tényállás tisztázásának alapja, hiszen a közigazgatási hatóság az adott ügy intézésekor az ügyfelet (ügyfeleket) érintő jogot vagy köteleességet állapít meg.

⁷ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

⁸ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

⁹ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

¹⁰ A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint *„A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni”,* míg a 13. § (3) bekezdése szerint *„Az (1) és (2) bekezdésben fel nem sorolt közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi”.*

Az érintett ügyfelek felderítése, az ügyfélkör megállapítása – amint az a Ket. indokolásából¹¹ is kitűnik – nem mindig egyszerű feladat. Ezért a Ket. lehetővé teszi, hogy a külön jogszabályok eltérő ügyfélfogalmat határozzanak meg, de – az egyszerűsítés érdekében – az ügyfélkör meghatározásához maga a Ket. is tartalmaz kiegészítő szabályokat. Ezek alapján – a Ket. hivatkozott 15. § (1) bekezdésében foglaltakon kívül – ügyfélnek minősülnek azok a személyek, akiknek körét meghatározott ügyfajtában törvény vagy kormányrendelet állapíthatja meg, a jogszabályban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa, és akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában részt nem vevő szervet is, ha feladatkörét az ügy érinti. Jogszabály ügyféli jogállást biztosíthat olyan civil szervezeteknek is, amelyeknek nyilvántartott tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy közérdek érvényre juttatására irányul.¹²

Az ügyfelekre vonatkozóan a Kkt. – a Ket. felhatalmazása nyomán – több speciális szabályt is meghatároz. Például a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés alapján az utak engedélyezésével kapcsolatos engedélyezési eljárásokban „*ügyfélnek minősül az építtető, a vagyongazdálkodó, a közművek tulajdonosa, kezelője, továbbá az ügyféli minőség vizsgálata nélkül azon személyek, mint, az ingatlantulajdonos, vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használó, akinek ingatlana a hatásterületen fekszik*”. Ez utóbbihoz kapcsolódóan „*hatásterületnek minősül azon ingatlanok területe, amelyeket a tervezett tevékenység terület-igénybevétellel érinti, vagy amely a tevékenységgel igénybevett ingatlan tervezési határok közötti területével közvetlenül határos, vagy amelynek a kapubejárója az eljárás tárgyát képező útszakaszhoz közvetlenül csatlakozik.*”¹³

A megkeresésekre adott válaszok szerint a közúti közlekedéssel kapcsolatos ügyekben nem egyszerű az ügyfélkör megállapítása¹⁴, azonban ennek megfelelő felderítése, tisztázása alapja és feltétele a szabályosan lefolytatott hatósági eljárásoknak.

Az Alaptörvényben rögzített tisztességes (hatósági) eljáráshoz való jogot a Ket. több alapvető előírása biztosítja. A 4. § (1) bekezdése szerint „*az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez (...) való jog (...)*”, míg az 1. § (2) bekezdése kimondja, hogy „*A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el*”. Az 5. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy „*A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását*”.

¹¹ „*A törvény az Áe-ben foglaltaknál sokkal részletesebben foglalkozik az ügyfél fogalmával és az ügyfelek körének meghatározásával. Ennek az az oka, hogy bizonyos eljárásfajtákban ez problematikus: nem mindig lehet egyértelműen megállapítani, hogy például egy tervezett létesítmény mely földrajzi területre gyakorol olyan hatást, amely az ügyfél jogállását megalapozhatja. Ugyanakkor a törvénynek meg kell maradnia az általánosság szintjén, s a különös eljárási szabályokra vár az a feladat, hogy az adott ügykategóriára nézve a lehetőséghez képest konkretizálják az ügyfelek körének meghatározásánál irányadó szabályokat. A létesítménnyel és a tevékenység gyakorlásával kapcsolatos eljárások esetében a törvény az ingatlan tulajdonosát, illetve az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett használati jogokat gyakorló jogosultat ügyfélként rendeli az eljárásba bevonni. Bár az ingatlan jogszerű használatának nem minden esetben feltétele az ingatlan nyilvántartási bejegyzés, az ügyféli kör meghatározásánál ettől eltérni nem indokolt. A szabályozás ugyanis nem eredményezheti azt, hogy az adott ügyben az ügyféli kör meghatározása a hatóságot megoldhatatlan feladat elé állítsa. Az eljáró közigazgatási szervtől nem várható el, hogy például az ingatlan bérlőjét felkutassa, annál is inkább, mert a szerződést nem minden esetben kötik meg írásban.*”

¹² Ket. 15. § (3)-(5) bekezdései

¹³ Kkt. 29/B. § (2) bekezdés a) és e) pontjai

¹⁴ A miniszter válasza szerint „*a hatásterület fogalom az útépitési eljárások során nehezen értelmezhető*” és „*a Kkt. szerinti hatásterület nem lehatárolható, az ott élő érintett ügyfélkör nem meghatározható*”. Az NKH tájékoztatása szerint az útépitések kapcsán létrejövő, több km hosszú nyomvonalas létesítmények több száz ingatlant érinthetnek, amelyeknek számos tulajdonosa lehet, „*a hatásterület meghatározható, azonban az ott élő ügyfelek köre nem.*”

A Ket. 1-8. §-ához tartozó indokolás szerint „(...) *Az alapelvek törvénybe való beépítésével általános irány szabható a későbbi jogalkotásnak (a különös eljárási szabályok megalkotásának és az általános eljárási törvény későbbi módosításainak), a hatósági jogalkalmazásnak.* Az alapelvek fejlesztik az ügyfelek és a hatósági jogalkalmazók általános jogtudatát, a jogérvényesítéshez kapcsolódó szervező munka eredményességét. Ezek az alapelvek jogi- és eljárás-szervezési alapelvek. *A jogi alapelvek az ügyfeleket megillető jogok és kötelezettségek egyes csoportjainak lényegét fejezik ki, illetve a hatóságok hatáskör gyakorlásával kapcsolatos kötelezettségeinek általános összefoglalását testesítik meg.* Az eljárás-szervezési alapelvek olyan célokat fogalmazznak meg, amelyek a hatóságokat bizonyos szervezési munkára kötelezik a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében. *E fejezet már olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket az Európai Unió tagállamainak jogfejlődése eredményeként az uniós alkotmány tervezetében részben kodifikáltak. Ilyenek a tisztességes eljáráshoz, a részrehajlás nélküli, határidőben hozott döntésekhez, valamint az ügyfeleknek okozott károk megtérítéséhez kapcsolódó jogok.*”

Mindezekből következik, hogy *az ügyfélkör hatóság által való megállapításának nehézségei nem vezethetnek oda, hogy az ügyfelek Alaptörvényben biztosított alapvető jogai – tisztességes hatósági eljáráshoz, jogorvoslathoz való jog, stb. – sérüljenek.*

2. A Kkt. 29/B. § (5) bekezdése szerint *„Az elsőfokú határozat ellen nem nyújthat be fellebbezést az az ügyfél, aki az eljárás megindításáról szóló szabályszerű értesítés ellenére az első fokú engedélyezési eljárásban nem vett részt.”* E rendelkezés 2009. október 1-jén lépett hatályba.¹⁵ Az azt bevezető törvény¹⁶ indokolása szerint: *„Az ügyféli jogok visszaélészerű gyakorlásának megakadályozása, az eljárások ésszerű időn belül történő lefolytatása érdekében ugyanis a törvény szerint elfogadható az ügyféli jogok ilyen korlátozása. Kiemelt érdek, hogy már az első fokú eljárásban minden szükséges szempontot és ténytet a hatóság elé tárjanak az ügyfelek, hogy a jogerős és végrehajtható döntés meghozatalát ne a jogorvoslati vagy megismételt eljárás hátráltassa, ehhez pedig a társadalmi és érdekvédelmi szervezeteknek már az első fokú eljárásba be kell kapcsolódniuk érintettség esetén. A törvény e jogintézményt kivételesen alkalmazza, és a korlátozás ellensúlyaként további garanciális értesítési szabályokat állapít meg.* Eszerint a Ket. szerinti adatbázisban regisztrált ügyfélnek minősülő szervezeteket külön értesíteni kell az eljárás megindításáról e-mail címükön. *Ezzel a törvény e szervezetek eljárásba történő bekapcsolódását segíti elő, hiszen a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek erre irányuló előzetes jelentkezésük esetén garantáltan tudomást szereznek az eljárás megindulásáról.* Az elektronikus levélen keresztül történő értesítés megfelel a modern technikai elvárásoknak, emellett aránytalan anyagi megterhelést sem jelent a hatóságok számára. (...)”

A Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban mind a miniszter, mind az NKH elnöke úgy nyilatkozott, hogy annak alapján a közúti közlekedési hatóságok *egyetlen kérelmet sem utasítottak el.* A miniszter azt is jelezte, hogy a Ket. szerint a fellebbezés nincs jogcímhez kötve, az ügyfél az elsőfokú eljárásból nem zárható ki, a közlekedési hatóság *ezzel a jogszabályi lehetőséggel ez idáig nem élt.*

Az NKH elnöke azt közölte, hogy a Kkt. szóban forgó előírásának hatálybalépése óta a Ket. 15. § (6) bekezdése megváltozott, *„a Ket. nem a részvételhez köti a jogvesztést, hanem a nyilatkozattételhez, vagy kérelem előterjesztéséhez. Emiatt a két jogszabályhely között ellentmondás van, ezért a Kkt. alkalmazása aggályos lenne”.*

¹⁵ Valamint a 29/B. § (6) bekezdése (amely szerint *„A hatóság az eljárás megindításáról a kormányrendeletben meghatározott adatbázisban regisztrált, ügyfélnek minősülő szervezetet az általa megadott elektronikus levélcímen értesíti az eljárás megindításától számított öt munkanapon belül”*).

¹⁶ A Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény

A miniszter viszont nem zárta ki a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének jövőbeli alkalmazását.

Álláspontom szerint viszont a Kkt. 29/B. § (5) bekezdése olyan mérlegelést nem tűrő előírás, amely kizárja az ügyfél jogorvoslati lehetőségét a közigazgatási – és ebből eredően a bírósági – eljárásban olyan esetekben, amikor az első fokú engedélyezési eljárásban – a megindításáról szóló szabályszerű értesítés ellenére – nem vett részt.

Megállapítom, hogy a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésében szereplő kögens előírás a gyakorlatban nem érvényesül, a hatóságok arra hivatkozva nem zárják ki az ügyfelek fellebbezési jogát.

2.1. A Ket. Novella¹⁷ indokolása szerint „A törvény lehetővé teszi törvény számára, hogy az ügyféli jogokat ahhoz a feltételhez kösse, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban részt vett-e. A módosítás nemzetközi tendenciákat követ, célja annak biztosítása, hogy a törvényben meghatározott eljárás gyorsan és hatékonyan folyhasson le annak köszönhetően, hogy az érintett ügyfelek már az első fokú eljárásba érdemben bekapcsolódnak, és ne legyen megkérdőjelezhető végül a közigazgatási határozat jogereje amiatt, hogy a későbbiek folyamán új ügyfél lép fel. A cél tehát, hogy az ügyfelek már az első fokú eljárásban fejtsék ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel. Ezzel összhangban módosulnak az eljárás megindításáról szóló végzés közlésére vonatkozó szabályzatok. A rendelkezés nem különböztet a jog vagy jogos érdek érintettsége miatt ügyféli jogállásba kerülő ügyfelek, illetve az ügyféli jogokkal egyébként felruházott társadalmi és érdekvédelmi szervezetek között, így nem lehet szó hátrányos megkülönböztetésről.”

A Ket. 15. § (6) bekezdésének hatályos¹⁸ megfogalmazása nem azonos az eredetivel.¹⁹ A jogalkotó az ügyféltől korábban az elsőfokú eljárásban való részvételt, míg jelenleg meghatározott cselekmények (nyilatkozat, kérelem) tanúsítását kívánja meg.

A normaszöveg első ízben szövegcserevel – 2011. január 1-jén – módosult²⁰, majd 2013. február 1-jén lépett hatályba a jelenlegi előírás.²¹ Ez utóbbi módosítás indokolása²² a változást hatósági szempontokkal támasztja alá. meg. A jogalkotó az ügyfelek első fokú eljárásban való aktív részvételét, az ügy lényeges szempontjainak mielőbbi feltárása

¹⁷ A Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény 6. § (3) bekezdése

¹⁸ „Az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be. A nyilatkozat, illetve a kérelem tartalmi követelményeit a törvény vagy a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet meghatározhatja.”

¹⁹ „Az ügyféli jogok gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban részt vesz”.

²⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (1) bekezdése, amely szerint a Ket. „(...) 15. § (6) bekezdésében az „ügyféli jogok” szövegrész helyébe az „eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak” szöveg, a „részt vesz” szövegrész helyébe a „nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be” szöveg (...)” lép.

²¹ A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 12. § (1) bekezdésével.

²² „A Ket. 15. § (6) bekezdése alapján jelenleg törvény által meghatározott esetekben a kérelmező ügyfélként megjelenő vállalkozások érdekeire tekintettel lehetőség van az egyéb ügyfelek fellépésének korlátozására, ezáltal az eljárások gyors, eredményes lefolytatására. A fenti rendelkezés jelenlegi célja, hogy az érintett ügyfelek már az első fokú eljárásban fejtsék ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel, illetve a határozatok jogerőre emelkedését ne akadályozzák meg az eljárás folyamán később jelentkező ügyfelek. Mindazonáltal a jelenlegi szabályozás – változatlanul hagynak esetén – könnyen valamilyen alibi jellegű eljárás cselekményre kényszerítheti az egyéb ügyfeleket, ügyféljelölteket, késleltetve az ügy intézését és felesleges adminisztrációt okozva ezzel a hatóságnak is. Az ügyfél ilyen esetben – csak hogy egy későbbi esetleges jogorvoslati lehetőségtől ne fossza meg magát – kénytelen valamilyen, egyébként akár nem is fontos, nem releváns irattal „bejelentkezni” a hatósághoz. Mindezek alapján indokolt megteremtteni, hogy a Ket. 15. § (6) bekezdése szerinti nyilatkozat, illetve a kérelem tartalmi követelményeit törvény vagy kormányrendelet megállapíthassa, hogy ezáltal szükség esetén a hatóságok és az ügyfelek számára is egyértelművé váljanak a hatósághoz való bejelentkezés és az ügyféléllé válás feltételei.”

szükségességét hangsúlyozza, hogy a később jelentkező ügyfelek a határozatok jogerőre emelkedését ne akadályozhassák meg. Az indokolás alapjogi vagy más jogi kérdésre – pl. eljárás megindításának közlése, stb. – nem tér ki.

2.2. A jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti. Az Alkotmánybíróság az 22/1995. (III. 31.) AB határozatában – a jogorvoslat korlátozásának alkotmányosságát vizsgálva – azt fejtette ki, hogy az alkotmányossági szempontból elfogadható jogorvoslati lehetőségek teljes kizárása alkotmányosértő, de a jogorvoslati jog korlátozása nem ellentétes az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésével (ABH 1995, 108, 113.).

Az Alkotmánybíróság 38/2002. (IX. 25.) AB határozata szerint: „*A jogorvoslathoz való jog gyakorlásához – egyebek mellett – elengedhetetlenül szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti, és megismerhessék annak tartalmát.* A Testület a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatában (ABH 1999, 237., 244.) a jogorvoslati határidő elbírálásával kapcsolatban azt is kimondta, hogy annak „*alkotmányossága önmagában ... nem ítéltető meg, e tényező mellett más elemeket is figyelembe kell venni, mindenekelőtt a jogorvoslattal megtámadható döntésről való tudomásszerzés garantáltságát*”. Kifejtette továbbá: „*A felszámolási eljárásban félként részt vevő hitelezők számára azonban a hirdetményi kézbesítés nem garantálja, hogy a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn belül értesülnek a jogaikat, igényeiket érdemben érintő bírósági határozatokról és azok tartalmáról, ezáltal jelentősen megnehezíti a jogorvoslathoz való jog gyakorlását.*”

A Ket. 29. § (3) bekezdése²³ szerint az eljárás megindításáról az ismert ügyfeleket a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. Az értesítés csak meghatározott esetekben mellőzhető.²⁴

Az eljárás megindításáról szóló ügyféli értesítéssel összefüggésben a Ket. indokolása azt tartalmazza, hogy: „*Az eljárási jogok tényleges érvényesülése szempontjából alapvető feltétel, hogy az ügyfél tudjon róla, hogy őt érintő eljárás folyik valamelyik közigazgatási hatóságnál.* Az Áe. ugyanis hiába biztosít már az elsőfokú eljárás keretében számos jogot az ügyfelek számára, ezekkel nem tudnak élni, ha csak az elsőfokú határozat kézbesítésekor értesülnek az eljárásról. *Az ilyen helyzet nem csupán az ügyfél jogait csorbítja, hanem szükségtelenül növeli a jogorvoslatok számát, és késlelteti az ügy végleges lezárását.* Jelenleg az ügyfélnek az eljárás megindításáról való értesítése csak „*jogszabályban meghatározott esetben*” kötelező. *Ha tehát a különös eljárási szabályok ezt nem írják elő (...) akkor ez a jogintézmény csupán papíron létezik, ami egy jogállamban megengedhetetlen.* Ezért a törvény a szabályozást nem bízta a különös eljárási normákra, hanem – *mivel garanciális szabályról van szó – maga rendelkezik az értesítési kötelezettségről. Ennek keretében is különösen fontos a hirdetményi úton vagy a közhírré tétel útján történő értesítés a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásokban.*”

A Ket. Novella indokolása – a korábban már idézettekén túl – azt is rögzíti²⁵, hogy „*A hirdetményre és a közhírré tételre vonatkozó szabályok módosítását a 38/2002. (IX. 25.) AB határozatban összefoglalt követelmények indokolják. A hatóságok gyakorlata úgy alakult, hogy ha jelentős számú ügyfelet kellett az eljárás megindításáról értesíteni – amely körülmény megítélése lényegében a hatóságok szabad mérlegelésén múlt – akkor egyéni értesítés helyett csak a hirdetményi közlés szabályai szerint jártak el.* Az Alkotmánybíróság – a

²³ A Ket. 29. § (3) bekezdése szerint „*Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról*
a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől,
b) a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – *az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől*

számított nyolc napon belül értesíteni kell.”

²⁴ Ket. 29. § (4) bekezdése

²⁵ Figyelemmel a Ket. 15. § (6) bekezdéséhez fűzött indoklásra is.

csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 30. §-át vizsgálva – ugyanakkor kimondta, hogy az „adminisztráció terheinek, költségeinek csökkentése érdekében alkalmazott hirdetményi kézbesítés és a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának követelménye között közvetlen összefüggés nem állapítható meg, így a jogorvoslathoz való jog korlátozásának nincs alkotmányos indoka. *A jogorvoslathoz való jog érvényesítését feltételezi, hogy azok, akiknek jogát, jogos érdekét érinti az ügy, közvetlenül tudomást szerezhessenek az eljárás megindításáról, így a hirdetményi közlés alkalmazására – alkotmányossági szempontból – önmagában nem indok az, hogy az egyéni értesítések száma adott esetben a több százat is meghaladja.*”

A vezetékjog utólagos bejegyzésének gyakorlatáról készült AJB-5747/2010. számú ombudsmani jelentés²⁶ a hatósági döntésekkel kapcsolatban – de az értesítésekre is vonatkoztathatóan – a következőket tartalmazza: „*A hirdetményi kézbesítés szabályaival kapcsolatosan rá kívánok mutatni arra, hogy a döntések ilyen módon való közlése kényszerközlés, atipikus, ritka közlési forma, amely csak kivételesen alkalmazható. A hirdetményi kézbesítés valójában hirdetményi értesítés hatósági döntéshozatalról, tehát eljárásjogi fikció. Célja, hogy az ilyen módon értesülő személyeken keresztül a többi címzethez is eljusson a döntés, vagyis közvetve akár minden ügyfélhez is, még ha erre minimális is az esély. Főszabály szerint ugyanakkor a hatóságnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az ügyfelet megtalálja, és a döntést közvetlenül neki kézbesítse. Ennek hiányában ugyanis csorbulnának az ügyféli jogok, kiüresedne a jogorvoslathoz való jog.*”

Az általam már hivatkozott AJB-8334/2012. számú ombudsmani jelentés szerint pedig: „*A Ket. előterjesztői indokolása az ügyfél értesítése kapcsán hangsúlyozza, hogy annak indoka az, hogy az ügyfél tudjon róla, hogy őt érintő eljárás folyik valamelyik közigazgatási hatóságnál.*” Ez az előírás azon túl, hogy a hatóság oldalán jelentkező eljárási kötelezettséget jelent, alapjogi garancia is az ügyfél szempontjából.

Mindezek alapján, a Kkt. 29/B. § (5) bekezdése – függetlenül attól, hogy az első fokú eljárásban való részvételre a Ket. milyen követelményeket (részvételt, nyilatkozatot, kérelmet) ír elő – csak abban az esetben eredményezheti a fellebbezés kizárását, ha az ügyfél az eljárás megindításáról ténylegesen értesült és lehetősége volt az eljárásban való részvételre.

Összességében: *a jogorvoslati jog Kkt. szerinti korlátozásának előfeltétele, hogy az ügyfél az eljárás megindításáról – ténylegesen – értesüljön, ami a jogorvoslathoz és a tisztességes (hatósági) eljáráshoz való alapvető jogok érvényesülésének garanciális biztosítója.*

2.3. A megkeresett szervek egybehangzó válasza szerint a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének *jogvesztő előírásáról az ügyfelet a közlekedési hatóságok külön nem tájékoztatják, mivel e jogállását – kivéve, ha az ügyfél arról kifejezetten lemond – az eljárás végéig meglévőnek tekintik*

A megkeresett szervek a szóban forgó jogszabályhely alkalmazásának mellőzését lényegében alapjogi aggályokkal indokolják, ez azonban – álláspontom szerint – nem felel meg a jogbiztonság követelményének. A kiszámítható jogalkalmazásban megnyilvánuló jogbiztonság ugyanis megkívánja, hogy szükség esetén a jogalkalmazó soron kívül kezdeményezzen jogszabály módosítást, a jogalkotó pedig soron kívül foganatosítsa azt.

Megállapítom, hogy a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének rendelkezései és alkalmazásának gyakorlata sérti az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az érvényesülését.

3. A legjelentősebb országos közutakra egyedi szabályok²⁷ vonatkoznak, így „*a kiemelt jelentőségű ügyekben a Korm.r. 5. § (2) bekezdése szerint hirdetményi értesítésnek,*

²⁶ Lásd <http://www.ajbh.hu/documents/10180/105926/201005747.rtf/4aef8b07-c788-4d0d-99ca-3507da7816ab?version=1.0>

²⁷ Ngkbtv. és Korm.r.

illetve közlésnek van helye”.²⁸ A közúthálózattal kapcsolatos hatósági eljárások azonban nem csak kiemelt jelentőségű ügyekből állnak. Az *útépítési eljárásokban jelentős számú ügyfél (általában több száz) érintett*, vagy terület igénybevétele miatt vagy szomszédként.

A Ket. 29. § (6) bekezdése szerint „Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezeteket²⁹ az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.” A Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontja szerint „Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló külön jogszabályban meghatározott (...) engedélyezési eljárásokban az eljárás megindításáról a közlekedési hatóság *nyolc napon belül, ha közmeghallgatás, helyszíni szemle, hatósági egyeztetés megtartása szükséges*, az arról szóló értesítéssel egyidejűleg értesíti az ügyfeleket – ideértve a külföldi ügyfeleket is – *hirdetményi úton*”. A hirdetményi úton történő értesítés alapvetően a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásokban indokolt. Ennek – a postai kézbesítéshez viszonyítva – épp az a jelentősége és szerepe, hogy a nehezen elérhető, esetleg ismeretlen személyek is értesülhessenek az őket érintő eljárásokról. A hirdetmény jellemzően kiegészítő közlési mód.

A szóban forgó engedélyezési eljárásokban közmeghallgatásra, helyszíni szemlére és hatósági egyeztetésre *csaknem minden esetben szükség van*. Ezért a közlekedési hatóságok – a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontjában és az R. 12. §-ában³⁰ előírtak alapján – *a terület igénybevétele érintettek számára az eljárás megindításáról és a közmeghallgatásról szóló értesítést postai úton is megküldik*. Az R. 14. §-ában foglaltak³¹ alapján pedig az eljárás megindításáról az *építetőt, a tervezőt, a közműszolgáltatót, az útkezelőt (tulajdonost), a terület igénybevétele érintett ingatlan tulajdonost, ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használót, a közösségi közlekedési szolgáltatót és a közreműködő szakhatóságot* postai kézbesítéssel, míg a többi ügyfelet hirdetményi úton értesítik.

3.1. Az NKH szerint a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak nem állnak teljes összhangban a Ket. – 2012. február 1-jétől hatályos – 28/D. § (1) bekezdésében foglaltakkal. A Ket. 28/D. § (1) bekezdése szerint „Törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezhet, hogy *ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, akkor – az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tarthat kapcsolatot*.” Erre vonatkozóan a paragrafust beiktató törvény³² jogalkalmazói indokolást nem tartalmaz.

²⁸ A Korm.r. 5. § (2) és (3) bekezdései szerint „(2) *Az eljáró hatóság az általa meghozott döntéseket – a személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – hirdetményi úton közli*. A döntés közlésének napja a hirdetmény kifüggesztését követő ötödik nap.

(3) *Ha a (2) bekezdés szerint hirdetményi közlésnek van helye, és a döntés az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, vagy alapvető jogát vonja el vagy korlátozza, a hatóság az ismert ügyfelet a döntés szövegéről – hirdetmény kifüggesztésével egyidejűleg – az ügyfél tekintetében az adott ügyfajtára vonatkozó külön jogszabály szerint alkalmazható kapcsolattartási forma használatával tájékoztatja*. A közlés jogkövetkezményei ilyen esetben is a hirdetményi úton történő közléshez kapcsolódóan állnak be.”

²⁹ Az ügyféli jogokkal rendelkező civil szervezetek

³⁰ Az R. 12. § (1) és (2) bekezdése szerint „(1) *Helyszíni szemlét kell tartani* abban az esetben, ha az útépítés nem kizárólag közterületen, vagy – közforgalom elől el nem zárt magánút esetében – nem kizárólag az építető (építetők) tulajdonában álló területen történik.

(2) *A helyszíni szemléről a hatóságnak az építetőt, a tervezőt, az útkezelőket (tulajdonosokat), az érintett ingatlan-tulajdonosokat, a szakhatóságokat és a közműveket a kifizűzött időpont előtt legalább 8 nappal írásban értesítenie kell*. Az értesítés a terület igénybevétele nem érintett ingatlan-tulajdonosokkal hirdetmény útján is közölhető.”

³¹ Az R. 14. § (1) és (2) bekezdései szerint „(1) Az e rendelet szerinti engedélyezési eljárásban hozott *döntést kézbesítés útján kell közölni az építetővel, a tervezővel, a közműszolgáltatókkal, valamint az útkezelővel (tulajdonossal), a terület igénybevétele érintett ingatlan tulajdonosával, ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használójával, a közösségi közlekedési szolgáltatóval és a közreműködő szakhatósággal*.

(2) *A közúti közlekedésről szóló törvényben meghatározott hatásterületen élő és az (1) bekezdésben nem említett ügyféllel az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntés hirdetmény útján közölhető*.”

³² A Ket. és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (12) bekezdése

Miközben tehát a Ket. idézett szakasza az eljárás megindításáról szóló értesítés esetén kizárja, hogy más jogszabály nagyszámú ügyfél esetén lehetővé tegye a hirdetményi kapcsolattartást, addig a Kkt. a közmeghallgatás, a helyszíni szemle és hatósági egyeztetés alkalmazása esetén ezt lehetővé teszi.

Megjegyzem, hogy a Kkt. 29/B. § (5) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos (alapjogi) aggályok minden olyan esetben felvetődhetnek, amikor – a Ket. 28/D. § (1) bekezdésében foglaltakat megsértve – a hatóság az eljárás megindítását hirdetményi úton közli az ügyfelekkel.

Megállapítom, hogy az eljárás megindításáról a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontjában lehetővé tett hirdetményi úton való értesítés lehetősége nem áll összhangban az azt kizáró Ket. előírásával, ami visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, és sérti az ügyfelek jogorvoslathoz való jogának érvényesülését is.

3.2. Az élethelyzetek sokfélesége és sokszínűsége miatt felmerülhetnek olyan speciális esetek és körülmények, amelyek az általánostól eltérő szabályozást kívánnak meg. A válaszok³³ is jelezték, hogy „*a kiemelt társadalmi cél érdekében megvalósuló beruházások engedélyezése a postai közlés általánossá tétele esetén – annak bonyolult, időigényességére tekintettel – oly mértékben elhúzódna, vagy a gyakorlatban kivitelezhetetlen lenne, ami veszélyeztetné a beruházások megvalósulását*”. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a különös eljárásokat kikényszerítő speciális körülmények, a nemzetgazdasági érdek, illetve az azokat biztosító egyedi eljárási előírások – a figyelemmel az Alkotmánybíróság 38/2002. (IX. 25.) AB határozatára is – nem vezethetnek az ügyfelek alapvető jogai korlátozásához.

A hivatalomhoz érkező panaszok és az azok alapján lefolytatott vizsgálatok³⁴ tanúsága szerint a hirdetményi úton való értesítésből (kézbesítésből) származó problémák általában nem azonnal, hanem esetleg évekkel később, sőt, sok esetben nem a döntést hozó hatóságnál, hanem más eljárásban – például a kapcsolódó ingatlan-nyilvántartási be- és feljegyzések kapcsán – jelentkeznek. Jelen vizsgálatom előzményeként hivatkozott egyedi hatósági ügy is azt jelezte, hogy a közlekedési hatóságok eljárásaiban sem aggálytalan az ügyféli jogok érvényesülése, az eljárás megindításáról szóló értesítés gyakorlata.

Az ügyféli jogok érvényesülésének elmaradása esetén nem lehet azzal védekezni, hogy a közúti közlekedési hatósági eljárások nem előzmény nélküliek, a beruházások előkészítésével, tervezésével kapcsolatos folyamatok lehetővé teszik, hogy a leendő ügyfelek megfelelően tájékozódjanak az őket érintő változásokról, és azok várható időpontjáról.

Vizsgálatom megállapításait továbbbárnyalja az a körülmény, hogy az NKH válasza³⁵ szerint „*a közlekedési beruházások területfoglalását az engedélyezési tervek alapján a beruházó állapítja meg. A beruházó dönt arról, hogy az engedélyezési terv részét képező terület igénybevételi (kisajátítási) terv alapján mely ingatlanok megvásárlását, illetve kisajátítását kezdeményezi. A közlekedési hatóság a beruházó által, a kérelem mellékleteként megküldött terület igénybevételi terv alapján állapítja meg azt az ügyfélkört, akit az eljárásban ügyfélnek kell tekintenie*.” Ezek szerint a vonalas létesítmény terjedelmének meghatározása – jogszabályi rendelkezés hiányában – jogilag nem egzakt módon történik, hanem az a beruházó – jellemzően pályázati, gazdaságossági, stb. körülményeken alapuló – mérlegelésének függvénye, miközben e döntése alapjaiban határozza meg (befolyásolja) a kapcsolódó hatásterület nagyságát és az érintett ügyfelek számát. Amennyiben a létesítményi paraméterek beruházó általi meghatározása kihatással van az ügyfélszám alakulására, úgy garantálni szükséges, hogy az önmagában ne vezethessen az egyszerűbb ügymenethez és

³³ Lásd a megállapított tényállás 2. és 3.1. pontjait.

³⁴ Például a korábban már hivatkozott AJB-5747/2010. számú jelentés szerint.

³⁵ Lásd a megállapított tényállás 3.6 pontját

egyszerűbb eljárási szabályok alkalmazásához.

Mindezek alapján felhívom a figyelmet arra, hogy *a jogalkotás során különös figyelmet kell fordítani az alapvető jogok, illetve az azokat biztosító eljárásjogi garanciák megteremtésére. Amennyiben ez elmarad, megbomlik az ügyfelek közötti (esély) egyenlőség, ami sértheti az (ellenérdekű) ügyfelek alapvető jogainak érvényesülését.*

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével

- fontolja meg a Kkt. 29/B. § (5) bekezdése hatályon kívül helyezésének kezdeményezését,
- vizsgálja felül a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontját és – együttműködve a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel – gondoskodjon az abban foglaltak Ket. előírásaival való összehangolásáról.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4689/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-4702/2013, AJB-4713/2013, AJB-4761/2013, AJB-6529/2013, AJB-6902/2013, AJB-6676/2013, AJB-7477/2013, AJB-7387/2013, AJB-7321/2013, AJB-7323/2013, AJB-8055/2013, AJB-293/2014, AJB-542/2014.)

Az eljárás megindítása

A tankönyvrendelés 2013. évi körülményeit kifogásolva számos panasz érkezett Hivatalomhoz. A hozzám fordulók kifogásolták, hogy a Könyvtárellátó Nonprofit Kft. (továbbiakban KELLO) által küldött „díjbekérőn” megrendelőként a kiskorú tanuló gyermekek neve szerepelt, továbbá a tankönyveket átvétel előtt kell a szülőknek kifizetni, ugyanakkor a számlát a könyvek átvételét követő 15 napon belül állították ki, mely kérdéssel összefüggésben a panaszosok az adószabályok betartása tekintetében is kifejezték aggályaikat. Kifogásolták, hogy a tankönyvek ellenértékének kiegyenlítéséhez nem használhatóak fel az iskolakezdési utalványok, valamint ugyancsak problémás a fizetési határidők megállapítása is. Aggályos volt továbbá, hogy a fizetési csekkel együtt megkapott megrendelt tankönyvlista nem egyezett az iskola által megadott tankönyvlistából a szülők által megrendelt tankönyvekkel. Végül panasz érkezett a tekintetben is, hogy a szülő az iskolának időben jelezte, mely könyveket nem kívánja megvásárolni, ennek ellenére azok mégis szerepeltek a megrendelt könyvek listáján.

2013. szeptembertől a szülői panaszok már elsősorban azt sérelmezték, hogy a megrendelt és a szülők által kifizetett tankönyveket a diákok nem kapták meg, azok nem egyszer több hónapig hiányoztak, és ez akadályozta a gyermekeket a tanulásban.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint több alkalommal is tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől és a nemzetgazdasági minisztertől, a KELLO ügyvezető igazgatójától, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökétől, valamint a Tankönyves Vállalkozók Országos Testületétől, illetve az ügyben nyílt levelet megfogalmazó Eötvös József Gimnázium tantestületétől és további két gimnázium igazgatójától.

1. *Az AJB-4689/2013. számú ügy* panaszosa kiskorú gyermeke személyes adatai KELLO-nak való kiadását sérelmezte.
2. *Az AJB-4702/2013. számú ügy* panaszosa sérelmesnek tartotta, hogy a tankönyvek megrendelése érdekében kiküldött csekken (díjbekérő) a befizető nevével a KELLO a két kiskorú gyermekének nevét tüntette fel, valamint kifogásolta, hogy a korábbi évek gyakorlatától eltérően a tankönyveket, azok átvétele előtt előre kifizetni.
3. *Az AJB-4713/2013. számú ügy* panaszosa kifogásolta, hogy a díjbekérőt júniusban nem kapta meg.
4. *AJB-4761/2013. számú ügy* panaszosa, aki gyermekét egyedül neveli 2013. júliusban sérelmezte, hogy a munkahelye által biztosított beiskolázási utalványt nem használhatja fel tankönyvvásárlásra.
5. *Az AJB-6529/2013. számú ügy* panaszosa három gyermeket nevel, így jogosult az ingyenes tankönyvellátásra. A gyermek iskolája ugyanakkor az év végén visszakéri az ingyenesen biztosított tankönyveket, ezért gyermekei számára a KELLO-tól 2013. július 3-án megrendelte térítés ellenében a tankönyveket. Számos alkalommal érdeklődött a tankönyvek átvételének időpontjáról, de arra választ panaszának a benyújtásáig nem kapott. A panaszos sérelmesnek tartotta azt is, hogy a KELLO munkatársai nehezen érhetőek el, kevés információval rendelkeznek.
6. *Az AJB-6902/2013. számú ügy* panaszosa sérelmezte, hogy az iskola ingyenes tankönyvre jogosult tanulókkal kifizetette a munkafüzeteket és a hittankönyveket, összesen több mint 10.000 Ft-ot. Míg egy másik iskolában szintén az ingyenes tankönyvre jogosult tanulóktól, akik – szemben a tankönyvekért fizető tanulókkal – az angol és francia nyelv tanulásához szükséges tankönyveket, munkafüzeteket nem kapták

meg, beszédtek a könyvek ellenértékét és az iskola tanára rendelte meg a hiányzó könyveket a könyvesboltban.

7. *Az AJB-6676/2013. számú ügy* panaszosa előadta, hogy 2013 májusában, noha jogosultak lettek volna kedvezményes tankönyvvásárlásra, mégis a tankönyvek teljes áru megvásárlásáról nyilatkoztak, hogy a gyermek gimnáziumi könyvei megmaradjanak a későbbiekre. Júniusban azonban hibás díjbekérőt kaptak, mivel az nem a tankönyvek, hanem a munkafüzetek megrendelését tartalmazta. A téves rendelést mind az iskolánál, mind a KELLO-nál jelezték. A KELLO e-mailben és telefonon eltérő információt adott az új díjbekérővel kapcsolatban, majd több hónapos késéssel szeptember 9-én érkezett meg a helyes díjbekérő, amely „adicionális 1.190 Ft szállítási költséget” is tartalmazott, annak ellenére, hogy a könyvek szállítási címe az iskola volt. Előadta azt is, hogy három héttel az iskolakezdést követően a gyermeke osztályában 6 gyermek nem jutott hozzá a tankönyvekhez, az iskolában pedig 68 főről volt tudomása. A hiányzó könyveket a szülők fénymásolják saját költségük terhére, továbbá utalt az ezzel együtt megvalósuló „*papírporcsékolásra*” a környezeti erőforrások helytelen felhasználására. A panaszos a tankönyveket október 1-jén megkapta.
8. *Az AJB-7477/2013. számú ügy* panaszosa sérelmesnek tartotta, hogy az iskolakezdési utalványokat csak a megyeszékhelyeken lehetett beváltani. A panaszos a megyeszékhelytől 90 km-re lakik, ezért az utalvány beváltása érdekében szabadsága terhére, saját költségén kellett elutaznia. Véleménye szerint, mivel ő nem a megyeszékhelyén él, ezért őt és gyermekét hátrány érte az új tankönyvellátási rendszer felállítása miatt.
9. *Az AJB-7387/2013. számú ügy* panaszosa nagycsaládosként kedvezményes könyvvásárlásra lett volna jogosult, ennek ellenére, mivel a gyermek gimnáziumban tanul, tavasszal új tankönyveket kértek, a csekket 2013. szeptember elején kapták meg, amelyet soron kívül befizettek. A munkafüzeteket megkapták, ugyanakkor a tankönyvek november utolsó hetében érkeztek meg, egy pedig december 9-én, további egy még mindig hiányzott. A számlán a KELLO szállítási költséget is felszámított, annak ellenére, hogy a könyvek az iskolába érkeztek. A panaszos tájékoztatása szerint a KELLO 8 telefonszáma közül hét nem volt kapcsolható, egy pedig folyamatosan foglalt volt. Az ügyvezetőnek írt e-mail-re pedig nem kapott választ.
10. *Az AJB-7321/2013. számú ügy* panaszosa 2. osztályos gyermeke osztályában egységesen hiányzó matematika tankönyv miatt kérte segítséget, mivel október végén még mindig nem volt tankönyve az egész osztálynak. Több alkalommal próbált a KELLO-val beszélni, de az vagy foglalt, vagy szétkapcsolt, vagy félretett telefon volt. Tájékoztattott arról is, hogy amelyik szülő a KELLO web boltjában megrendelte, az 3 napon belül megkapta a kért könyvet.
11. *Az AJB-7323/2013. számú ügy* panaszosa megerősítette az AJB-7321/2013. számú ügyben előadottakat.
12. *Az AJB-8055/2013. számú ügy* panaszosa 2013 decemberében sérelmezte, hogy a szeptemberben befizetett német nyelvű tankönyvek az iskolába a mai napig nem érkeztek meg, a KELLO pedig semmilyen formában nem érhető el. Tudomása szerint az iskola és annak fenntartója is többször próbálta elérni a könyvekért felelős szervet, sikertelenül.
13. *Az AJB-293/2014. számú ügy* panaszosa 2014. január 9-ei panaszában arról számolt be, hogy az augusztus 31-én megrendelt tankönyveket panaszának benyújtásáig nem kapta meg.
14. *Az AJB-542/2014. számú ügy* panaszosa – aki 5 gyermeket nevel – 2014. január 21-én küldött beadványában sérelmezte, hogy a 9. osztályos gimnazista gyermeke számára az ingyenes tankönyvek nem érkeztek meg. Tudomásomra hozta, miszerint gyermeke ingyenes tankönyvre jogosult gimnazista társai sem jutottak még tankönyveikhez.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1).], valamint 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)]
- a művelődéshez való jog: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség elve: „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.” [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés], valamint „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” és „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (4) – (5) bekezdései]

Az alkalmazott jogszabályok

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.)

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban: Áfa tv.)

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.)

A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (továbbiakban: Tpt.)¹

A tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet (Tkr.)

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.)

A megállapított tényállás

1.a A kérdéseimre, azok sorrendjében az emberi erőforrások miniszterének nevében a köznevelésért felelős államtitkár adott választ.

A kiskorú tanuló nevének díjbekérőn megrendelőként való feltüntetésével összefüggésben az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. § (1) bekezdésére hivatkozott, miszerint személyes adatot az érintett hozzájárulásával, vagy abban az esetben lehet kezelni, ha azt törvény vagy — törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli. A tanulók személyes adatainak KELLO általi kezelését a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 8/B. § (3) bekezdése rendeli el, ezért véleménye szerint a KELLO jogosult nyilvántartani a tanulók adatait, azonban a szülők adatait jogszabályi kötelezés, illetve a szülők hozzájárulásnak hiányában nem jogosult nyilvántartani. Mindennek következtében a Könyvtárellátó csak a tanulót tudja megrendelőként feltüntetni. Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a tankönyvek átvételét megelőző fizetéssel az új rendszer célja a tankönyvellátás költségeinek csökkentése, valamint az ellátási folyamatok egyszerűsítése. Az új rendszerben az iskolai tankönyvfelelősnek nem kell szükségszerűen pénzt kezelnie és vizsgálnia azt, hogy melyik tanuló fizetett, mert ezt a feladatot a KELLO látja el, amely – tekintettel az országos tankönyvellátás feladatának volumenére – 2013. augusztus 15-ig történő fizetési határidő mellett reálisan kivitelezhető.

¹ A Tpt-t hatályon kívül helyezte 2014. január 1-jével a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény

Továbbá utalt arra, hogy az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 163. § szakasza szerint a számlát a teljesítéstől, tehát a tankönyvek átvételétől számított 15 napon belül kell kiállítani. Az államtitkár véleménye szerint a zökkenőmentes iskolai ügyintézés és a pénzkezelés költséghatékonyságának érdekében az állami vállalat a biztonságosabb pénzkezelés módját választva, mindenki számára egyenlő feltételeket kínáló egységes rendszert dolgozott ki, ezért a vételár megfizetésére csekkes vagy átutalásos rendszerben adott lehetőséget. Jelezte, hogy időközben lehetőség nyílt az iskolakezdési utalványok tankönyvek vételára kiegyenlítéséhez való felhasználásra is, mivel a KELLO több cafeteria-szolgáltatóval megállapodást kötött. A KELLO minden iskolás gyermek nevére kipostázott díjbekérőt 2013. augusztus 1-jétől a kijelölt postahivatalokban, valamint a kialakított KELLO pontokon Iskolai Erzsébet-utalvánnyal, Sodexo Iskolakezdési utalvánnyal, Posta Paletta Iskola utalvánnyal, Edenred Ticket Service beiskolázási utalvánnyal, OTP Cafeteria kártyával, illetve Puebla beiskolázási utalvánnyal is ki lehetett egyenlíteni.

A Magyar Posta Zrt.-vel kötött megállapodás alapján megyeszékhelyenként egy-egy, míg Budapesten két kijelölt postahivatal fogadta az utalványos fizetést. A Könyvtárellátó augusztus 1-jéig országszerte hét helyen – Budapesten, Debrecenben, Győrben, Miskolcon, Pécsen, Szegeden és Zalaegerszegen – KELLO pontokat alakított ki, ahol a csekk befizetése mellett általános személyes ügyintézésre (a tankönyvekkel kapcsolatos teljes körű ügyintézésre, hiányzó díjbekérő pótlására, a web-shopban rendelt könyvek, taneszközök átvételére és általános tájékozáásra) nyílt lehetőség.

A tankönyvrendelést megelőzően az iskolák a szülők számára biztosították, hogy nyilatkozzanak, mely könyveket nem kívánják megvásárolni. A tankönyveket az iskolák a hivatalos tankönyvjegyzék alapján a KELLO online felületén rendelték meg. A megrendeléseket a KELLO regisztrálta, összesítette, és gondoskodott a tankönyvek iskolákba való eljuttatásáról. A KELLO nem módosíthatta az iskolák megrendelését, így amennyiben eltérés volt az iskola tájékoztatása, és a megrendelt tankönyvek között, az az iskola, illetve a tankönyvfelelős felelősségi körébe tartozott. A megrendelést követően, a fizetési időszakban már nem volt mód a rendelés módosítására.

A térítésmentes tankönyvellátásra jogosult gyerekek tankönyvhöz jutásával összefüggésben az államtitkár hivatkozott a KELLO-tól kapott tájékoztatásra miszerint csak azoknak a diákoknak, illetve gondviselőknak küldtek ki díjbekérőt, akiknél a tankönyv felelős a „szülő fizet” beállítást választotta. Az ingyenes tankönyvre jogosultak esetében ez csak úgy fordulhatott elő, hogy az iskola pontatlanul rögzítette a fizetési módot, vagy a szülő elmulasztotta igényét hitelt érdemlően jelezni. Mivel kizárólag az iskola tudja a támogatásra való jogosultságot elbírálni, ezért azokat a szülőket, akiknek gyermekei ingyenes tankönyvellátásra jogosultak, de díjbekérőt kaptak, a Könyvtárellátó arra kérte, keressék fel az iskolát, mutassák be a szükséges igazolásokat – a családi pótlék folyósításáról szóló igazolás, szakorvosi igazolás, önkormányzati határozat stb. –, hogy az iskola módosíthassa a hibás megrendelést. Végül az államtitkár hangsúlyozta, hogy a tankönyvek árának befizetési határideje augusztus 15-e volt, azonban a határidő lejártá után lehetőség volt kiegyenlíteni a tankönyvek ellenértékét, ebben az esetben a befizetés tényét a tankönyvek átvételkor, az iskola felé kellett igazolni. Az államtitkár válaszában ismeretében – kiegészítő tájékoztatást kérve – újabb megkereséssel fordultam a szaktárcához.

1.b. *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH)* elnöke arról tájékoztattott, a hatóságánál is számos bejelentő sérelmezte, hogy a KELLO-tól olyan levelet és csekket kaptak, amelyekben szerepel gyermekeik neve, születési dátuma, édesanyjuk leánykori neve, lakcímük, valamint annak az oktatási intézménynek és osztálynak a megnevezése, ahol a gyermekek a tanulmányaikat folytatják. A bejelentések alapján a NAIH az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított és annak eredményeként alakította ki az állásfoglalását.

A NAIH rögzítette: az adatkezelés minden egyes mozzanatának kell, hogy legyen törvényes célja és jogalapja. Az Infotv. 4. §-a szerint: „(1) Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. (2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető. [...] Az 5. § (1) bekezdés értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (a továbbiakban: kötelező adatkezelés).” Az Infotv. 6. § (3) bekezdése szerint „a 16. életévét betöltött kiskorú érintett hozzájárulását tartalmazó jognyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása nem szükséges.”

Az állásfoglalás a fentiekre tekintettel rögzítette „a KELLO-nak nincs jogszabályi felhatalmazása arra, hogy a tanuló lakcímadatát, valamint a tanuló oktatási intézményének és a tanuló osztályának megnevezését kezelje, így az előbb említett személyes adatokat csak az érintett törvényes képviselőjének hozzájárulásával kezelhették volna. A KELLO a vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében nem tehetné volna meg azt, hogy a tanuló lakcíme, a tanulót címeztként megjelölve postai úton csekket küldjön ki a tankönyvek vételáráról. Emiatt a KELLO adatkezelése jogszerűtlennek tekinthető.” A NAIH az Infotv. 56. § (1) bekezdésében foglaltak alapján felszólította a KELLO-t, hogy törölje az adatbázisából a tanulók lakcímadatát, valamint a tanuló oktatási intézményének és a tanuló osztályának megnevezését. A KELLO ügyvezetője a megtett intézkedésekről a NAIH-t tájékoztatta, miszerint a felszólításban foglaltaknak megfelelően, 2013. október 21. napján közjegyző jelenlétében az adatbázisból a tanulók lakcímeit törölte. Az ügyvezető azt is jelezte, hogy a tanulók oktatási intézményének és a tanuló osztályának megnevezésére vonatkozó adatokat nem törölték, mert azokat nem tartják nyilván.

A NAIH az Oktatási Hivatal vezetőjét tájékoztatta, hogy a jövőbeli jogsértések elkerülése érdekében azt tartja elfogadhatónak, hogy a jogszabály alapján a tanulók személyes adatainak adatkezelésre jogosult adatkezelő küldje ki a tanulók lakcímeire postai úton a tankönyvek vételáráról szóló csekkeket.

1.c. A Nemzetgazdasági Minisztérium adózásért és számvitelért felelős helyettes államtitkárának véleménye szerint a megkeresésben feltett kérdések jelentős része – megítélése szerint – az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) hatáskörébe tartozik. E körülményre tekintettel a megkeresést megküldte az EMMI részére azzal, hogy az NGM hatáskörét érintő kérdések vonatkozásában (tankönyvellátáshoz kapcsolódó számlázási rend) részletes álláspontot fejtett ki a szaktarca felé.

A válasz ismeretében ismételt a nemzetgazdasági miniszterhez fordultam és felhívtam a figyelmet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 25. § (1) bekezdésében rögzített együttműködési kötelezettségre, továbbá választ vártam arra nézve is, hogy a minisztérium tudomása szerint az új fizetési rendszer bevezetését megelőzően folytattak-e költséghatékonysági vizsgálatot, és ha igen, az milyen eredménnyel zárult, illetve tudomása szerint a KELLO milyen jogszabály alapján zárta ki a – korábbi évek gyakorlatától eltérően – a tankönyvek ellenértékének készpénzben történő kiegyenlítését. A miniszter választ 2013. október 30-án küldte meg, és a rendelkezésemre bocsátotta a szaktarcának 2013 augusztusában írt levelét is, amelyben az alábbiakra hívta fel a figyelmet: A Tpt. 8/A. §-a értelmében „(1) Az iskolai tankönyvellátás megszervezése és lebonyolítása, amely a Könyvtárellátó által beszerzett és az iskolákhoz leszállított tankönyveknek a tanulók és az iskolai könyvtár részére történő átadását, a sérült, elveszett, hibás tankönyvek pótlása és a visszáru, kezelés iskolán belüli feladatainak ellátását, illetve az ehhez kapcsolódó adminisztratív és elszámolási feladatok elvégzését jelenti, az iskola feladata és felelőssége.

(4) *Az iskola a Könyvtárellátótól átvett tankönyveket a Könyvtárellátó nevében értékesíti, a beszedett vételárral elszámol a Könyvtárellátóval.* A Könyvtárellátó az iskola által beszedett vételárából az iskola részére a Könyvtárellátó javaslata alapján az oktatásügyért felelős miniszter által megállapított mértékű jutalékot az iskolai tankönyvellátás megszervezése és lebonyolítása jogcímén visszatéríti, amely az iskolai tankönyvellátás vagy az iskola működésének egyéb költségeire fordítandó.” Továbbá a Tkr. 29. § (2) bekezdése szerint „*Az iskola a tankönyveket a Könyvtárellátótól a tanulók részére megbízásból értékesítésre átveszi....*” Utalt továbbá e rendeletnek a tankönyvellátási szerződés kötelező kereskedelmi feltételeiről szóló 10. melléklet 3. pontjára, amely kimondja, hogy „*A Könyvtárellátó a tanulók részére megrendelt tankönyvek vonatkozásában fennálló számlaadási kötelezettségét legkésőbb a tankönyveknek a tanulók történő átadásával egyidejűleg köteles teljesíteni.*”

A fent hivatkozott rendelkezések alapján álláspontja szerint a KELLO, az iskolák és a tankönyvet megvásároló tanulók/szülők viszonyát illetően a következő jogviszony jöhet létre: Az iskola nem saját nevében, hanem a KELLO nevében és javára eljárva „veszi át értékesítésre” és adja át a tankönyveket a tanulóknak. A termékértékesítést – az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) szerinti értelemben – a KELLO teljesíti. Az iskola az áfa fogalmai szerint „ügynökként” (nem pedig az Áfa tv. 10. § b) pontja szerinti bizományosként) jár el, valamint a tanulóktól/szülőktől a tankönyvek ellenértékét elszámolási kötelezettséggel veszi át és adja tovább a KELLO részére. Ebben az esetben az iskola ügynökként jár el, ezért a termékértékesítésről (tankönyvek értékesítéséről) nem bocsáthat ki értékesítőként számlát a termék beszerzője (tanuló/szülő) részére, a pénz átvételéről azonban ettől függetlenül adhat egyéb elismervényt, bizonylatot. A termékértékesítésről szóló számlát az ügyletben ténylegesen értékesítő szerepet betöltő adóalany, azaz a KELLO bocsáthatja ki.

További lehetőségként, az Áfa tv. 161. §-a alapján (az ott rögzített feltételek szerint), a KELLO meghatalmazást adhat az iskola részére az ügyletre vonatkozó számlának a KELLO nevében történő kibocsátására. Ez esetben a számlát az iskola állítja ki, de termékértékesítőként a KELLO szerepel a bizonylaton.

Ugyanakkor nem áll rendelkezésre arra vonatkozóan információ, hogy a tanulók/szülők által megfizetett ellenértékkel mikortól rendelkezhet a KELLO: a könyvek leszállításáig az iskola kezeli vagy a kézhezvételt követően, de még a tényleges teljesítést megelőzően a KELLO felé elszámol ezen összegekkel. Amennyiben ugyanis a Könyvtárellátó a teljesítést (a könyvek leszállítását és a tanulóknak történő átadását) megelőzően rendelkezik ezen összegekkel (kézhez veszi, részére jóváírásra kerül), akkor a pénz az Áfa tv. 59. § (1) bekezdése szerinti előlegnek minősül. Ebben az esetben a fizetendő általános forgalmi adót az előleg jóváírásakor, kézhezvételekor kell megállapítani és a számla kibocsátásáról legkésőbb ezen időpontig kell gondoskodnia az értékesítőnek vagy a számlázásra meghatalmazott személynek². Ugyanakkor, ha a tanulók/szülők által megfizetett összeg nem tekinthető előlegnek (a Könyvtárellátó nem veszi kézhez, nem kerül részére jóváírásra a teljesítés időpontját megelőzően), akkor az értékesítő vagy a számlázásra meghatalmazott személy legkésőbb a teljesítésig, de legfeljebb az attól számított ésszerű időn belül köteles gondoskodni a számla kibocsátásáról. Az ésszerű idő, 15 napon belüli, készpénzzel vagy készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel történő fizetés esetén pedig haladéktalan számla kibocsátási kötelezettséget jelent³.

A KELLO által alkalmazott új fizetési rendszer bevezetését megelőző költséghatékonsági vizsgálat lefolytatásával összefüggésben utalt a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdésére, miszerint hatásvizsgálat lefolytatására a jogszabály előkészítője köteles, a vizsgált jogszabály tekintetében, tehát az EMMI.

² Áfa tv. 163. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdés b) pontja

³ Áfa tv. 163. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdés b)-c) pontjai

A tankönyvek szülők általi átvételekor való készpénzes kiegyenlítésének kizárásával összefüggésben pedig jelezte, hogy ilyen intézkedésnek sem a Tpt-ben, sem a Tkr-ben nem találták a jogalapját. Erre figyelemmel felmerül annak lehetősége, hogy a fizetési eszközök alkalmazásának sérelmezett gyakorlatát a Könyvtárellátó alakította ki.

1.d. A köznevelésért felelős államtitkár második válasz levelében az adatkezelés és a tankönyvek ellenértékének kiegyenlítésével összefüggésben megismételte a korábbi válaszában foglaltakat.

Rögzítette továbbá, hogy a megrendelt tankönyvcsomagokat a KELLO valamennyi iskolába kiszállította, valamint az esetenként felmerülő téves rendelések korrigálását pótrendelés keretében ugyancsak megkezdte a vállalat. Ennek jogszabályban rögzített határideje szeptember 5-e. Tájékoztató arról is, hogy a pótrendelés keretében országosan mintegy 600.000 könyvet rendeltek az iskolák, és visszarúként több mint 450.000 könyvet küldenek vissza. A pótrendelések kiszállítása és a visszarúzás folyamata október 15-én zárult le.

1.e. A *KELLO ügyvezető igazgatója* a válaszában arról tájékoztató, hogy a Tpt. 2012-ben jelölte ki a KELLO-t a feladatra, ugyanakkor annak részleteiről, hogy a tankönyvellátást, a tankönyvkölcsönzést miként kell folytatnia, csak a 2013. február 28-án kiadott Tkr. tartalmazta. Így a KELLO informatikai rendszerének kiépítése csak jelentős késéssel indulhatott meg, tesztüzem mód lefolytatására, ahol az esetlegesen előforduló hibákat korrigálni lehetett volna, nem volt lehetőség. A szervezet válaszában napjáiig sem kapta meg az informatikai fejlesztéshez szükséges forrást, ennek hiányában működési keretből előfinanszírozta a fejlesztést.

A tankönyvrendelések érdekében a KELLO az informatikai rendszerén web-es rendelési felületet alakított ki, ahol az iskola tankönyvfelelőse leadhatta mind a diákok, mind az iskolai könyvtári tankönyvrendelést. Tapasztalata szerint az iskolák a rendeletben megszabott határidőket nem, vagy csak nagy nehézséggel tudták betartani a beiratkozások, illetve a tankönyvrendelések, és igények felmérésénél.

Az informatikai támogatás biztosítására a Microsoft Magyarországgal kötöttek szerződést annak érdekében, hogy a feladatokat folyamatos IT fejlesztés mellett tudják biztosítani. Az induló rendszerbe átvették a KIR adatbázisából az intézmények, az azokhoz tartozó feladat-ellátási helyek, és 2013. márciusi adatok szerint az ott tanuló diákok szükséges adatait. Ezt követően az internetre kitett www.tankönyvrendeles.kello.hu felületükről elérhető rendszerhez valamennyi tagintézmény egyedi belépési jogosultságot kapott. Ugyancsak feltöltötték az Oktatási Hivaltól kapott hivatalos tankönyvjegyzéket is.

A *diák szintű rendelés* érdekében az intézmények és tagintézmények a diákjaikat az évfolyam, osztály besorolásban kezelhetik. Az iskolából távozott diákok törlésére, újonnan érkezett diákok felvételére lehetőséget biztosít a rendszer. A diákok adatait a rendeléshez szükséges mértékben kitölthetik, szerkeszthetik. A diákok alapvető beazonosítását szolgáló adatokon túl – név, oktatási azonosító, cím, stb. – a fizetési kategóriáját (szülő, gondviselő fizet, térítésmentes, első évfolyam, rászorultság alapján ingyenes, egyéb forrásból finanszírozott) is a tankönyvfelelős állítja be. Diák szinten rögzíthető volt június 15-ig a szülők és iskola között leegyeztetett alaprendelés. A későbbi beiratkozások miatt lehetőséget adtak ún. fiktív diákok felvételére, akik számára fantom néven rendelést lehetett leadni, majd ezeket beiratkozáskor, már az adatok ismeretében kellett nevesíteni.

Minden diák rendeléséről a szülővel is aláírást tudott nyomtatni az iskola tankönyvfelelőse. A tankönyvfelelősök számára felületet biztosítottak a rendszerben arra is, hogy lássák a csomagok kifizettségét, annak érdekében, hogy könyvcsomagok kinek adhatóak át.

Ahhoz, hogy a csomagok kiosztását osztály szinten megtehessek, ezen információkat tartalmazó lista nyomtatását a rendszer lehetővé tette, valamint a tényleges átadások megtörténtét is rögzíthette a tankönyvfelelős.

A rendelési igények időközbeni módosulása miatt (pl. szülő mégsem kér egy könyvet, vagy a gyerek mégsem azt a nyelvet fogja tanulni) augusztus 21-től megnyílt a rendszerben a lehetőség arra, hogy diák szinten az alaprendelés tételei közül nem kívánt tételeket visszarura jelölhesse a tankönyvfelelős, és ezzel párhuzamosan – az alaprendelés leadásához hasonló módon – az aktuális tankönyvjegyzékről választva leadhassa a pótrendelési igényeket.

A *könyvtári szintű rendelésnél* az intézmények és tagintézmények számára ugyanazon belépési jogosultságokkal és határidőkkel egy másik rendszerben lehetőséget biztosítottak arra, hogy az iskola számára rendelkezésre álló támogatási keretből (normatíva keret) fennmaradó forrásai terhére, könyvtáraik számára rendeléseiket leadhassák. Előfordult, hogy az iskola a diákrendelési felületet figyelmen kívül hagyva, az ingyenesen vagy rászorultsági alapon járó tankönyveket rendelte meg a diákok részére a könyvtári felületen. Könyvtári rendelés 429 988 db-ra érkezett összesen 775 millió Ft értékben.

A diákszintű igények, illetve a diákok fizetési státuszainak változásai függvényében ez a maradék forrás változhat, így szükség lehet könyvtári visszaruk vagy pótrendelések leadására, melyre a rendszer lehetőséget biztosít. A tankönyvfelelősök számára rendelkezésre álló, az iskola szinten visszaadandó, illetve a fennmaradó igények fedezeteként várt mennyiségeket tartalmazó kimutatások a könyvtári mennyiségekkel is számolnak.

Az iskolák 2013. március közepétől adták le, majd június 15-ig véglegesítették a diák és a könyvtári szintű alaprendeléseket, a fiktív rendeléseket a beiratkozásokkal összhangban június 30-ig nevesíthették.

2013. június 15-én elérhetővé vált a *Webáruház az iskolai tankönyvellátás kiegészítéseként*, lehetőséget biztosítva a pedagógusoknak, az iskolai, települési, és intézményi könyvtáraknak, de legfőképpen a szülőknek és a diákoknak arra, hogy a számukra fontos tankönyveket, szakkönyveket és egyéb segédkönyveket a KELLO-tól közvetlenül beszerezhessék. A megrendelések kiszállítását a kiadói beszállítások függvényében folyamatosan biztosították.

Tapasztalatuk szerint sok olyan szülői megrendelés érkezett, amikor a gyermek rászorultsági alapon jogosult a tankönyvtámogatásra, de az iskola pld. a nyelvkönyvek beszerzését a szülőre hárította át.

A KELLO a rendelést követően kiállította tanulónként a *díjbekérőket, melyeket 2013. június 24-28. között postán megküldtek a szülőknek*. 2013. június 15-ig beérkezett iskolai tankönyvrendelések adatai szerint összesen 1.124.080 fő tanuló nevére érkezett megrendelés. Ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók száma, akik nem kaptak díjbekérőt: 630.882 fő. 2013. június 15. után utólagos tankönyvrendelés 528.368 fő tanulóra nézve érkezett, ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók száma pedig 227.226 főt tett ki.

A KELLO a díjbekérőn azokat a könyveket tüntette fel, melyeket az iskola tankönyvfelelőse a rendelésben rögzített. A díjbekérők postázásával kapcsolatos fennakadást a KIR adatbázisában rosszul rögzített cím okozta, mivel így rossz címre postázhatták a díjbekérőt. Véleménye szerint e probléma megközelítőleg 500 ezer diákot figyelembe véve 1,5 százaléknál merült fel, és ezen diákok hozzátartozói fordultak panasszal a KELLO-hoz.

Az első fizetési határidő 2013. július 31-e volt, melyet 2013. augusztus 15-ére módosítottak. A tankönyvek ellenértéke kiegyenlíthető volt postai befizetéssel, vagy banki utalással, később lehetőség nyílt – a kibocsátóval való szerződéskötést követően – az iskolakezdési utalványok felhasználására.

A postai befizetések rögzítése az informatikai rendszerben automatikus beazonosítással történt. A banki utalásoknál, ahol a helyes befizető azonosító szerepelt, a rendszer beazonosította, a beazonosítatlan tételeket viszont manuálisan kellett megkeresni, és a beérkezett összeget jóváírni. Az utalványok elfogadásával és feldolgozásával jelentős, előre nem látható többletfeladat hárult a KELLO-ra, hiszen az utalványos befizetéseket manuálisan kellett rögzíteni, és jóváírni a rendszerben, ami közel 19.500 db díjbekérő feldolgozását jelentette.

A fizetési módok megoszlásában a csekken történt befizetés volt túlsúlyban, 5.378.765.775 Ft megfizetése mellett, banki átutalással 806.057.788 Ft-ot (ebből beazonosíthatatlan: kb. 6.000.000 Ft), míg utalvánnyal 290.751.512 Ft-ot fizettek meg. Az összes befizetés 6.475.575.075 Ft-ot tett ki, a díjbekérők alapján a díjat a szülők kb. 90%-os arányban fizették be.

Az ügyvezető igazgató tájékoztatása szerint a tankönyvellátási feladat ellátására külön ügyfélszolgálatot hoztak létre 10 fővel, minden munkatársuknak külön önálló e-mail címet, telefonszámot és külön faxszámot biztosítottak.

A kiadókat 2013. június 5-én tájékoztatták beszállítási tennivalóikról. A kiadóknak a megkötött szerződés szerint 2013. június 21-én a végleges beszerzési megrendelést megküldték, akiknek a 6 regionális központi raktárba július 15-ig kellett beszállítaniuk a megrendelt tankönyveket. A kiadóknak lehetősége volt a beszállítások ütemezésének megadására. Az általuk megadott szállítási időpontokról naponta a logisztikai partnerek részére tájékoztatást küldtek. A beszállítások június elejétől július 15-ig folyamatosan zajlottak.

A tankönyvek 98%-a elkészült, mindössze néhány kiadó (Nemzedékek Tudása, Apáczai Kiadó, Dinasztia, Szent István, Szent Atanáz) nem tudta bizonyos tankönyvekből a teljes igényt kielégíteni. A tankönyv hiányok visszavezethetőek arra, hogy a kiadó nem rendelkezett kellő készlettel, ezért csak részteljesítést tudott biztosítani, a tankönyv engedélyeztetési folyamata elhúzódott vagy a tankönyvet külföldön gyártják/gyártották, és még nem szállították le.

Engedélyezték, hogy a raktárak július 15-ei bezárását követően is szállíthassanak be tankönyveket. A hiányzó tankönyvekkel kapcsolatosan a kiadókkal további egyeztetést tartottak, mert a pótrendelés lezárásáig az iskolákat tájékoztatni kell, hogy a hiányzó tankönyvek helyett rendeléseiket hogyan módosítsák.

A tankönyvellátás *logisztikai megszervezése* érdekében egyrészt a Tkr. 25. § (1) bekezdése alapján a példányszámú tankönyvek tankönyvterjesztési feladatainak ellátására megállapodást kötöttek a példányszámú tankönyveket előállító kiadókkal, akik a tankönyvterjesztési feladatot saját maguk látták el. Másrészt közbeszerzési eljárást követően 2013. május 27-én vállalkozási szerződést kötöttek az ország 5 részterületére, Budapesten a KELLO végezte a logisztikai szolgáltatást. A terjesztési segédke feladata volt az árufogadáshoz, csomagoláshoz, kiszállításhoz szükséges raktárak biztosítása, a tankönyvek átvétele a kiadóktól, azok diákszintű csomagolása, a kiszállítások időpontjának egyeztetése az iskolákkal, a kiszállítások megszervezése és lebonyolítása, a visszaruk és a pótrendelések logisztikai feladatainak ellátása, valamint a végrehajtott feladatok dokumentálása a KELLO informatikai rendszerében.

A 6 régióban 4591 iskola tankönyvcsomagját állították össze. Elsőként a 100%-ban kiszolgálható iskolák tankönyvcsomagjait kezdték összeállítani, a késve szállító kiadók miatt azonban e szabályt feloldották. A névre szóló csomagok összekészítését követően azok tartalmát ellenőrizték és csomagjegyzékkel együtt tasakolták, ezzel is minimalizálva a téves kiszerelest.

(A tankönyvcsomagok elkészítéséhez szükséges egyedi és egységes külső megjelenést biztosító csomagolóanyagok előállítása és szállítása tárgyában kiírt közbeszerzési eljárást követően, 2013. július 15. napján szállítási keretszerződést kötöttek.)

A csomagokat az iskolával és a tankönyvfelelőssel előre egyeztetett időpontban kiszállították, amelynek ütemezéséről (kiszállítási nap, várható időintervallum) a logisztikai partnerek a tankönyvrendelési felületen tájékoztatták a hozzájuk tartozó iskolákat. Amennyiben az iskolának nem volt megfelelő az időpont, abban az esetben további telefonos egyeztetés alapján módosították szállítási ütemtervet. A kiszállításoknál valamennyi logisztikai központnak a tankönyvcsomagok iskolákba történő beszállításához rakodókat kellett biztosítaniuk.

A tankönyveket az informatikai rendszerből előállított szállítmányösszesítő alapján, darabszám szerint adták át. Az esetleges darabszám eltérést az iskolák a reklamációs felületen jelezheték, amely alapján a logisztikai partnerek a hiányzó tankönyvcsomagok pótlását megkezdték. A budapesti kiszállításnál tapasztalták, hogy a Magyar Posta több esetben a tankönyvcsomagokat nem csomag darabszám szerint adta át, ezért az iskolák a szállítmányösszesítőn feltételes megjelöléssel vették át a rakományt.

A KELLO vezetőjének tudomása szerint *az iskolák szeptember 2-án kezdhették meg a csomagok átadását.* A rendelési felületen 2013. augusztus 28-tól osztályonként megtekinthető a befizetések közel naprakész feldolgozottsága mellett, hogy mely diákoknak milyen mértékben adhatóak át a csomagjaik. Szeptember 2-től a megtekintés funkció mellett elérhetővé vált ennek nyomtatható változata és az átadás eredményének adminisztrációját, visszaigazolását támogató funkció is. A csomagok kiosztását követően a tankönyvfelelősök annak eredményét a rendszerben osztály szinten, diákonként rögzíteni tudták.

A KELLO az iskolákat az informatikai felületen tájékoztatta a nem fizetőkről, amennyiben az iskola az informatikai rendszerben nem látja a befizetést a szülőtől kell kérnie a befizetés igazolását. Amennyiben a szülő nem fizette be a tankönyvcsomag ellenértékét, az iskolába kiküldött díjbekérővel tudják a szülőknek biztosítani a tankönyvcsomag kifizetését. A diák státuszának változásakor (nem fizetősből fizetős lett, vagy fordítva) a tankönyvfelelős a rendszerben ezt módosíthatja.

A csomagokon belüli eltérések, reklamációk, megkeresések kezelésére létrehozta a web-es felületen egy új menüpontot, ahol a reklamáció alapján megkezdték a tankönyvhiány, vagy csere kezelését. Kiemelte, hogy a reklamációknál nem vizsgálták annak jogosságát, hanem gondoskodtak a felmerült probléma megoldásáról.

Augusztus 21-től az iskolai rendelési felületen lehetőség nyílt a pótrendelés és visszaruk jelölésére, amelynek határideje szeptember 5-e volt.

Az ügyvezető igazgató az *új rendszer vívmányaként kiemelte*, hogy a korábbi évektől eltérően az ország összes iskolájába az új tanév kezdetére megérkeztek a tankönyvek. Megtörtént a tankönyvpiac átalakítása tankönyvellátássá, ezáltal a szülők számára – az iskola együttműködése esetén – nem szükséges augusztusban tankönyvvásárlás miatt az iskolában sorba állni.

A *KELLO ügyvezetője konkrét panaszos ügyében tájékoztatta a kedvezményes tankönyvre jogosultak tankönyvellátásával összefüggésben.* A webes rendelési felületen kialakított önálló menüpontban rendelhetek azon megrendelők, akik gyermekeik/gondozottaik részére – noha kedvezményre voltak jogosultak – térítés ellenében kívántak tankönyvet rendelni, illetve az iskola által megrendelt tankönyveken túl további tankönyveket, szakkönyveket kívántak vásárolni. Ilyen megrendelésekből megközelítőleg 300-500 számú nagyságrendben számítottak, ám az előzetes számításokat többszörösen meghaladva, tömegesen – megközelítőleg kilencezren – rendeltek gyermekeiknek tankönyveket. A hirtelen érkező rendelési mennyiséget nem tudták kellő hatékonysággal, a szükséges határidőket betartva kielégíteni, amelyhez az is hozzájárult, hogy ezen megrendeléseket elkülönítve kezelték az iskolai tankönyvellátástól. Az egyedi megrendelések alapján a tankönyveket hetente összesítették, ezt követően rendelték meg az érintett kiadóktól és azzal szembesültek, hogy a kiadók sem voltak felkészülve ilyen jelentős mennyiségű külön rendelésre. Hangsúlyozta, hogy a KELLO-nak és a tankönyvellátásban résztvevőknek elsősorban az iskolai tankönyvrendeléseknek kellett eleget tennünk.

Előfordult, hogy egyes egyedi megrendelések teljesítésével késtek, illetve bizonyos megrendelt tankönyveket – az érintett kiadó ilyen irányú tájékoztatása alapján – készlethiány miatt nem tudtak kiszállítani. A bejövő válaszok ismeretében újabb tájékoztatást kértem a szaktárcától, a KELLO ügyvezető igazgatójától, a Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének elnökétől, valamint – az általa írt nyílt levélben foglaltak alapján – a fővárosi Eötvös József Gimnázium igazgatójától.

2.a. Az Emberi Erőforrások Minisztériumához intézett immár harmadik megkereső levelemben az alábbi kérdésekre vártam választ.

- A szaktárca szerint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (It.) 5. § (1) bekezdése és a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (Tpt.) 8/B. § (3) bekezdése alapján jogosult a tanulók adatait nyilvántartani, a KELLO ezért állította ki a díjbekérőt a kiskorú tanuló nevére. Ugyanakkor az It. hivatkozott szakasza a személyes adatok kezelésével összefüggésben együttes feltételt határoz meg, mivel kimondja többek között, hogy személyes adatot törvény felhatalmazása alapján és közérdekből lehet kezelni. Ezzel összefüggésben arra kértem magyarázatot, hogy az egyedi tanulók esetében a tankönyvrendelés körében a közérdek miként értelmezhető?
- A tankönyvrendelés folyamatából miért zárták ki a tankönyvek ellenértékének készpénzben való kiegyenlítési lehetőségét, illetve végeztek-e az új rendszerre való áttérést megelőzően költséghatékonysági vizsgálatokat, azok milyen eredménnyel zárultak?
- Milyen szempontok alapján döntöttek a KELLO pontok létrehozásának helyszíneiről, időpontjairól?
- A névre szóló egyedi tankönyvsomagok kiszállítása néhány hiányosság ellenére a tanévkezdésre megtörtént, a köznevelésért felelős helyettes államtitkár utasítására a tanulók tankönyvsomagjaikat csak a tanév megkezdésekor – szeptember 2-án – vehették át. Az utasítás értelmében azok az iskolák sem adhatták át a tanulóik és szüleik számára a tankönyvsomagokat, ahová az már korábban megérkezett, vagy az éppen folyamatban lévő könyvkiadást kellett felfüggeszteni, de olyan iskoláról is beszámoltak, ahol a már átadott valamennyi tankönyvet az iskolába a tanévkezdésre visszavitették. Ezzel összefüggésben tájékoztatást kértem az utasítás szükségességének az indokairól és arról, hogy az utasítás mennyiben szolgálta az iskolára kellő időben felkészülni kívánó szülők, és tanulók érdekét, továbbá a gyermekek egészséges fejlődésének szempontjából figyelemmel voltak-e arra, hogy az első tanítási napon a gyermeknek kellett az összes tankönyvet hazaszállítani, amely súlyban meghaladja a gyermek által szállítható tankönyvek súlyát?
- A köznevelésért felelős államtitkár korábbi válasza szerint a pótrendelések kiszállítása és a visszarúzás folyamata október 15-én lezárult. Ezzel szemben a panaszok szerint több iskolába is hiányoztak a tankönyvek. Az ellentmondás okainak tisztázását kértem.
- A Kormány a 1662/2013. (IX. 20.) számú határozatával felkérte az emberi erőforrások miniszterét – 2013. szeptember 30-ai határidő megadása mellett –, hogy vizsgálja meg az állami köznevelés tankönyvfejlesztési és tankönyv-előállítási kapacitásának jelenlegi feltételeit, további fejlesztésének lehetőségeit, a rendelkezésre álló állami erőforrásokat, mutassa be a köznevelés minőségi állami tankönyvekkel való ellátása új rendszerének kialakításához szükséges lépéseket, az erőforrások biztosításának módját. Kértem a vizsgálati eredmény megküldését.

Az *államtitkár* válaszában a korábban már ismertetett álláspontját ismételte meg, továbbá kifejtette, hogy a szaktárca a Tpt. módosításával a tankönyvterjesztésben korábban jelentkező számos problémát orvosolni kívánja. A KELLO – mint non-profit szervezet – nem törekszik nyereség elérésére a terjesztői tevékenységével, így a megtakarítások a tankönyvellátáson belül újra eloszthatóvá válnak, illetve a tanítás-tanulás folyamat rendszerének fejlesztésére fordíthatók. A tankönyvbeszerzés egységesítése, központosítása és szabályozott versenyeztetés keretében történő megvalósítása általános árcsökkenéssel járhat a tankönyvek forgalmazásában, egyúttal biztosítva a közpénzzel történő felelős és átlátható gazdálkodást. Az átláthatósághoz jelentős mértékben járul hozzá az a megoldás is, hogy az iskolák a tankönyvmegrendeléseket kizárólag a KELLO informatikai felületén adhatják le, és ezen a rendszeren kívül az átláthatóság garanciáival nem bíró közvetlen kereskedelmi ajánlattétel már nem lehetséges.

A KELLO-hoz sok szülői panasz érkezett, mivel augusztus végén az iskolák berendelik a szülőket a tankönyvek átvétele érdekében, ezért a KELLO javaslatára a Köznevelésért Felelős Helyettes Államtitkárság tájékoztatta a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (továbbiakban: KLIK), hogy ez az eljárás szükségtelen. Az új tankönyvellátási rendszer egyik fontos, a szülők számára kézzelfogható eredménye, hogy a korábbi években tapasztalt augusztus végi iskolai sorban állást megszüntette. Az állami iskolákban a tankönyveket az első tanítási napon, az osztályfőnöki óra keretében osztották ki, ahol lehetőség nyílt osztályonként a csomagok ellenőrzésére, a csomagokban lévő feladatlapok, illetve a könyvtári könyvek begyűjtésére.

A Kormány folyamatosan ellenőrizte a tankönyvek kiszállításának folyamatát, heti rendszerességgel részletes jelentést kér a KELLO-tól a felmerült problémákkal kapcsolatban. A Kormány utasította a KELLO-t, hogy haladéktalanul keressen megoldást a nehézségekre, valamint, hogy az ügyfélszolgálatot bővítse az iskolákkal és a szülőkkel való kapcsolattartás felgyorsítása érdekében.

A KELLO november végi tankönyvellátási jelentése alapján elmondható, hogy az alaprendelés és a pótrendelés tekintetében a csekély mértékű iskolai tankönyvhiány legnagyobb részét a kiadói beszállítás hiánya okozza. A KELLO webáruház felületére továbbra is érkeztek iskolai és szülői megrendelések, ezek teljesítése folyamatosan zajlik. A korábban webáruházban megrendelt könyvek kiszállítása jelentős részben megtörtént, hiányt ebben az esetben is szinte kizárólag kiadói szállítási hiányok okoznak.

A KELLO késelem nélkül felvette a kapcsolatot azokkal a tankönyvkiadókkal, amelyek készlethiányra hivatkozva nem teljesítették a beszállításokat és megállapodtak arról, hogy a kiadók digitális nyomtatással rövid határidővel legyártják a hiányzó tankönyveket. Kapcsolatba lépett azokkal az iskolákkal is, amelyekből tankönyvhiányt jeleztek és tájékoztatták az iskolákat az utólagosan legyártott tankönyvek kiszállításáról.

Az állam 2013. szeptember 1-jétől felmenő rendszerben garantálja az iskolák 1-8. évfolyamain tanulók térítésmentes (tartós) tankönyvekkel való ellátását, ezért az eddigiektől eltérő módon érdemes biztosítani a tankönyveket minden tanuló számára. Szeptember 20-án megjelent a köznevelési rendszer minőségi állami tankönyvekkel való ellátását célzó kormányzati intézkedésről szóló 1662/2013. (IX. 20.) Korm. határozat amelyben a Kormány állást foglalt, hogy ki kell alakítani az egységes elveken és követelményeken alapuló, nem piaci elven működő, állami feladatként ellátandó és központi irányítású köznevelési tankönyvfejlesztés és tankönyv-előállítás rendszerét.

Ugyanakkor a szaktárcától kérésem ellenére nem kaptam meg sem a Korm. határozatot megelőző vizsgálat eredményét, sem a tankönyvek szeptember 2-a előtti kiosztását megtiltó, a minisztérium köznevelésért felelős *helyettes államtitkára által kiadott levelének* másolatát. A levél később nyilvánosan elérhetővé vált. Ebben a helyettes államtitkár 2013. augusztus 23-án a Klebelsberg Intézményfenntartó elnökének felhívta a figyelmét, miszerint a KELLO-hoz sok panasz érkezett, mivel augusztus végén az iskolák berendelték a szülőket a tankönyvek átvételéért, amely eljárás szükségtelen, hiszen indokolatlanul terheli a szülőket. Az új tankönyvellátási rendszer célja ugyanis, hogy a korábbi években tapasztalt augusztus végi sorban állást megszüntetése. A köznevelésért felelős helyettes államtitkár egyben felkérte az elnököt, hogy tájékoztassa a tankerület vezetőket, és rajtuk keresztül az iskolaigazgatókat, miszerint a tankönyveket az első tanítási napon, az osztályfőnöki óra keretében osszák ki.

Itt lehetőség nyílik osztályonként a csomagok ellenőrzésére, a csomagokban szereplő feladatlapok begyűjtésére, illetve a könyvtári könyvek nyilvántartásba vételére. Továbbá a levél felhívta a figyelmet arra is, hogy a szülői panaszok megalapozottak, tekintetben, hogy a korábbi rend szerinti tankönyvtadás az új ellátási rend tudatos, vagy nem tudatos akadályozásához, szabotálásához vezet.

2.b. A *Budapesti Eötvös József Gimnázium tantestületének* 2013. október 16-án kelt állásfoglalása szerint „*Rendszerszintű probléma jelentkezett a tankönyvellátásban, az oktatáshoz kapcsolódó taneszközök beszerzésében, de az iskola takarításában, a gyerekek ebédeltetésében is. A merev törvényi szabályozás sok adminisztrációs lépcsőt épített be a fent említett és más kérdések megoldásába, ez a hétköznapi működést és főként a legfontosabb célt, az eredményes pedagógiai munkát gátolja. (Október elején az ingyen tankönyvre jogosultak egy részének még mindig nincs könyve stb.)*” A levél nyomán megkerestem az Eötvös Gimnázium igazgatóját, de jelentésem kiadásáig nem adott választ megkeresésemre.

2.c. A *KELLO ügyvezető igazgatója* kérésre kiegészítette korábbi válaszát a rendelkezésre álló személyi feltételekkel kapcsolatos információkkal. A KELLO 2013. januári állományához képest a tankönyvellátási feladatainak ellátására további 67 fő munkatársat – ügyintézői, pénzügyi, raktárosi, informatikai, eladói munkakörökbe – vett fel november végéig, illetve távozott 8 munkatársa. A KELLO munkavállalóin kívül diákmunkásokat is alkalmazott, júniusban két raktárban 15-20 fő, júliusban raktáranként két műszakban 110-110 fő, augusztusban raktáranként három műszakban 150 fő, míg szeptembertől október 15-ig egy raktárban két műszakban 60 fő diák dolgozott. Október 15-től egy műszakban 15-20 diák végez munkát. Továbbá, ha a diákmunkások nem voltak elegendőek, azt az egyes Szolgáltatók alkalmi munkavállalókkal egészíthették ki. Az ügyvezető igazgató arról is tájékoztatott, hogy a 2013. szeptember 3-i statisztika szerint 29 iskolában fordult elő, hogy egy teljes osztály vagy évfolyam tankönyveit nem szállították ki. A reklamáló iskolák száma 863 volt, a tankönyvcsomagokban 6794 esetben fordult elő többlet tankönyv vagy hiány, és 136 esetben pedig a megrendelő nem azt kapta, amit rendelt. Továbbá nincs tudomása arról, hogy az iskolákban közösen használt tartós tankönyvek, feladatgyűjtemények, atlaszok hiányoztak volna a teljesítésnél, hiszen a Kiadók a megrendelt tankönyveket beszállították.

2.d. A *Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének elnöke* hangsúlyozta, hogy az idejű új tankönyvellátási gyakorlatban a kiadók és az iskolák nem lehettek közvetlen kapcsolatban egymással. Előre jelezték az Emberi Erőforrások Minisztériumának, hogy a feladat nagyságát rosszul mérték fel. Véleménye szerint az állam olyan szereplőre bízta a teljes folyamat kidolgozását és levezénylését, amely tapasztalatánál és méreténél fogva nem volt alkalmas ennek elvégzésére, valamint utalt a kipróbálatlan informatikai rendszerre is.

A tankönyvellátás folyamatában már az első pillanattól érzékelhetőek voltak nehézségek. Az új informatikai rendszer nem működött megfelelően, késve üzemelték be, gyakran „lefagyott,” nem voltak felkészülve ekkora terhelésre, sok volt az adatvesztés, sőt az érthetetlen adatmódosulás, a rendelés nehézkes és bonyolult volt. Ugyanakkor a pedagógusok (majd a szülők) semmilyen tájékoztatást, segítséget nem kaptak a KELLO-tól, tapasztalata szerint a cég hónapokig teljesen elérhetetlen volt telefonon, e-mailen, de érdemi segítséget akkor sem tudtak adni az ügyintézők a pedagógusoknak (és később a szülőknek), ha esetleg elérték őket. A KELLO – az általa adott szerződési feltételektől eltérően – rendelte a könyveket a kiadóktól, amely nehezítette a gyártást a kiadók számára, ennek ellenére tudomása szerint azok a tankönyveket a kitűzött határidőre beszállították a kijelölt raktárakba. Ugyanakkor a kiadók a tankönyvgyártást – ahogy eddig is – 2013-ban is előfinanszírozták, azaz a tankönyvek árának előre történő beszedését a tankönyvellátás megvalósításához kötni valótlanság. Véleménye szerint semmilyen jogszabály nem írja elő, hogy a szülőknek előre kell fizetni a tankönyvekért.

A tanulónkénti csomagolás is számos problémát vetett fel, amit szintén előre jeleztek a szaktárcának. Az ingyenes tankönyvek vonatkozásában zavar volt az egységcsomagok körül. Nem valósult meg az az ígéret, hogy minden diák névre szóló csomagot kap, hisz voltak olyan iskolák, ahol az ingyenes tankönyvre jogosult gyerekek könyvei több hetes késéssel, ömlesztve érkeztek meg az intézménybe. Úgy tudja, ahol az iskola a tanuló nevére rendelte meg az ingyenes könyvet, ott az (elvileg) belekerült az egységcsomagba; ahol a könyvtár nevére rendeltek, ott nem.

A könyvek kiszállításával kapcsolatban értesültek a be nem tartott határidőkről, utcán lerakott raklapokról, könyvcsomagokat láncban adogató pedagógusokról. Véleménye szerint az egész folyamat átgondolatlanságát mutatja a tankönyvek kiosztását tiltó EMMI utasítás is. Tudomása szerint nem volt olyan iskola, ahová minden csomag időben megérkezett volna, és a csomagokban pontosan azok a könyvek lettek volna, amelyiket megrendeltek. A könyvtár nevére rendelt könyveket – holott jórészt tanulói példányokat tartalmaztak – nem szállították ki a többi könyvvel egyidőben, csak később. Ez megnehezítette a könyvek kiosztását, és a problémakezelést is, hisz már akkor volt reklamáció és pótrendelés, amikor még az alaprendelés sem teljesült. Kiadói szempontból érthetetlenek és megmagyarázhatatlannak tartja, hogy miért hiányoztak bizonyos könyvek minden csomagból, és miért tartott a pótlásuk akár hónapokig, noha a kiadók időben július 15-ig beszállították azokat a raktárakba. A KELLO-tól nem érkezett visszajelzés a kiadók felé, hogy mely könyveiket és miért nem sikerült időben kiszállítani, annak ellenére sem, hogy a tankönyvek tulajdonjoga azok kifizetéséig a kiadóké. Az iskolák korábban tanévkezdésre megkapták a könyveket, ha esetleg lemaradt valami, azt az iskola tankönyvkereskedője napokon belül pótolta. A pótrendelések teljesítése eddig néhány nap alatt megtörtént, és értelemszerűen elsősorban a rendelkezésre álló visszáru felhasználásával. Az idei rugalmatlan rendszer hónapokig nem pótolta a hiányzó könyveket. Nem tudta kezelni az esetleges létszámváltozást: ha egy osztályból elment 2 gyerek, viszont jött helyettük másik 2 tanuló, akkor a közben távozott tanulóknak megrendelt (és esetleg le is szállított) tankönyveket nem lehetett odaadni az új tanulóknak, ezért így még október közepén sem volt tankönyvük, noha szeptember első napjaiban megrendelték azokat. Harmadrészt nem kezelte rendszerben a pótrendelést és a visszárut sem.

Az iskolák és a szülők a KELLO-nál próbáltak reklamálni a kifizetett és hetekig meg nem kapott könyvek miatt. Az elérhetetlenség miatt sokan a kiadókhöz fordultak. Sok olyan elkeseredett szülő járt a kiadóknál, akik úgy döntöttek, inkább kifizetik még egyszer a könyveket, csak legyenek végre könyvei a gyermekének. Az iskolák nem mertek panasszal élni a tankönyvellátás színvonalá miatt, tartottak a személyes következményektől, a fenntartótól, ezért „inkognitóban” kértek segítséget a kiadóktól.

A kiadók az őszi folyamán hetente kapták a KELLO-tól a pótrendeléseket, még november végén is. A folyton változó megrendelésszám és az iskolai-szülői vásárlások sok könyv készletét az utolsó darabig felemésztették, noha egyértelmű, hogy eközben rengeteg „felesleges” példányszámú könyv kering a rendszerben, hiszen, amit a kiadóktól szereztek be akik megunták a várakozást, azok a könyvek előbb-utóbb visszáruban jelentkeznek valahol.

A rendszer átgondolatlanságát jelzi, hogy a KELLO-nak szinte egyetlen, jogszabályban foglalt határidőt nem sikerül(t) betartania, sem a megrendelések időpontjára, sem a fizetésre vonatkozóan. E szerződések – sem az iskolákkal, sem a kiadókkal kötött szerződések – semmilyen szankciót nem tartalmaznak a hibás teljesítésre. Jelezte azt is, hogy az új rendszer mindemellett sokkal drágább is: eddig kb. 12-14%-ot fizettek a kiadók a terjesztőknek, de ebből 6%-ot kapott az iskola a közreműködéséért. Most 20% a KELLO jutaléka és az iskola gyerekenként 100 Ft-ot kap. Az elnök felhívta a figyelmet arra is, hogy a tankönyvellátás kapta az iskoláktól a legmagasabb elégedettséget jelző pontszámot pár évvel ezelőtti GKI-felmérésben. Továbbá rendelkezésemre bocsátotta két pedagógus civil szervezet levelét; a Könyvtárostanárok Egyesülete KELLO-nak címzett levelét, valamint az Innovatív Igazgatók Országos Közhasznú Egyesülete levelének vonatkozó részletét.

2.e. A *Könyvtárostanárok Egyesülete* kiemelte, hogy a KELLO a tankönyvek megrendelésénél az iskolákkal nem alakított ki partneri viszonyt és az iskolák napi működését sem vette figyelembe. Véleménye szerint sokkal egyszerűbben kellett volna megoldani az adatbázis létrehozását, kiemelte, hogy a tanulók adatait a tankönyvfelelősök töltötték fel, amelyek a KIR-ből is átvehetőek lettek volna. A határidők sem feleltek meg az iskolai életnek: a tankönyvrendelés módosítása – június 15. (a beiratkozás előtt – a rendeletben rögzített határidő), pótrendelés – szeptember 5. (kirándulás, tanulók iskolák közti mozgása).

Problémás volt, hogy az ingyenesen vagy normatív támogatásban vagy térítésmentesen (1. évfolyam) kapott tankönyvek zárt csomagban érkeztek, így nehézkes volt az iskola tulajdonát jelző bélyegző elhelyezése bennük (mindezt a tanulóknak való átadás előtt). Tapasztalata szerint a tankönyvek érkezésére kijelölt időpont többször módosult, ám ezt nem mindig jelentették be előre, az átvételkor pedig teljes volt a káosz, mivel nem kezelte napra készen a rendszer a befizetéseket, így sok esetben feleslegesen új díjbekérőt és csekket kellett kiosztani az első tanítási napon. Azt, hogy kinek adható ki a tankönyvcsomagja, osztályonként lehetett csak lekérdezni; egyszerűbb lett volna egy olyan lista, amelyen iskolai összesítésben és osztályonkénti bontásban csak azoknak a neve szerepel, akik nem kaphatják meg a csomagot. Szállításkor a raklapokon az ígért évfolyam szerinti rend helyett összevissza voltak a csomagok, az iskola igénye az lett volna, ha osztály szerint, de minimum évfolyam szerint lettek volna összeállítva a raklapok. Az iskolák számára további nehézséget okozott, hogy az erre szolgáló lista csomagazonosító alapján volt rendezve, ahelyett, hogy a minden adatot tartalmazó Excel táblát osztály/tanuló sorrendbe rendezték volna, ezzel 3-4000 tankönyvfelelősnek okoztak több órai felesleges munkát, jól jellemzi a felhasználói igények teljes figyelmen kívül hagyását.

A KELLO kommunikációjában sok pontatlanság volt, a jogszabályoktól eltérően használták a tankönyvtámogatásra vonatkozó kifejezéseket: pl. a rászorultsági alapon ingyenes kifejezést a normatív támogatásban kapott ingyenes tankönyvre alkalmazták. Nem volt átlátható a teljes tankönyvellátási folyamat, így az adatgyűjtés, a szervezés, előkészítés sokszor nem a célnak leginkább megfelelő módon történt. Jelezte, hogy telefont nem vették fel, az e-mailekre nem válaszoltak, az első időszakban nem állt rendelkezésre kézikönyv a program használatához, azt csak később készítettek, októberben nevezték meg területi referenseket. A szülőknek a nyáron a csekkek postázásáról nem volt kellő információjuk, így sokan eldobták a befizetési igazolást és a díjbekérőt, amelyen a tankönyvek felsorolása volt, amely az átvételhez szükséges volt később. Senki nem jelezte, hogy nem szabad szeptember 1-je előtt tankönyvet osztani. Véleménye szerint a KELLO felháborodásának valódi oka az volt, hogy csak az utolsó pillanatban derült ki, hogy kinek adható ki a könyv és kinek nem.

Minőségi problémaként emelte ki az informatikai rendszer labilitását (lefagyás, adatok eltűnése, váratlan előbukkanása, „váratlan terhelés”), a hiányos tankönyvcsomagokat, betarthatatlan vagy be nem tartott határidőket. Véleménye szerint a késés gondot okoz a tanulásban, költséget (pl. fénymásolás) jelent a szülőnek. Az ingyenes és a normatív támogatott tanulók tankönyveiről az iskolák még november 18-án sem kaptak számlát, így a könyvtári bevételezést nem tudták szabályosan elvégezni.

2.f. Az *Innovatív Igazgatók Országos Közhasznú Egyesülete* arra hívta fel a figyelmet, hogy az elmúlt 15 év tankönyvrendelése és tankönyvszállítása teljesen zavartalan és kiszámítható volt. Ebben az évben, már a rendelés is sok gondot, rengeteg feladatot adott a tankönyvfelelős számára. Nem érthető, hogy a rendeléshez a gyermek személyes adatait miért kellett megadni. Véleménye szerint a szülők körében jogosan váltott ki felháborodást, hogy a tankönyvek befizetésére megadott határidő július 31-e, majd augusztus 15-e. A hírekkel ellentétben az iskolákat a tanév végén nem értesítették a várható eljárás rendről. Több tanítványuk nem kapta meg a csekket annak ellenére, hogy a megrendelés adatai között helyes lakcím szerepelt.

Megerősítette azt az általános gyakorlatot, hogy a könyvek kiszállításáról az utolsó pillanatban értesítették a tankönyvfelelősöket, majd egy szállító munkás az iskolánál az udvaron raklapra lepakolta a könyveket és megkérte a tankönyvfelelőst, kezdje el hordani a könyveket. Érthetetlennek tartja azt az utasítást, hogy azoknak a tankönyveit, akik a nyár folyamán más iskolába mentek, nem lehet odaadni azoknak a diákoknak, akik hozzájuk iratkoztak be. Az iskolák nagyobb hányadánál a tanévkezdésre szinte minden könyv megérkezett, de tudnak olyan iskolákról, ahol még november elején a 11 tankönyvből csak 4 volt meg a tanulónak.

3.a. Az AJB 6902/2013 számú panasz alapján megkeresett gimnázium igazgatójának tájékoztatása szerint iskolájukban a tankönyvellátási rendszer hosszú évek óta jól működött. Ebben a tanévben az ingyenes tankönyvekre átutalt összeg – az egy főre jutó 12 000 forint – kevésnek bizonyult ahhoz, hogy minden arra jogosult diákjuk számára kigazdálkodhatók legyenek a munkafüzetek, és a hittankönyvek.

A kialakult nehéz helyzet megoldására azt a döntést hozta, hogy a munkafüzeteket nem teszik kötelezővé a diákoknak, amelyet a tantestülettel év eleji értekezleten megbeszéltek. Amennyiben a munkafüzetek használatától nem tud eltekinteni a szaktanár, és az ingyenes tankönyvre jogosult diák szülei nem tudják azt kifizetni, azt két módon lehet pótolni. Vagy az iskola támogatására létrehozott alapítvány támogatását kéri, és azon keresztül fizeti ki a szükséges taneszközt (ez évek óta bevett gyakorlat), vagy a tanár lefénymásolja azt a feladatot, amit nem tud nélkülözni a tanóráján. Az alapítványi támogatás lehetőségét a tankönyvellátással megbízott kolléga minden újonnan beérkező osztály szülői értekezletén személyesen elmondta, a régebben náluk tanuló diákok szülei pedig már ismerik ezt a lehetőséget.

Bevált gyakorlat az iskolában hogy a tanulók – tanáraik segítségével – össze szokták gyűjteni a munkafüzetekre szánt pénzeket. A pénz átvételéről szóló igazolás átadása időközben megtörtént, annak ellenére, hogy az időben megrendelt munkafüzetek túlnyomó része az iskolába még nem érkezett meg, így tényleges pénzügyi teljesítés még nem történt. A hittan könyvek esetében az ingyenes tankönyvekre jogosult diákok tartós tankönyvet kaptak. A nyelvi könyveknél – amelyek a legdrágábbak – igyekeztek igazságosan eljárni: a tankönyvek és a munkafüzetek közül az egyiket ingyenes példányként, a másikat a fenti eljárás szerint adták az ingyenes tankönyvre jogosult diákjaik számára.

3.b. Az AJB 6902/2013. számú panaszban foglaltak alapján megkeresett másik gimnázium igazgatójának tájékoztatása szerint ingyenes tankönyvre jogosult diákok száma összesen 133, ugyanakkor az ingyenes tankönyvet két tanuló nem igényelte.

A tankönyvek rendelése a belső szabályzat és a KELLO által meghatározott, gyakran változó rend szerint történt. A felsőbb évfolyamokon a normatív támogatás és a kiegészítő támogatás iránti igények felmérése határidőben 2012. december elejéig megtörtént. Kiegészítő támogatást egyetlen szülő sem igényelt. Ellenben két szülő lemondott e jogáról. A normatív kedvezmény iránti igényen túl egyetlen szülő sem jelezte további kedvezmény iránti igényét.

A tankönyvrendeléssel kapcsolatos módosítások következtében 2013 áprilisában jelentették meg a honlapon a nem kerettanterves, 2013 májusában a kerettanterv szerint tanuló diákok számára kiválasztott tankönyvek listáját, amelyben idegen nyelvi könyvek a sajátos nyelvtanítási struktúra miatt nem szerepelnek.

Mivel a nyelvkönyv nemcsak a tanórai munkát, hanem nyelvvizsgára felkészülést, a nyelvtudás további fejlesztését is segíti, egyetlen szülő vagy diák sem jelezte, hogy a nyelvkönyvet könyvtárból történő tankönyvkölcsönzéssel igényelné. Ezért az iskola az évek során a hétféle nyelv tanításához használt tankönyvekből könyvtári példányokat kölcsönözhető mennyiségben nem gyűjtött. Az iskolának a kölcsönözhető könyvek bővítésére való szándékát az is lehetetlenné tette, hogy az idegen nyelvi tankönyvek eddig évről évre változtak, és többnyire munkafüzet jellegűek voltak.

Nem így az ének-zene, rajz és vizuális kultúra tankönyvei, illetve egyéb atlaszok, szöveggyűjtemények és táblázatok, amelyekből az iskola rendelkezik olyan állománnyal (saját maga által vásárolt és a diákok adományaiból), amelyből biztosítani tudja az ingyenes tankönyvellátást, amennyiben igény van rá.

2013 áprilisától a könyvtárellátó online felületén, folyton változó feltételekkel, a folyamatosan bővülő tankönyvjegyzék alapján kellett megrendelni a tankönyveket. A pótrendelésig az informatikai rendszer nem engedélyezte, hogy az ingyenes tankönyvre jogosult diákok könyvcsomagja meghaladja a 12 000 forintot.

A kezdő évfolyamos, ingyenes tankönyvre jogosult diákok csak a 2013. június 26-i beiratkozást követően tudták leadni igényeiket, nyelvi tudásukról pedig csak a tanév első hetében – a csoportba soroló dolgozat megírása után – lett adat; megfelelő tankönyvet is csak ezt követően lehetett számukra rendelni. Iskolájukban az egy diákra eső átlagos rendelés (idegen nyelvi tankönyvek és az iskola által kölcsönzéssel biztosítottak kivételével) meghaladja a 15.900 forintot. A kezdő évfolyamosok csomagja 13, de a későbbi évfolyamokon is használt tankönyvből áll; egy tankönyv átlagára 1720 forint. A 10. évfolyam 12 darabos könyvcsomagja esetén ez 1690 forint. Ezen számadatok figyelembe vételével matematikai képtelenség az idegen nyelvi tankönyveket is a 12.000 forintos normatívából kigazdálkodni.

A tankönyvek átvételekor az ingyenes tankönyvre jogosult diákot képviselő szülő aláírásával elfogadta az iskola által a tanuló számára biztosított könyveket. Az átvételi lapon nem emelt egyetlen szülő sem kifogást amiatt, hogy a csomagban nem szerepelnek idegen nyelvi tankönyvek, utólag sem kért kiegészítő támogatást, továbbá nem kérte, hogy gyermekének könyvtári kölcsönzéssel biztosítsák a tankönyvet. A tankönyvfelelős tájékoztatása szerint az ingyenes tankönyvre jogosult diákok számára a KELLO online felületén újabb tankönyvet 2013 szeptemberétől nem lehet rendelni, mert a rendszer lezárta az ingyenes tankönyvtámogatásra jogosultak listáját. Feloldhatatlan probléma keletkezett, mivel a kimaradt diákok számára nem lehetett e rendszeren belül megrendelni azt a tankönyvet, amelyet az ún. nem ingyenes diákok korábban megrendeltek, illetve meg is kaptak.

Az igazgató továbbá rendelkezésemre bocsátotta a köznevelésért felelős államtitkár levelét, amelyben több kérdésre hívja fel az iskolák figyelmét. Így arra, hogy a költségvetés tervezésének koncepciója értelmében az állam várhatóan tanulónként 12.000 Ft hozzájárulást biztosít a fenntartóknak az ingyenes tankönyvvel járó törvényi kötelezettségek ellátására. Az ingyenes tankönyvellátás biztosítására az iskolának több lehetősége is van, az iskolától történő tankönyvkölcsönzéssel, használt tankönyvek biztosításával, valamint tankönyvek megvásárlásához nyújtott pénzügyi támogatással, illetve e három módszer együttes alkalmazásával is rendelkezésre bocsáthatja a tankönyveket. A támogatás hatékony hasznosítása érdekében a tankönyvpiac rendjéről szóló törvény első helyen említi a könyvtári beszerzéseket, az ingyenes tankönyvellátásnak a könyvtári állományból kölcsönzés útján történő biztosítását. Továbbá hangsúlyozta, hogy az iskola olyan árösszetételű tankönyvcsomagot rendelhet az egyes évfolyamok számára, hogy feltétlenül biztosítani tudja az ingyenes tankönyvellátásra jogosultak számára a tankönyvet. Az ingyenes tankönyvellátásra jogosultak esetében a szülőktől semmilyen pénzügyi – kiegészítő – hozzájárulás nem követelhető. Az iskolavezetők felelőssége, hogy a munkaközösségek ellenőrzésén keresztül a tankönyvcsomagok ára összhangban legyen az egy főre jutó normatív tankönyvtámogatás összegével. Végül felhívta a figyelmet arra is, hogy térítésmentesen kell biztosítani minden fajta kiadványt (tankönyveket, munkafüzeteket, gyakorló lapokat, atlaszokat, feladatgyűjteményeket, stb.) az iskolába járó, illetve újonnan beiratkozó minden arra jogosult tanulónak.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú 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, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló további panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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 teszteket. 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”*. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. 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 élel azt 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.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, 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. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. 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 Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg. Az Egyezmény 28. cikk 1. c. pontja alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.

4. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti

különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi *a gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A töretlen alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell, hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az *esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban a megkülönböztetés általános tilalma alóli indokolt kivételt jelentenek az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések: az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, fiatalok esetében.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára *az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe *sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti fiatal felnőttek is*.

III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

A panaszokban foglaltakat a sérelmesnek tartott eljárások megvalósulásakor hatályos jogszabályok alapján vizsgáltam. A jelentésem kiadásának időpontjában a tankönyvellátásra vonatkozó jogszabályi környezet megváltozott, a jogalkotó a panaszok megfogalmazásakor hatályos Tpt-t hatályon kívül helyezte és e tárgykörre új törvényt alkotott, azonban a vizsgálat alapját jelentő Tkr.-nek a vizsgálatnál figyelembe vett szabályai továbbra is hatályosak.

1. A tankönyvellátási rendszer átalakításával kapcsolatos anomáliák

1.1. A jogi szabályozás kiszámíthatósága, egyértelműsége és követhetősége, változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása mind a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek különös jelentősége van. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó módosítani kíván a szabályokon, hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos előírásokat, amelyek egyrészt a Jat. előírásaiból, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírósági gyakorlatból következnek.

Egy új rendszer bevezetését megelőzően a Jat. 17. §-a minél megalapozottabb jogszabály előkészítés érdekében nagy hangsúlyt helyez a jogszabályok előkészítése körében a hatásvizsgálatra. A Jat. 17. § (2) bekezdése értelmében a hatásvizsgálatnál vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az előzetes hatásvizsgálat feladata a jogszabály előkészítőjét terheli. *E feladat elvégzésével kapcsolatos kérdésekre a szakértő válaszára nem kaptam meg,*

1.2. A jogalkotás egyik legalapvetőbb követelménye, amelyet a Jat. 2. § (3) bekezdése is tételesen rögzíti, hogy: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott a kellő felkészülési idő követelményével és azt mondta ki, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyok számára a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez. Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz. A kellő felkészülési idő a magyar alkotmányos gyakorlatban alapvetően mérlegelés kérdése, rugalmas és relatív fogalom, azt egyaránt befolyásolja az adott szabályozás tartalma, a megalkotásával kapcsolatos társadalmi érdek, vagy éppen gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontok. A jogalkotónak kivételesen arra is van joga és lehetősége, hogy a kihirdetés napján már hatályba is léptesse a jogszabályt, amennyiben a szabályozási cél másként nem érhető el.

A Tpt. 4. §-a, amelyben a jogalkotó a KELLO-t jelölte ki az iskolai tankönyvellátás feladatának ellátására, 2012. szeptember 1-jén lépett hatályba, ugyanakkor a KELLO részletes feladatait meghatározó végrehajtási rendelet a Tkr. csak 2013. február 28-án került kihirdetésre és az 5 nap múlva, március 5-én lépett hatályba. A Tkr. 26. §-a a tankönyvrendelés első határidejét 2013. március utolsó munkanapjában határozta meg, amikor az iskoláknak a tankönyvrendelésüket többek között a KELLO által működtetett elektronikus információs rendszer alkalmazásával kellett leadni. A rendeletet pedig úgy kellett megtenni az iskoláknak, hogy a körülményekhez képest elvárható legteljesebb körű legyen, a kiválasztott tankönyvek címének, darabszámának, az érintett tanulók (ha ismertek) és a tanulókat esetlegesen megillető támogatások feltüntetésével, mivel módosításra és a pótrendelésre csak indokolt esetben, így különösen az osztálylétszám változása esetén kerülhet sor. A módosítás és a pótrendelés során csak a végleges rendelésben megadott tankönyvek darabszámát lehet módosítani. A módosítás az eredeti rendelestől maximum 10%-ban térhet el. Ez idő alatt, amely nagyjából 25 napot ölelt fel, amelybe még 2013 márciusában az iskolai tavaszi szünet egy része is beleesett, kellett volna egy olyan működő informatikai rendszert létrehozni, amely már tartalmazza a tanulók jogszabályban meghatározott adatait és az képes az iskoláktól érkező megrendeléseket is fogadni. E feladatok ellátására szolgáló feltételrendszer rendelkezésre állásával összefüggésben a

KELLO igazgató kifejtette, hogy a feladat ellátásához állami pénzügyi forrásokat nem kaptak, informatikai rendszerük kiépítése is csak jelentős késéssel indulhatott meg, teszt-üzemmód lefolytatására sem volt lehetőség, a felmerült problémákat üzemelés mellett korrigálták. A cég a személyi állományát is ténylegesen csak tavasszal kezdte növelni informatikai és pénzügyi szakemberekkel, májusban további bővítéssel tankönyvügyintéző ügyfélszolgálatos munkakörbe vett fel 8 alkalmazottat.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a Tpt. módosításához képest későn elfogadott Tkr, és annak hatályba léptetése, valamint a Tkr-ben kijelölt első feladat elvégzésre megállapított határidő teljesítésére rendelkezésre álló időtartam nem volt összhangban a rendelkezésre álló tárgyi, személyi és, technikai feltételekkel, ami a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással összefüggő alapjogi visszássághoz vezetett.

1.3. Az időben és teljes körűen leadott tankönyvrendelések képezheték alapját a tanulók tankönyvellátásának, amely megrendeléseket a KELLO-nak tíz napon belül kellett összesíteni és az érintett kiadóknak továbbítani, majd pedig a kiadóknak a kapott megrendeléseket öt napon belül a KELLO által működtetett elektronikus rendszeren keresztül visszaigazolniuk, amiről a KELLO a rendelést leadó intézményeket és fenntartóikat értesíti.

A tankönyvrendelés módosításának határideje június 15-e volt, a helyzetet azonban bonyolította, hogy a Tkr. 36. § (6) bekezdése szerint e határidőt a 2013/2014. tanévi tankönyvrendelésnél azzal az eltéréssel kellett alkalmazni, hogy az iskola a tankönyvrendelését 2013. március utolsó munkanapja és 2013. május 15-e között módosíthatta és kiegészíthette a kerettantervi rendelet alapján jóváhagyott tankönyvekkel. Ezzel tulajdonképpen a tankönyvrendeléssel járó feladatok megkétszereződtek, mind az iskolánál, mind a rendelést fogadó és összesítő KELLO-nál.

Ugyanakkor a KELLO igazgatója arra is hivatkozott, hogy a határidőket az iskolák is csak nehezen vagy egyáltalán nem tudták tartani, mivel azok nem az iskola életéhez igazodtak, a június 15-ei határidő helyett a rendeléseket június 30-áig véglegesítették. Hasonló problémák léptek fel a pótrendelések szeptember 5-ei határidejénél, hiszen az iskolák jelentős részében erre az időpontra esnek a tanév eleji, iskolán kívüli programok. E tapasztalatokat a megkeresett iskolák igazgatói és Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének elnöke is megerősítette, hangsúlyozták, hogy a rendelés véglegesítésének június 15-i határideje életszerűtlen, hiszen ebben az időpontban a középiskolai beiratkozások (június 26-28.) és az iskolák közötti átjelentkezések még a javában tartanak. Sőt azt is jelezték, hogy e helyekre fiktív tanulói nevekkal lehetett leadni rendeléseket. *Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a Tkr-ben meghatározott rendelési határidők az iskolai tanév rendjével nem kellően összehangolt teljesítési határidők meghatározása a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással összefüggő alapjogi visszássághoz vezetett.*

2. A tanulók tankönyvellátásának megszervezése

2.1. Szükségesnek láttam annak tisztázását is, hogy a sérelmezett eljárások idején hatályos jogszabályok alapján kinek a feladata volt a tanulók tankönyvhöz juttatásával kapcsolatos feladatok elvégzése. E kérdéssel összefüggésben figyelemmel voltam a Tpt. 4. § (6) bekezdésére, amelynek értelmében a tankönyvellátás állami közérdekű feladat, ami magában foglalja *a tankönyvek országos megrendelését, beszerzését és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezését, valamint a tankönyvek vételárának iskoláktól való beszedését.* Ezt a feladatot az állam a Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságon (a továbbiakban: *KELLO*) keresztül látja el. Továbbá a Tpt. 8/A. § (1) bekezdése rögzítette azt is, hogy *az iskolai tankönyvellátás megszervezése és lebonyolítása az iskola feladata és felelőssége,* amely magában foglalta a Könyvtárellátó által beszerzett és az iskolákhoz leszállított tankönyveknek *a tanulók és az iskolai könyvtár részére történő átadását, a sérült, elveszett, hibás tankönyvek pótlását és a visszáru kezelés iskolán belüli feladatainak ellátását, illetve az ehhez kapcsolódó adminisztratív és elszámolási feladatokat.*

Ezzel szorosan összefüggő szabályt tartalmaz e szakasz (4) bekezdése, amely szerint az iskola a KELLO-tól átvett tankönyveket annak nevében értékesíti, a beszedett vételárral elszámol felé. Az előzőeket támasztja alá a Tkr. 24. § (1) bekezdése is, miszerint rögzíti a törvényre visszahivatkozva, hogy *a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezése, valamint a tankönyvek vételárának beszedése a Tpt. 4. § (6) bekezdés értelmében állami közérdekű feladat, amelyet KELLO lát el.* Továbbá a Tkr. 29. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés is, miszerint: *„Az iskola a tankönyveket a Könyvtárellátótól a tanulók részére megbízásból értékesítésre átveszi majd a tankönyvellátás helyi rendjének elkészítésében foglaltaknak megfelelően a tankönyvfelelős részt vesz a tankönyvellátással kapcsolatos iskolai helyi feladatok ellátásában.”*

A fenti rendelkezésekre tekintettel tehát a tankönyv ellátás feladatai megoszlottak az iskolák és a KELLO között. Az iskolák feladata volt a megrendelés, a leszállított könyvek szétosztása, a tankönyvek ellenértékének átvétele és a hibás teljesítésből eredő reklamációk iskolán belüli kezelése. A KELLO feladata volt a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése, iskolákhoz való eljuttatása, valamint az iskoláktól a tankönyvek vételárának iskoláktól való beszedése. Ezt a tényt az NGM helyettes államtitkára is megerősítette.

Vélhetően a Tkr. 24. § (1) bekezdése teremthette meg a KELLO helytelen pénzbeszedésének az alapját, hiszen a Jat. szabályaival ellentétesen a Tkr. hivatkozott szakasza – pontatlanul – megismételte a Tpt. 4. § (6) bekezdésében foglaltakat, de kihagyta a KELLO feladatai közül, hogy a tankönyvek vételára beszedésének feladata az iskolákra és nem a tanulókra vonatkozik. Utalni szeretnék azonban arra is, hogy ez a pontatlanság sem vezethet oda, hogy a miniszteri rendelet felülírja a nála magasabb szintű törvényi szabályozást.

2.2. Az EMMI államtitkárának válasza miatt szükséges kitérni a tanulók személyes adatainak felhasználásával kapcsolatos gyakorlatra is. Az államtitkár többször kifejtette, hogy azért szükséges a tanulók adatait a KELLO-nak megadni, mert a tanulók szüleit másként nem érheték volna el, amire a Tpt. is felhatalmazást adott.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a tanulók legszükségesebb adatainak átadását a Tpt. 8/A. §. (3) bekezdése csak egy esetben tette lehetővé, mégpedig annak érdekében, hogy a tanuló az iskolai tankönyvellátás keretében évfolyamonként legfeljebb két alkalommal jogosult a tankönyvjegyzékben szereplő áron megvásárolni ugyanazt a tankönyvet, valamint ha a tanuló iskolát vált – az e tényről kiállított iskolai igazolás felmutatásával – az új iskolában alkalmazott tankönyvet a tankönyvjegyzékben szereplő áron legyen jogosult megvásárolni. Ezt erősítette meg a Tpt. 8/B. § (3) bekezdése, miszerint a KELLO és annak teljesítési segéde jogosult nyilvántartani a tanulók következő személyes adatait: a tanuló neve, diákigazolványának száma, *ha a tanulónak nincs diákigazolványa* az anyja neve és a születési ideje, továbbá minden tanuló esetén az iskolai tankönyvellátás keretében megvásárolt tankönyvek, illetve a vételhez kapott támogatás összege. *A személyes adatok kizárólag a tankönyvjegyzékben meghatározott áron történő tankönyvvásárláshoz való jogosultság megállapítására használhatók fel.*

A Tkr. 24. § (2) bekezdése alapján a KELLO együttműködik a KIR adatkezelőjével (Oktatási Hivatal), és ennek keretében a KIR adatkezelője a KELLO részére átadja az átadáskor hatályos tankönyvjegyzéket, továbbá a KIR-ben szereplő és a tanulókra vonatkozóan a tankönyvtörvény 8/B. § (3) bekezdésben meghatározott adatokat, vagyis a tanuló nevét, diákigazolványának számát, *ha a tanulónak nincs diákigazolványa* az anyja nevét és a születési idejét. A felsorolásban a tanulók lakcímére vonatkozó átadási kötelezettség a jogszabályban nem jelenik meg.

E szabály ismeretében felvetődik annak a kérdése, hogy az Oktatási Hivatal a tanulók adatait a Tpt. 8/B § (3) bekezdésében foglaltakon túl miért adta át egy másik szervnek, különösen milyen jogalapja volt a tanulók lakcímeinek, illetve amennyiben a tanuló rendelkezett diákigazolvánnyal, a tanulók további személyes adatainak átadására.

Valamennyi panaszos és megkeresett szerv a jogszabályokban foglalt eljárásrendtől eltérő gyakorlatról számolt be, különösen a tankönyvek ellenértékének megfizetése és a tanulók személyes adatainak felhasználása tekintetében. A gyakorlatban a KELLO a tanulók (hangsúlyozom, jelentős részben kiskorú gyermekek, a polgári jog szabályai szerint cselekvőképtelen gyermekek) számára írta elő fizetési kötelezettséget, annak ellenére, hogy a Tpt. 4. § (6) bekezdése egyértelműen meghatározta, hogy a tankönyvek ellenértékének a beszedésére az iskola jogosult, akitől azt a KELLO beszedi. A fentiek miatt nem fogadható el az államtitkár azon álláspontja, miszerint az új tankönyvellátás kiemelt célja az iskolák pénzkezeléstől való megkímélése és az ezzel járó feladatok alóli tehermentesítés, hiszen éppen a hatályos és vonatkozó jogszabályok nem tették ezt lehetővé.

A jogalkotó azonban 2014. január 1-jével a Tpt.-t teljes egészében hatályon kívül helyezte. A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény 2. § (2) bekezdése szerint „a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskolák számára történő eljuttatásának megszervezése, a tankönyvek vételárának beszedése (a továbbiakban: tankönyvellátás) állami feladat, amelyet az állam a Kormány rendeletében kijelölt nonprofit gazdasági társaság (a továbbiakban: könyvtárellátó) útján látja el.” A jogalkotó a 2014/2015. tanév tankönyvellátására új jogszabályt alkotott, ugyanakkor a szaktárca már a 2013/2014. tanév tankönyvellátását a jövőben módosítani kíván rendelkezések szerint hajtatta végre.

Mindebből következően álláspontom szerint a 2013/2014. évi tanév tankönyvellátás megszervezésével kapcsolatos pénzbeszedési gyakorlat a vizsgált időszakban hatályos szabályozásnak nem megfelelően, nem egy esetben azzal ellentétesen folyt, ami a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményébe ütközve visszasságot okozott.

3. A tankönyvellátás problémái

3.1. A fizetési feltételek meghatározásával összefüggésben már a 2. fejezetben rögzítettem, hogy álláspontom szerint a KELLO-nak nem volt jogalapja közvetlenül sem a tanulóktól, sem a törvényes képviselőjétől a tankönyvek ellenértékének beszedésére, e feladat elvégzése a Tpt. 4. § (6) bekezdése értelmében az iskola feladata lett volna. E szabály figyelmen kívül hagyása mellett a KELLO a vételár előzetes megfizetését írta el, elsőként július 31-i határidő megjelölésével, amelyet később augusztus 15-ére módosított, azzal a szülők felé nem kellő mértékben hangsúlyozott *kiegészítéssel, hogy fizetésre a tankönyvek átvételét megelőzően bármikor lehetősége van, csak ebben az esetben az iskolánál kell igazolnia a vételár megfizetését.*

A KELLO pénzbeszedési gyakorlatában további problémát okozott kezdetben az iskolakezdési utalványok felhasználhatatlansága. A felmerült probléma orvoslását menetközben kísérelték meg, és lehetővé tették, hogy a megyeszékhelyeken egy-egy postahivatalban és az ország 7 pontján működő KELLO pontokban utalvánnyal is lehessen fizetni. Ezáltal azok, akik nem a 19 város egyikében laktak és iskolakezdési utalvánnyal kívántak fizetni, azoktól a megyeszékhelyre való eljutás további költségeket és idő ráfordítást igényelt. A fizetési eszközöket bővítő intézkedés azonban eltérő fizetési körülményeket indukált, és annak igénybevétele függött a tanuló szülőjének, törvényes képviselőjének lakóhelyétől is. Az intézkedés ugyanakkor a befizetéseket fogadó félnél a KELLO-nál is előre nem látható többletmunkát okozott.

Az Alaptörvény értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely – így az alapfokú és középfokú köznevelési intézmények tanulóinak a művelődéshez való jogát – megkülönböztetés nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Ugyanakkor a tankönyvek árának készpénz helyett utalvánnyal való megfizetésének lehetősége a tanulók lakóhelyétől függően biztosított.

Ebből következően álláspontom szerint a jogszabályokkal ellentétes pénzbeszedési gyakorlat, az előre nem kiszámítható, változó határidők és nem kellően hangsúlyozott fizetési feltételek a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményébe ütközve visszásságot okoztak. A menetközben megváltoztatott, utalványos fizetési feltételek a vidéken élő érintett tanulókkal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznek.

3.2. A számla adás kérdéseivel összefüggésben a nemzetgazdasági minisztérium adózásért és számvitelért felelős helyettes államtitkára kifejtette, hogy „nem áll rendelkezésre arra vonatkozóan információ, hogy a tanulók/szülők által megfizetett ellenértékkel mikortól rendelkezhet a KELLO: a könyvek leszállításáig az iskola kezeli vagy a kézhezvételt követően, de még a tényleges teljesítést megelőzően a KELLO felé elszámol ezen összegekkel. Amennyiben *ugyanis a Könyvtárellátó a teljesítést (a könyvek leszállítását és a tanulóknak történő átadását) megelőzően rendelkezik ezen összegekkel⁴ (kézhez veszi, részére jóváírásra kerül), akkor a pénz az Áfa tv. 59. § (1) bekezdése szerinti előlegnek minősül. Ebben az esetben a fizetendő általános forgalmi adót az előleg jóváírásakor, kézhezvételekor kell megállapítani és a számla kibocsátásáról legkésőbb ezen időpontig kell gondoskodnia az értékesítőnek vagy a számlázásra meghatalmazott személynek.*”

A fentiekkel ellentétben az EMMI államtitkára válaszában szintén az Áfa tv. 163. §-ára hivatkozva a számlaadással kapcsolatosan azt hangsúlyozta, hogy a számlát a teljesítéstől, azaz a tankönyvek átadásától számított 15 napon belül kell kiállítani.

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban Áfa tv.) rendelkezik a számlakibocsátási kötelezettségről. Az Áfa tv. 159. § (1) bekezdése kimondja, hogy az adóalany köteles – ha e törvény másként nem rendelkezik – termékértékesítéséről, szolgáltatásnyújtásáról a termék beszerzője, szolgáltatás igénybevevője részére, ha az az adóalanytól eltérő más személy vagy szervezet, számla kibocsátásáról gondoskodni. Az Áfa tv. 163. §-a értelmében az adóalany a számla kibocsátásáról legkésőbb a teljesítésig, előleg fizetése esetében a fizetendő adó megállapításáig, de legfeljebb az attól számított ésszerű időn belül köteles gondoskodni. Az ésszerű idő, ahol az ellenértéket – ideértve az előleget is – készpénzzel vagy készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel térítik meg, haladéktalan számlakibocsátási kötelezettséget jelent. Az Áfa tv. 59. § (1) bekezdése kimondja, hogy a termék értékesítése, szolgáltatás nyújtása esetében, ha a teljesítést megelőzően pénz vagy készpénzhelyettesítő fizetési eszköz formájában ellenértékbe beszámítható vagyoni előnyt juttatnak (a továbbiakban: előleg), a fizetendő adót az előleg jóváírásakor, kézhezvételekor kell megállapítani.

A Tkr. 10. melléklete a tankönyvellátási szerződés kötelező kereskedelmi feltételei közötti 3. pontban rögzíti, hogy a KELLO a tanulók részére megrendelt tankönyvek vonatkozásában fennálló *számlaadási kötelezettségét legkésőbb a tankönyveknek a tanulók történő átadásával egyidejűleg köteles teljesíteni.*

A feltárt tényállás szerint a szülők a tankönyvek vételárát – a jogszabályban foglaltakról eltérően, de nem az iskola, hanem – a KELLO számára az általa megadott fizetési határidőn belül közvetlenül fizették meg. A KELLO-nak számlakibocsátási és adómegállapítási kötelezettsége keletkezett, amelynek időpontját mind a jogszabályok, mind az illetékes tárcavezetők eltérően szabályozzák és értelmezik. Az NGM helyettes államtitkára és az Áfa tv. szerint az előleg átvételét követő ésszerű határidőn belül, azaz annak jóváírásakor, míg a Tkr. alapján a tankönyvek átadásával egyidőben kerül sor, a köznevelésért felelős államtitkár értelmezésében pedig a tankönyvek átadását követő 15 napon belül.

Álláspontom szerint a számlakibocsátással összefüggő egymással ellentétes és eltérő szintű jogforrásokban található jogi szabályozás és ezek eltérő értelmezése a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve okoz visszásságot.

⁴ Áfa tv. 163. § (1) bekezdés a) pont és a (2) bekezdés b)-c) pontjai

3.3. Tankönyvellátás módja, kiszállítása, visszáruzás

3.3.1. A 2013/2014-es tanév megkezdésének előkészítésekor hatályos Tpt. 8/A. § (1) bekezdése szerint *az iskola felelőssége az iskolai tankönyvellátás megszervezése és lebonyolítása, amely a KELLO által beszerzett és az iskolákhoz leszállított tankönyveknek a tanulók és az iskolai könyvtár részére történő átadását, a sérült, elveszett, hibás tankönyvek pótlása és a visszáru kezelés iskolán belüli feladatainak ellátását, illetve az ehhez kapcsolódó adminisztratív és elszámolási feladatok elvégzését jelenti.* Ennek érdekében a Tkr. 29. § értelmében a tankönyvrendelés elkészítésével egyidejűleg az iskolai tankönyvellátás helyi rendjében az iskola igazgatója megnevezi az iskolai tankönyvfelelőst, aki részt vesz a Tpt. 8/A. §-ában meghatározottak szerint a tankönyvellátással kapcsolatos iskolai helyi feladatok ellátásában.

A Tkr. 10. mellékletében foglaltak alapján a KELLO köteles a megrendelt tankönyveket a tankönyvszerződéssel érintett iskola helyiségében a megállapodás szerinti időpontban az iskolának átadni. A Tkr. 29. § (4) bekezdése értelmében az Nkt. 46. § (5) bekezdése alapján az állam által biztosított ingyenes tankönyveket – a munkafüzetek kivételével – az igazgató az iskola könyvtári állományába veszi, a továbbiakban az iskolai könyvtári állományban elkülönítetten kezeli, és a tanuló részére a tanév feladataihoz rendelkezésre bocsátja az iskola házirendjében meghatározottak szerint.

A Tkr. 10. melléklete továbbá azt is, rögzíti, hogy a központ, az iskola az iskolai tankönyvrendeléssel érintett tankönyvek vonatkozásában köteles mennyiségi vagy minőségi kifogásait *haladéktalanul* jelezni a KELLO részére, melyet a KELLO a központ által fenntartott iskola esetében a központtal, a nem a központ által fenntartott iskola esetében az iskolával közösen megállapodott feltételekkel orvosol. A központ vagy az iskola a visszárut szeptember 30-ig köteles (a felek eltérő megállapodása hiányában) saját helyiségében a KELLO rendelkezésére bocsátani.

E kérdéssel szorosan összefügg az, hogy a KELLO – bár jogszabály sehol sem mondta ki, és nem is a tanulók lakcímére szállította ki a tankönyveket – tanulóként egyedileg csomagolta a szükséges tankönyveket. Az egyedi csomagolás nemcsak a megrendelt könyvek megérkezésének a mennyiségi és minőségi leellenőrzésében okozott zavart, hanem az ingyenes és a térítésmentesen biztosított tankönyvek vonatkozásában is. Ugyanis azok a tanulók, akik ingyenes vagy térítésmentes tankönyvellátásra jogosultak csak a munkafüzeteket kapják meg teljes tulajdonukba, a tankönyveket a Tkr. 29. § (4) bekezdése szerint csak használatra kapják, tehát ezen tankönyvek iskolába történő megérkezését követően, mielőtt azt a tanuló átvehette volna az iskola könyvtári állományába kellett venni. Így a névre szóló tankönyvcsomagokat az iskolának tulajdonképpen minden tanuló esetében az átadást megelőzően a mennyiségi és minőségi kifogások miatt – akár a szülők jelenlétében is – fel kellett volna bontani, valamint ha az első osztályos tanuló, illetve a rászoruló gyerek könyvtári kölcsönzéssel kapja kézhez a tankönyveit, az egybecsomagolt tankönyveket átválogatva könyvtári állományba kellett vennie.

A köznevelésért felelős helyettes államtitkár a KLIK-en keresztül utasította az iskolákat, hogy *tankönyveket csak a tanév megkezdésekor adhatják át a tanulóknak*, mindezt a KELLO javaslatára hivatkozva, a KELLO tudomása szerint pedig mindez az Oktatási Hivatal javaslata volt.

Álláspontom szerint a fentiek alapján az iskolába leszállított és az általa átvett könyvek megérkezésének mennyiségi és minőségi ellenőrzése, a tanulóknak történő kiosztása, időpontjának meghatározása és közzététele az iskola feladata. A köznevelésért felelős helyettes államtitkár az iskolákat érintő felelősségi körén átnyúlva, azok hatáskörének elvonása mellett az állami fenntartón keresztül utasította az iskolákat, hogy a szülők által már jóval korábban kifizetett tankönyveket csak a tanév megkezdésekor adhatják át a tanulóknak. A kifogásolt intézkedés a jogállamiság követelményébe ütközve visszásságot okozott.

Nem elfogadható a helyettes államtitkár utasítása abból a szempontból sem, hogy megakadályozta a tanévkezdésre a tanulók és szülei időben való felkészülését, továbbá nem volt figyelemmel arra sem, hogy a tankönyvek együttes hazaszállítása – azok tömege miatt – nem várható el egy az alsóbb évfolyamra járó tanulótól, hiszen az összes tankönyv és munkafüzet súlya jóval meghaladja a tanuló által szállítható 3 kg-os egészségügyi határértéket.⁵

Álláspontom szerint a kifogásolt helyettes államtitkári vélemény a tekintetben sem helytálló, hogy a szülőknek így nem kellett az iskolában sorba állnia. Ellenkezőleg. Az utasítás miatt előfordult az is, hogy az iskolák a tankönyvek átvételének időpontjáról a szülőket előzetesen már kiértécsítették és ennek lemondására már nem állt rendelkezésre kellő idő, így a szülőknek nem egyszer, hanem két alkalommal kellett megjeleníteniük az iskolában, tekintettel arra, hogy a tankönyvek átvételét aláírásukkal kellett igazolni.

3.3.2. A Tpt. 6. §-a értelmében az éves központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni az egy tanulóra jutó tankönyvtámogatás összegét, amelyet az éves központi költségvetésről szóló törvényben meghatározottak szerint – a fenntartók útján kell eljuttatni az iskolákhoz. A tankönyvtámogatás felhasználható a tanulói tankönyvvásárlás költségeinek átvállalására és csökkentésére, továbbá az iskolai tankönyvrendelés teljesítésére (a továbbiakban együtt: iskolai tankönyvellátás rendje). E szakasz (5) bekezdése rögzíti, hogy az iskola igazgatója kezdeményezi a települési önkormányzatnál annak a rászoruló tanulónak a támogatását, akinek a tankönyvellátását az iskolai tankönyvtámogatás rendszere nem tudja megoldani.

Az Nkt. 46. § (4) bekezdése szerint a gyermek, tanuló joga többek között, hogy a nevelési-oktatási intézményben, *családja anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes tanszerellátásban* részesüljön. E szakasz (5) bekezdése és a 97. § (22) bekezdései alapján pedig a 2013/2014. tanévtől fokozatosan bevezetve az első évfolyamtól *az állam biztosítja, hogy a tanuló számára a tankönyvek térítésmentesen álljanak rendelkezésre.* A rászorultság alapján való ingyenes tankönyvellátás szabályait a Tpt. 8. § (4) határozza meg, miszerint: az iskolai tankönyvrendelésnek biztosítania kell, hogy – az iskolától történő tankönyv-kölcsönzés, napköziben, tanulószobában elhelyezett tankönyvek igénybevétele, használt tankönyvek biztosítása, illetőleg tankönyvek megvásárlásához nyújtott pénzbeli támogatás útján – a nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő minden olyan tanuló részére, aki

- a) tartósan beteg,
- b) a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd,
- c) három vagy több kiskorú, illetve eltartott gyermeket nevelő családban él,
- d) nagykorú és saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosult, vagy
- e) rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül a tankönyvek ingyenesen álljanak rendelkezésre (a továbbiakban: normatív kedvezmény).

A Tkr. 8. § (6)-(7) bekezdése – hasonlóan a korábbi szabályokhoz – a fenti normatív kedvezmény és az esetlegesen azon felül adható kedvezmény igénybevételéhez előírja, hogy azt az arra jogosultnak igénylőlapon kell bejelentenie – főszabály szerint – az iskolai tankönyvrendelés elkészítése előtt, az iskola által meghatározott időben.

⁵ Tkr. 27. § (4) Az egyes osztályokba beiratkozott tanulók szüleit tájékoztatni kell az adott osztályban használni szándékozott tankönyvek össztömegéről. Az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjét úgy kell kialakítani, hogy az egyes tanítási napokon használt tankönyvek tömege a három kilogrammot ne haladhassa meg. A szülői szervezet az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjének összeállításánál - különösen a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel - egyetértési joggal rendelkezik. Lsd. AJB 691/2013. számú jelentést!

Mindezen igénybejelentések figyelembe vétele mellett rendelték meg az iskolák a tanulók tankönyveit. A panaszosok azonban arról számoltak be, hogy a kedvezményes tankönyvellátásra jogosult tanulók nem jutottak hozzá a tanév kezdetekor a tankönyvekhez, amely adódhatott a KELLO rendelési felületeinek helytelen használatából is. Ugyanakkor az ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók számára az iskolai megrendelésen túl, azzal párhuzamosan térítés ellenében a szülők is megrendelték a tankönyveket, annak érdekében, hogy gyermekeiknek a későbbi vizsgáikhoz az meglegyen. De olyan is előfordult, hogy a kedvezményes tankönyvet az iskolán keresztül nem igényelték és a szülők saját maguk rendelték meg térítés ellenében az általuk szükségesnek tartott tankönyveket.

E rendelés „dömpingre” azonban a KELLO nem volt felkészülve, amit maga az ügyvezető igazgató is rögzített válaszában: „előzetes számításainkat többszörösen meghaladva, tömeges” rendelés érkezett, a „hirtelen érkező rendelési mennyiséget nem tudtuk kellő hatékonysággal, szükséges határidőket betartva kezelni.” A KELLO-nál jelentős szállítási késedelem és a párhuzamos rendelés miatt adott tankönyvek tekintetében hiány is keletkezett. Ugyanakkor mivel a KELLO az iskolai szintű rendeléstől elkülönítve kezelte a tanulói rendelést, az utólagosan leadott rendelésekre szállítási költséget is felszámított.

3.3.3. A Tpt. 8. § (10) bekezdése szerint az iskolai tankönyvvásárláshoz nyújtott fenntartói támogatásból elsősorban *a normatív kedvezményeket* kell biztosítani. A fennmaradó összegből támogathatók a normatív kedvezményre nem jogosult tanulók, továbbá a tanulói munkatankönyv, munkafüzet megvásárlásához támogatás nyújtható. A normatív hozzájárulásból az iskolai könyvtár, könyvtárszoba részére a normatív kedvezmények biztosításához szükséges tankönyv, a fennmaradó összegből ajánlott és kötelező olvasmány, digitális tananyag, oktatási program szerezhető be. Áttekintettem a Tpt. helyébe lépett új az ingyenes tankönyvellátásra vonatkozó szabályokat is, amelyek lényegében a korábbi szabályokat változatlan formában átvették.

Az egyedi panasz alapján vizsgált két *Bács-Kiskun megyei középiskola* közül az *állami fenntartású gimnázium* igazgatójának válasza szerint az iskola sajátos nyelvoktatása miatt nem volt lehetőség az újonnan belépő és ingyenes tankönyvre jogosult tanulók részére a rendelési határidőn belül leadni a nyelvkönyvek megrendelését, hiszen a KELLO szeptemberben már „lezárta az ingyenes tankönyvtámogatásra jogosultak listáját”. Továbbá utalt arra is, hogy az új tankönyvrendelési rendszer nem adott lehetőséget a tankönyvtámogatás összegét – 12.000 Ft-ot – meghaladó tankönyvrendelés leadására az ingyenes tankönyvre jogosultaknál, mivel a nyelvkönyvek a legdrágábbak.

A *nem állami fenntartású gimnázium* igazgatója pedig úgy döntött, hogy mivel a tankönyvcsomagok értéke nem fért bele a tankönyvtámogatás összegébe, iskolájukba nem teszik kötelezővé a munkafüzetek használatát. Utalt a fénymásolási, illetve az alapítványi támogatás igénybevételeének lehetőségére. Ugyanakkor a szaktanárok mégis összegyűjtötték a munkafüzetek árát – amiről átvételi igazolást is kiadtak – és külön megrendelték azokat.

Álláspontom szerint, ha a tanuló normatív kedvezményre, azaz ingyenes tankönyvellátásra jogosult, egyetértve a köznevelésért felelős államtitkár által kifejtett levélben foglaltakkal,⁶ nem tehető különbség sem a kiadványok fajtája, sem annak ára alapján. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az a gyakorlat, miszerint az ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulóktól egyes tankönyvfajták megvásárlásához anyagi hozzájárulást kér az iskola, visszaességet okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonság és*

⁶ „A korábbi évek gyakorlatának megfelelően az iskola olyan árösszetételű tankönyvcsomagot rendelhet az egyes évfolyamok számára, hogy feltétlenül biztosítani tudja az ingyenes tankönyvellátásra jogosultak számára a tankönyvet. Az ingyenes tankönyvellátásra jogosultak esetében a szülőktől semmilyen pénzületi - kiegészítő - hozzájárulás nem követelhető. Az iskolavezetők felelőssége, hogy a munkaközösségek ellenőrzésén keresztül a tankönyvcsomagok ára összhangban legyen az egy főre jutó normatív tankönyvtámogatás összegével. Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy térítésmentesen kell biztosítani minden fajta kiadványt (tankönyveket, munkafüzeteket, gyakorló lapokat, atlaszokat, feladatgyűjteményeket, stb.) az iskolába járó, illetve újonnan beiratkozó minden arra jogosult tanulónak.”

tisztességes eljárás követelményével összefüggésben. Továbbá mind a KELLO kése delme az ingyenes tankönyvre jogosultak esetében, mind a vizsgált gimnáziumok eljárása az esélyegyenlőség sérelmét okozza, hiszen a gimnáziumok éppen azoktól a tanulóktól kértek a tankönyvekhez anyagi hozzájárulást, akik számára az állam személyes körülményeik alapján előnyben részesítési kötelezettséget ír elő.

3.3.4. A panaszosok kifogásai szerint a tankönyvek nem érkeztek meg időben, hiába fizették ki azok vételárát több hónappal korábban. A KELLO és a szaktárca ugyanakkor arra hivatkozott, hogy már a pótrendelések kiszállítása és visszaruzás folyamata is lezárult 2013. október 15-én. A KELLO ügyvezetője a 2013. november 26-án kelt levelében – a tényállásban rögzítettek szerint – a szeptember 3-ai statisztikai adatokra hivatkozással az alábbiakról tájékoztatott: 29 iskolában fordult elő, hogy egy teljes osztály vagy évfolyam tankönyveit nem szállították ki. A reklamáló iskolák száma 863 volt, a tankönyvcsomagokban 6794 esetben fordult elő többlet tankönyv vagy hiány, és 136 esetben pedig a megrendelő nem azt kapta, amit rendelt.

A KELLO ügyvezető igazgatója az AJB-6529/2013. számú panasz ügyben – ahol a panaszos bár jogosult lett volna rá, de nem kérte teljes körűen az ingyenes tankönyvellátást, hanem egyes tankönyveket a KELLO rendszerén keresztül 2013 júliusában megrendelte és kifizette, a tankönyveket azonban még a KELLO 2013. október 21-én kelt válaszában időpontjáig sem kapta kézhez – jelezte, hogy az iskolai tankönyvrendeléseket helyezte előtérbe, így a többi tankönyv megrendelésével kése delembe esett.

A panaszosok egy csoportja is kifogásolta a több hónapos szállítási kése delmet. Voltak olyanok, aki valamilyen oknál fogva (nem kaptak díjbekérőt, vagy azt rossz címre postázták, vagy egyszerűen a kedvezményes tankönyvvel szemben saját tulajdonú könyvet kívántak vásárolni) a tankönyveket augusztus végén, szeptember elején rendelték és fizették meg. Közülük az AJB-7387/2013. számú ügy panaszosa december 9-én hiányzó angol könyvről, az AJB-8055/2013. számú ügy panaszosa a december 4-én hiányzó németnyelvű tankönyvekről, az AJB-293/2014. számú ügy panaszosa január 9-én a még mindig hiányzó tankönyvekről számolt be. Olyan panasz (AJB-7323/2013) is érkezett hozzám, ahol a megrendelő a KELLO-tól kapott és határidőben befizetett díjbekérő alapján novemberben sem kapta meg a tankönyveket. Az AJB-7321/2013. számú ügy panaszosa pedig 2013 októberében egy egész osztály hiányzó matematika könyvét nehezményezte.

A vonatkozó oktatási tárgyú jogszabályokat áttekintettem és a tankönyvek megrendelését követő teljesítési határidőre vonatkozó konkrét rendelkezést nem leltem fel, csupán a Tkr. *a tankönyvellátási szerződés kötelező kereskedelmi feltételeiről szóló 10. melléklet* 1. pontja szabályozza, miszerint a KELLO köteles a megrendelt tankönyveket a tankönyvszerződéssel érintett iskola helyiségében a megállapodás szerinti időpontban az iskolának átadni. Ez a rendelkezés és a szerződésben meghatározott időpont azonban csak az iskolák által megrendelt tankönyvekre vonatkozhat és a tanévkezdés időpontjára tekintettel a szállítás ideje nem lehet a tanév megkezdését követő időpont. Ennek ellenére a KELLO szeptember 3-ai statisztikai jelentése szerint „mindösszesen 29 iskolában fordult elő, hogy egy teljes osztály, vagy évfolyam tankönyvei nem kerültek kiszállítására.”

A szülők megrendeléseire értelemszerűen a fenti szabályok nem alkalmazhatóak, ezért ezekben az esetekben a Ptk. szabályai az irányadók. A Ptk. 280. § (1) szerint, ha a szerződés teljesítés ideje nincs meghatározva, bármelyik fél a másik fél egyidejű teljesítését követelheti, ingyenes szerződés esetében a jogosult a kötelezettet a teljesítésre bármikor felhívhatja. E szakasz (2) bekezdése szerint pedig a kötelezett a teljesítés előkészítéséhez szükséges idő elteltével köteles teljesíteni. A hazai iskolarendszerben a tankönyvek képezik az iskolai a tananyag elsajátításának egyik alapját. A tankönyvellátás pedig állami feladat, ezért a tankönyvellátás szempontjából nem releváns, hogy a tankönyveket az iskola, vagy bármely oknál fogva a szülő rendeli meg. Ezért a tankönyv megrendelés ésszerű teljesítési határideje, vagyis a megrendelőhöz való eljuttatás időpontjának a tanév kezdését meg kell előznie.

A tankönyv nélkül maradt tanulók esetében a hiányzó tankönyvek miatt az iskolára hárult mindazon további személyi feltételek és költség biztosítása, amely lehetővé tette a tanulók tankönyvek hiányában való tanulásának elősegítését. Az iskolák a fénymásolási költségek megemelkedéséről számoltak be, ugyanakkor a panaszt megfogalmazó szülők azt is jelezték, hogy az iskola helyett ők másolták a hiányzó tankönyvek vonatkozó részeit.

Azon panaszosok, akik a később kiszállított tankönyveket megkapták, és azokat a tanulók az iskolában vették át, további szállítási költségek felszámolásáról is beszámoltak.

Álláspontom szerint azzal, hogy az állami feladat ellátásáért felelős KELLO a tankönyvek egy részének kiszállítását csak a tanév megkezdését követően – konkrét esetben közel a tanév félévének időpontjában sem – végezte el, a késedelmes teljesítéssel a tisztességes eljárás követelményébe ütköző, valamint a tanulók tanuláshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A késedelmes tankönyvszállítás továbbá - tekintettel arra, hogy sok esetben éppen az ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók esetén következett be – az egyenlő esélyű hozzáférés követelményével összefüggésben is visszásságot idézett elő. E jelentés keretein túlmutat, de a kérdéssel összefüggésben felvethető a szerzői jogok sérelme, a természeti erőforrások indokolatlan felhasználása, valamint költséghatékonysági kérdések is.

4. Szaktárca együttműködése az ombudsmannal

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 21. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az alapvető jogok biztos vizsgálata során vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált *hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét.* E hatásköre alapján az egyedi panasz vizsgálatának az ügy szempontjából leginkább megfelelő módszerét az ombudsman választja ki a rendelkezésére álló lehetőségek közül. A megkeresett szerv annak indokoltságát, szükségességét és megfelelőségét nem vitathatja, hiszen a fent hivatkozott szakasz (2) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosának az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott megkeresésének az alapvető jogok biztos által megállapított határidőn belül eleget kell tenni.*

Valamennyi panaszos visszatérően sérelmezte az állami feladatot ellátó KELLO eljárását. Mivel az Nkt. 77. § (2) bekezdés b) pontja értelmében az oktatásért felelős miniszter ellenőrzi a tankönyvkiadást és tankönyvforgalmazást a szaktárcához fordultam. Kérdéseimre azonban érdemi válaszokat több esetben nem/sem kaptam, továbbá kérésem ellenére sem bocsátották rendelkezésemre a tankönyvek kiosztásával kapcsolatosan a köznevelésért felelős helyettes államtitkár által a KLIK elnökének írt levelet. Nem kaptam meg továbbá a köznevelési rendszer minőségi állami tankönyvekkel való ellátását célzó kormányzati intézkedésről szóló 1662/2013. (IX. 20.) Kormányhatározat b) pontja alapján elvégzett vizsgálat eredményét sem.

Az alapvető jogok biztosának feladatellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésben kért vizsgálatot nem végzi el, akadályozza a biztost az Alaptörvényben meghatározott feladatai ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények feltárása és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkeresésben feltett kérdések érdemi megválaszolásának hiánya, illetve a kért dokumentumok rendelkezésre bocsátásának elmaradása jelentősen megnehezítette az alapjogi vizsgálat érdemi lefolytatását így önmagában visszásságot okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben. Intézkedéseim megfogalmazásánál tekintettel voltam az időközben megváltozott jogszabályi környezetre.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem
 - a) az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy vizsgálja felül a Tkr.-ben megállapított tankönyvrendelési határidőket,
 - b) a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy vizsgálja felül és teremtsen meg az Áfa tv. és a Tkr.-ben a számla kibocsátással kapcsolatos szabályok összhangját.
2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jövőben a Jat-ban foglalt jogalkotási követelmények szem előtt tartásával és a tárca teljes együttműködésével segítse elő az ombudsmani vizsgálatok lefolytatását; Kérem továbbá, hogy fordítson kiemelt figyelmet annak ellenőrzésére, hogy a minisztérium vezetői az iskolák feladatait meghatározó szabályokra figyelemmel gyakorolják hatásköreiket.
3. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jövőben biztosítsa a zökkenőmentes tankönyvellátás (tárgyi, személyi, anyagi) feltételeit;
4. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *KELLO ügyvezető igazgatóját*, hogy
 - a) a jövőben a tankönyvek vételárának beszédésekor legyen figyelemmel a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény 2. § (2) és 3. § (14) bekezdésében foglaltak mellett a Tkr. 29. § (2) bekezdésében foglaltakra,
 - b) tegyen meg minden intézkedést annak érdekében, hogy a tankönyvek megrendelésére vonatkozó igényeket teljesítse, a jelentős késedelem miatt pedig, a tisztességes eljárás követelményeire tekintettel a már felszámított költségek megfizetésétől tekintszen el, illetve intézkedjen annak a megrendelők számára való visszafizetéséről;
 - c) a soron következő tanév tankönyvrendelésénél a fizetési módok/eszközök alkalmazása során biztosítsák az egyenlő esélyű hozzáférést, a fizetési határidők pedig a tisztességes eljárás követelményének megfelelően – az ésszerű szállítási határidőre is tekintettel – mindenki számára előre kiszámíthatóak legyenek, és erről a fizetésre kötelezett *szülők* időben értesüljenek;
5. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal oktatási főosztályát*, hogy vizsgálja meg a megyei általános és középiskolák az ingyenes tankönyvellátásával kapcsolatos gyakorlatát, különös figyelemmel arra, hogy a szociálisan rászoruló tanulók esetében a nyelvkönyveket az iskolák milyen módon biztosították a tanulók számára.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-4753/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István
Közreműködők: dr. Csink Lóránt,
dr. Herke Miklós, dr. Somosi György,
dr. Szüts Korinna

Az eljárás megindulása

A 2013. július 5-én benyújtott panasz szerint a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (továbbiakban: Felügyelőség) a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén, az Orfű-Abaliget-Orfű közötti közutakon 2013. március 10-én megrendezett „Orfű-kupa” ralisprint verseny természetvédelmi engedélyezési eljárása során a panaszos tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogát megsértve járt el. A panaszos álláspontja szerint a védett és fokozottan védett természeti területen, a NATURA 2000 kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területen és közösségi jelentőségű madárvédelmi élőhelyen is áthaladó közutakon jogerős engedély hiányában megrendezett ralisprint verseny veszélyeztette a terület védett természeti értékeit, valamint a védett természeti terület integritását.

A panaszos a Felügyelőség eljárása, valamint a versennyel kapcsolatos zajhatások miatt kérelmet nyújtott be az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi, és Vízügyi Főfelügyelőségnek (továbbiakban: OKTVF). Az OKTVF a kérelem alapján felülvizsgálati eljárást folytatott le a Felügyelőség eljárásával kapcsolatosan, amelynek eredményéről a panaszost nem tájékoztatta.

A vizsgálat ideje alatt panaszos újabb beadványban arról is tájékoztatást adott, hogy a március 10-i „Orfű-Kupát” követően további autóversenyek: 2013. augusztus 24-25-én a Baranya Kupa 2013 Rallye2 Országos Bajnokság, 2013. november 8-9-én pedig a 47. Mecsek Historic Rallye és Rallye2 Országos Bajnokság megrendezésére is sor került a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén, melyek közül a Mecsek Rallye Orfű települést is érintette.

Panaszos sérelmezte azt is, hogy a versenyek miatti, egész napos útlezárások akadályozzák a közlekedést Orfűről Pécs irányában, ezért csak jelentősen hosszabb úton lehet Pécs felé megközelíteni, illetve a tömegközlekedés is csak korlátozottan hozzáférhető a verseny idején. Álláspontja szerint ez aránytalanul korlátozza a szabad mozgáshoz való jogot.

A beadvány szerint az autóverseny szervezője a versenyek idejére vonatkozóan a lakosságot kifüggesztett hirdetések útján arról tájékoztatta, hogy amennyiben mentőre lenne szükségük, a verseny sportbíróitól kérhetik a helyszínen tartózkodó két rohammentő használatát. Álláspontja szerint ez az elzárt települések, illetve az Orfűn lakók egészséghez való jogát korlátozhatja, veszélyezteti. A panasz alapján a testi és lelki egészséggel, az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való, valamint jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén rendszeresen megrendezett rali autóversenyek engedélyezésének vizsgálatára is, mert a panasz nyomán felmerülő, az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja, természetes személyek nagyobb csoportját és a jövő nemzedékek érdekét is érintheti.

Vizsgálatom során megkerestem az OKTVF-t, a Felügyelőséget¹, a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóságot, az Orfűi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét, és a Magyar Közút Nonprofit Kft. Baranya Megyei Igazgatóságát az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Nemzeti örökség védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” [P) cikk (1) bekezdés]
- Testi és lelki egészséghez való jog „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E „jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [XX. cikk]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog „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.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]
- 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.” [XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftv.)
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIV. tv. (Mötv.)
- A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény (Hatásköri tv.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási

¹ A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet alapján 2014. január 1-jétől hatályosan a Felügyelőség elnevezése Dél-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség.

- rendszeréről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.)
- Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztv.)
 - Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (NATURA Kr.)
 - A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (KTVigKr.)
 - A közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról, vezetéséről, valamint az adatbázis alapján történő értesítésről szóló 187/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet (KEKKHKr.)
 - A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (ZajKr.)
 - A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (ZajHértékr.)
 - A Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet létesítéséről, valamint a Kőszegi-forrás erdőrezervátum létrehozásáról szóló 4/2009. (IV. 10.) KvVM rendelet (Ny-Mecsekr.)
 - Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészetekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet (NATURA r.)
 - A védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet (KöMr.)
 - A védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet (KTMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a vizsgálatomhoz megküldött iratok és a megkeresett szervektől kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

1. A 2009-ben kihirdetett kormányrendelettel létrehozott Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet (a továbbiakban: Nyugat-Mecsek) a Pécs-Abaliget-Bükkösd-Cserkút által határolt területen helyezkedik el 10.315 ha kiterjedésben. Magába foglal több, korábban létrehozott természetvédelmi területet, így a Jakab-hegy Természetvédelmi Terület, Melegmányi-völgy, Pintér-kert, Abaligeti-barlang felszíne területét, valamint a Kőszegi-forrás erdőrezervátumot.

A geológiai értékek közül az észak felé lejtő területen található a Nyugat-Mecseki karszt, amely zömében jól karsztosodó középső-triász mészkőből épül fel és jelentős felszíneken jégkorszaki lösszel borított. A felszíni karsztjelenségekben² (töbrök, víznyelők, források) gazdag terület látványossága a Melegmányi és a Nagy-mély-völgyben található mésztufa lépcsősor is. A Nyugat-Mecsek több védett és fokozottan védett állat- és növényfaj élőhelye, ezért az átfogó területi védettségét megelőzően 2005-ben jogszabály a NATURA 2000, európai közösségi rendeltetésű természetvédelmi területek között *Mecsek HUDD10007* néven *különleges madárvédelmi területté*, *Mecsek HUDD20030* számon *kiemelt jelentőségű természetvédelmi területté* nyilvánította.

² A nyílt karszt területek külterületi jegyzékéről szóló 8002/2005. (MK. 138.) KvVM Tájékoztató tartalmazza a felszíni karsztjelenségek területétül szolgáló ingatlanok helyrajzi számait, a jegyzéket a Jat. 47. §-a 2012. január 1-jétől hatályon kívül helyezte. A jegyzékben feltüntetett helyrajzi számokat a vizsgálattal érintett verseny engedélyezésének és jogszabályi háttérének egyes kérdései értékelése során előzményi jelentőségére és korábbi informatív értékére tekintettel figyelembe vesszük.

A Nyugat-Mecsekben 1967-től évente rendszeresen rendezik meg az Országos Rallye Bajnokság keretében a *Mecsek Rallye*³ ralis autóversenyeket; a *Baranya Kupa*⁴ 2004-től kerül megrendezésre a tájvédelmi körzet területén; 2008-tól⁵ pedig az Országos Bajnokságok hagyományos futamai mellett az *Amatőr Rallye Kupa versenyeket* rendeznek rendszeresen a Nyugat-Mecsek területén: az A123 Grepton Kupa március közepi évadnyitó futamát,⁶ valamint az A123 Grepton Kupa július közepi futamát.

2. A panasz az A123 Grepton Kupa 2013. évi amatőr ralisprint bajnokság 1. tavaszi futamának természetvédelmi engedélyezésével kapcsolatosan érkezett. A panasszal érintett autóversenyt 2013. március 9-10-én – a korábbi évekhez hasonlóan – az Orfű-Abaliget-Orfű közötti 6609, 6604, 6611, 6609 számú közutakon kijelölt pályán rendezte meg a Marco Racing Team Kft. (továbbiakban: *versenyszervező*).⁷

A 2013. január 11-én, a versenyszervező kérelmére indult természetvédelmi engedélyezési eljárásba *panaszos* ügyfélként bejelentkezett⁸, egyidejűleg kérte az ügyben addig keletkezett iratok másolatát is, a másolás szükséges összegének illetékben történő lerovásával. A Felügyelőség 2013. február 4-én kelt végzésével⁹ belföldi jogsegélyt kért a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóságtól (a továbbiakban: DDNPI), mint a Nyugat-Mecsek természetvédelmi kezelőjétől. A DDNPI 2013. február 8-án kelt nyilatkozatában¹⁰ arról tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy a kérelmezett tevékenység a HUDD 20030 számú Natura 2000-es területet és a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzetet érinti, a 91L0 – Illír gyertyános-tölgyes közösségi jelentőségű élőhelytípust, továbbá a nézők általi taposási kár a májvirág (*Herpaticia nobilis*) szártalan kankalin (*Primula vulgaris*) és a szúrós csodabogyó (*Ruscus aculeatus*) védett növényfajokat veszélyezteti.

A Felügyelőség a versenyszervező kérelmét 2013. február 14-én kelt, 1270-8/2013. számú határozatában *elutasította* az *A123 Grepton Kupa 2013* („Orfű-Kupa”) autóverseny megrendezését a Mecsek-hegység területén, Orfű és Abaliget térségében lévő közutakon.

A határozat indokolásában a Felügyelőség – a DDNPI nyilatkozatára¹¹ tekintettel – azt állapította meg, hogy a kérelmezett tevékenység nem szolgálja a terület védetté nyilvánításának céljait, a verseny és ahhoz kapcsolódóan a területen megjelenő nézőközönség az érintett területre kedvezőtlen hatással van, ezért a kérelmet elutasította. A versenyszervező a természetvédelmi engedély iránti kérelmét elutasító döntésről szóló határozatot 2013. február 19-én vette kézhez, azt a Felügyelőség szabályszerűen közölte a panaszossal is.

3. A Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyért Felelős Államtitkár Titkársága 2013. március 4-én a Felügyelőségnek e-mailben¹² megküldte a versenyszervező Magyar Nemzeti Autósport Szövetség (a továbbiakban: MNASZ) Elnökségéhez írt tájékoztató levelét, amely a versenyszervező által az Orfű-Kupa megrendezése érdekében tett természetvédelmi vállalásokat tartalmazza. Az e-mail szerint a Környezetügyért Felelős Államtitkár kérése az volt a Felügyelőség felé, hogy a mellékelt levél szerinti vállalásokat az engedélyben feltételként állapítsa meg, és a versenyt engedélyezze.

³ az Abaliget-Orfű-Remeterét-Lapis-Árpádtető, Hetvehely-Nyárásvölgy, valamint a Mecsekpölöske-Alsómocsolád közötti közutakon, valamint a Remeterét és Lapis közötti Ranga László úton, és erdészeti utakon.

⁴ az Országos Rallye2 Bajnokság futama a Nyugat-Mecseki Tájvédelmi Körzetben a Hetvehely-Golgota és a Remeterét-Lapis-Árpádtető közötti közutakon, illetve a Remeterét és Lapis között kijelölt autós hegyi versenypályán

⁵ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%202008.pdf>

⁶ az Orfű-Abaliget közötti közutakon

⁷ A MNASZ adatainak ellentmond, hogy 2009. március 14-15-én a Felügyelőség 3303-2/2009. számon megadott természetvédelmi engedélyben a King-Ring Sport Kft. részére engedélyezte a verseny megrendezését. 2010, 2011 és 2012-ben mind a természetvédelmi engedélyek jogosultja, mind a MNASZ által közzétett adatok szerint a Marco Racing Team Kft. a versenyek rendezője. Ld. 2712-8/2011. és 2685-5/2012. számú határozatokat

⁸ 2013. február 1-én benyújtott, 1270-3/2013. számú kérelem

⁹ 1270-4/2013. számú végzés

¹⁰ 658-1/2013.

¹¹ Lásd 10. lábjegyzet

¹² 5893-1/2013.

A Magyar Közút Zrt. Baranya Megyei Igazgatósága 2013. március 5-én közútkezelői hozzájárulást¹³ adott a verseny megrendezéséhez 2013. március 10-én 5:30-20:00 óráig a 6004, 6008, 6009 és 6011-es közutak kijelölt szakaszainak nem közlekedési célú igénybevételéhez. 2013. március 6-án a versenyszervező fellebbezést¹⁴ terjesztett elő a Felügyelősnél a természetvédelmi engedély iránti kérelmét elutasító határozattal szemben. A fellebbezésben arra hivatkozott, hogy a verseny útvonala kizárólag közutat érint, ezen a részen 40 éve rendeznek autós hegyi versenyeket, továbbá az elhúzódó tél miatt a verseny időpontja (március 10.) a vegetációs időszakot megelőzi, így álláspontja szerint a növények fejlődésének megindulása még nem várható. A versenyszervező vállalta a fellebbezésében, hogy a 6604. számú közút Pécs–Abaliget összekötő út 13-14 kilométerszelvénye között az útszakaszt Natura 2000 védettségére tekintettel „nézők elől elzárt területté” nyilvánítja, és a nézők bejutását, táborozását és tüzgyújtását megakadályozza.

Panaszos 2013. március 7-én a Felügyelőség részére írt e-mailjében bejelentette, hogy a verseny előkészülete folytatódik: a verseny miatti útlezárásról szóló tájékoztatást a rendező cég több helyen elhelyezte, közvetlenül a bejelentést megelőzően az útest melletti előkészületek (gumiabroncsok kihelyezése), az Orfű hivatalos honlapján frissen közzétett térkép – a Felügyelősnak a rendező cég természetvédelmi engedély iránti kérelmét elutasító határozata ellenére – a verseny megrendezésére utalnak.

A versenyszervező fellebbezése alapján a Felügyelőség 2013. március 7-én, korábbi első fokú, a kérelmet elutasító határozatát¹⁵ visszavonta¹⁶, és ugyane határozatban az autóverseny 2013. március 10-i megrendezését feltételekkel engedélyezte. A Felügyelőség vizsgálatunkhoz megküldött tájékoztatása szerint a határozat március 8-án került aláírásra, s azt a kérelmező versenyszervező a Felügyelősen személyesen vette át.

4. A panaszos a ralisprint verseny március 10-i megrendezését követően – 2013. március 11-én – az OKTVF központi email-címére kifogást nyújtott be amiatt, hogy a Felügyelőség az eljárásban résztvevő ügyfélként részére elmulasztotta az engedélyező határozat szabályszerű közlését, ezzel megvonva tőle a verseny megrendezését megelőzően a jogorvoslat lehetőségét a határozattal szemben. A panaszos beadványában kérte a Felügyelőség eljárásának, valamint annak kivizsgálását, hogy a Felügyelőség ellenőrzési, zajvédelmi eljárási kötelezettségének eleget tett-e az autóversenynek Orfű belterületén, a Dollár utcai közúti szakaszán a lakókat érintő zajterhelésével kapcsolatban.

A Felügyelősnak az OKTVF Főigazgatója részére tett – valamint a Felügyelőség és az OKTVF vizsgálatunkhoz nyújtott – tájékoztatása szerint a 1270-10/2010. számú első fokú természetvédelmi engedélyről szóló határozat postázására a március 8-i aláírást követően, március 11-én került sor a panaszos és a DDNPI részére. Panaszos a határozatot utólagosan, a verseny megrendezését követően március 13-án vette kézhez.

Az OKTVF a panaszos március 11-ai beadványára – 2013. április 18-án – azt a tájékoztatást adta, hogy bejelentésével összefüggésben az érintett Felügyelőséget soron kívül nyilatkozattételre hívta fel a tényállás tisztázása érdekében, és a lefolytatott vizsgálat eredményéről, további esetleges döntéséről a panaszost haladéktalanul tájékoztatja.¹⁷

Az OKTVF ezt követően 2013. április 22-én kelt levelében¹⁸ nyilatkozattételre hívta fel a Felügyelőséget arra vonatkozóan, hogy az elsőfokú határozatot a benyújtott fellebbezés alapján saját hatáskörben visszavonta-e, illetve előírta, hogy amennyiben az elutasító határozattól eltérően megrendezték a versenyt, az iratok megküldésével egyidejűleg adjon tájékoztatást ennek kivizsgálásáról és a megtett intézkedésekről.

¹³ BAR-233/2/2013.

¹⁴ 1270-9/2013.

¹⁵ 1270-8/2013.

¹⁶ 1270-10/2013.

¹⁷ 14/3819-5/2013. iktatószámú tájékoztatás

¹⁸ 14/3819-4/2013.

A Felügyelőség 2013. április 26-án kelt jelentésében¹⁹ arról tájékoztatta az OKTVF Főigazgatóját, hogy a kérelmező fellebbezésére, az ebben foglaltak alapján korábbi elutasító határozatát saját hatáskörében visszavonta és 1270-10/2013. iktatószámú határozatában a verseny megrendezését engedélyezte. A jelentés szerint a határozatot a kérelmező a felügyelőségen személyesen vette át, a panaszos részére pedig postázták. Az OKTVF Főigazgatója 2013. május 16-án kelt levelében²⁰ felszólította a Felügyelőséget a jelentés kiegészítésére és az iratok, köztük a tértivevények másolatának megküldésére.

A Felügyelőség május 21-én kelt jelentése²¹ mellékleteként a 1270/2013. számú ügy iratainak másolatát megküldte az OKTVF-nek. Az OKTVF Főigazgatója 2013. június 13-án kelt, a Felügyelőségnek küldött ismételt tájékoztatáskérésében²² rögzítette, hogy a Felügyelőség megküldött jelentései szerint a 1270-10/2013. számú engedélyező határozat március 8-án került aláírásra, amelyet a panaszos részére csak március 11-én postáztak, noha az ügy tárgyát képező versenyt 2013. március 10-én már lebonyolították, továbbá az engedélyező határozatnak a verseny megrendezését követő, utólagos kézbesítése miatt panaszos ügyfélnek már nem volt lehetősége fellebbezni. A Főigazgató újabb megkeresésében a rendező cég fellebbezésének, az engedélyező határozatnak, a határozat kézbesítését igazoló tértivevényeknek, valamint a DDNPI természetvédelmi kezelői nyilatkozatának²³ másolatai hiánypótlását kérte annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy az elutasító határozatát a Felügyelőség mire alapozva vonta vissza saját hatáskörben, és milyen okból hozott a korábbival ellentétes tartalmú határozatot.

A Felügyelőség 2013. június 19-én kelt jelentésében²⁴ tájékoztatta az OKTVF-et arról, hogy korábbi, a kérelmet elutasító határozatát saját hatáskörben azért vonta vissza, és engedélyezte a versenyt a kérelmező fellebbezése, továbbá a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyért Felelős Államtitkár Titkárságáról 2013. március 4-én érkezett e-mail²⁵ alapján, mert az alapeljárásban nem tisztázta kellőképpen a tényállást, és ezért korábbi határozata – álláspontja szerint – jogsértő volt. A Felügyelőség a fellebbezés és az e-mail alapján azt állapította meg, hogy az engedély rendelkező részében tett előírások betartása mellett „a rendezvény a terület alapvető funkcióit nem zavarja, így a tevékenység nem ellentétes a természetvédelem érdekeivel”. Az engedélyező határozatnak a verseny megrendezését követő, március 11-i utólagos postázását a Felügyelőség a jelentésében azzal indokolta, hogy a Magyar Posta Zrt.-vel kötött megállapodás alapján az aláírt határozatot a következő munkanap reggelén lehetett postázni, amely március 11. napja – hétfő – volt.

A panaszos a tértivevény tanúsága szerint a határozatot március 13-án vette át. Az OKTVF-et arról is tájékoztatta a Felügyelőség, hogy az „Orfű-Kupa” megrendezésére irányuló kérelem alapján az eljárás 2013. január 11-én indult meg, így az 1270-10/2013. számú, a versenyt engedélyező határozat az ügyfajtára irányadó három hónapos határidőn belül került kiadásra. Tájékoztatásában a Felügyelőség rögzítette azt is, hogy a kérelmező rendező cég a versenyt nem jogerős engedély birtokában rendezte meg. A megküldött iratanyag szerint ugyane jelentését az OKTVF Főigazgatója részére a Felügyelőség 2013. szeptember 10-én azonos tartalommal²⁶ ismételten megküldte, ez azonban érdemi új megállapítást nem tartalmazott.

5. Az OKTVF Főigazgatója a vizsgálat során – 2013. szeptember 30-án – arról tájékoztattott²⁷, hogy a panaszos elektronikus úton érkezett bejelentése nyomán a Felügyelőség

¹⁹ 1270-13/2013.

²⁰ 14/3819-8/2013.

²¹ 1270-15/2013.

²² 14/3819-13/2013.

²³ 658-1/2013.

²⁴ 1270-17/2013.

²⁵ 5893-1/2013.

²⁶ vö. 1270-18/2013. számú jelentést 1270-17/2013. számú jelentéssel

²⁷ 14/8442-2/2013.

eljárását felügyeleti eljárás keretében, hivatalból vizsgálta meg, és ennek eredményeként megállapította, hogy az engedélyező határozattal szemben, annak késedelmes közlését követően panaszos jogosult lett volna fellebbezni.

Tekintettel arra, hogy a felügyeleti eljárása keretében az OKTVF a Felügyelőség által megküldött, fentebb részletezett jelentések és iratok alapján nem talált jogszabálysértésre, vagy mulasztásra utaló jeleket, álláspontja szerint az engedély kiadása nem valósított meg a Felügyelőség részéről jogszabálysértést, ezért a kiadott határozat megsemmisítését, vagy új eljárás lefolytatására történő utasítást semmilyen körülmény nem indokolta.

Kérdésünkre adott tájékoztatása szerint az OKTVF kérelem hiányában nem folytatott le fellebbezés elbírálására irányuló eljárást. Az OKTVF Főigazgatójának álláspontja szerint a lakossági bejelentéssel kapcsolatos zajvédelmi hatósági jogkört az autóverseny engedélyezésével kapcsolatosan nem a Felügyelőség gyakorolja, hanem a hatályos jogszabályok szerint a sport, szórakoztató és szabadidős tevékenységekkel kapcsolatosan zaj- és rezgésvédelmi ügyekben hatáskörrel a települési önkormányzat jegyzője rendelkezik első fokon. Az OKTVF tájékoztatása szerint a panaszos beadványa nyomán indított felülvizsgálati eljárás megállapításairól adminisztrációs hiba következtében nem értesítették a panaszost.

A Felügyelőség a vizsgálat során arról adott tájékoztatást²⁸, hogy a versenyre kijelölt közutak²⁹ zajvédelmi intézkedési tervvel, valamint zajvédelmi programmal nem rendelkeznek. A Felügyelőség zajvédelmi eljárást nem folytatott, illetve a versennyel kapcsolatos zaj miatti panasz, közérdekű bejelentés nem érkezett. A Felügyelőség álláspontja szerint a tárgyi tevékenység a TEÁOR 08' szerint 93 – sport, szórakoztató, szabadidős tevékenységi körbe tartozik, zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az első fokú hatósági jogkört a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja. Orfű község önkormányzatának körjegyzőjének vizsgálatunkhoz küldött tájékoztatása³⁰ szerint az Orfűn 2013. március 9-10-én megrendezett Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnoksággal kapcsolatban kérelemre, vagy hivatalból közigazgatási hatósági engedélyezési eljárást nem folytatott. Álláspontja szerint a vizsgálatot érintett sportverseny közterületi rendezvénynek minősül, amelyre a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján a zajvédelmi szabályozás hatálya nem terjed ki.

6. A Felügyelőség kérésünkre a tájékoztatásához csatolta a korábbi években, 2009-2012 között a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén megrendezett autós hegyi versenyek egyes természetvédelmi engedélyeinek másolatát is, valamint arról is tájékoztatott, hogy az „Orfű-Kupa” elnevezésű autóverseny az ezt megelőző évben nem került engedélyezésre, de egyéb néven minden évben voltak Orfű települését érintő versenyek.

A (MNASZ honlapján közzétett adatok szerint az Orfű-Abaliget-Orfű közutakon minden évben, így 2013-ban is a március közepi versenyek „A123 Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság” címmel kerültek megrendezésre.³¹

A DDNPI vizsgálatunkhoz megküldött tájékoztatása szerint a korábbi években (2011, 2012) is ezen a kijelölt útpályán bonyolódtak az autós hegyi versenyek, ezek engedélyezése során a Felügyelőség az Igazgatóságot természetvédelmi kezelőként minden esetben megkereste és a DDNPI e korábbi eljárásokban is a vizsgálatot érintett verseny természetvédelmi engedélyezési eljárásában adott nyilatkozata szakmai tartalmának megfelelő szakértői véleményeket adott ki. A Felügyelőség által a vizsgálatomhoz korábbi évekre vonatkozólag megküldött természetvédelmi engedélyek szerint 2009-ben az Orfű-Abaliget-Orfű kijelölt versenypályán a Felügyelőség március 15-ére engedélyezte³² ralisprint

²⁸ 1052-2/2014. számú tájékoztatás

²⁹ 6604, 6608, 6609 és 6611 számú közutak

³⁰ 80-2/2014. számú tájékoztatás

³¹ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020131016.pdf>;

<http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020121105.pdf>;

<http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020111121.pdf>

³² 6496-11/2009.

autóverseny megrendezését, 2011-ben³³ március 19-ére, 2012-ben³⁴ pedig március 11-ére engedélyezte ugyanitt a ralisprint verseny megrendezését. A MNASZ által közzétett adatok szerint 2010-ben március 13-14-én tartották ezen a pályaszakaszon a Grepton-Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság 1. futamát³⁵. A Felügyelőség által megküldött dokumentumok szerint a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén 2009-ben március 15-én, június 14-én, július 19-én, valamint október 11-én, vagyis összesen négy alkalommal rendeztek rali autóversenyeket.

A Felügyelőségi dokumentumok, valamint a MNASZ által közzétett adatok szerint 2010-ben március 13-14-én Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság 1. futama Orfű-Abaliget-Orfű közötti közúton kijelölt versenypályán, július 31-én és augusztus 1-jén a Grepton IS International Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság 6. futama az Árpádtető és Remeterét közötti közúton; szeptember 25-26-án a Baranya-Kupa Rally2 Historic Bajnokság 1,4,7 gyorsulási szakasza³⁶ az Árpádtető és Remeterét közötti közúton, valamint október 15-17-ig a 43. Mecsek Rallye Historic Rallye 2010 Bajnokság 7., 8., 9., és 10. gyorsulási szakasza³⁷, összesen négy rali autóverseny került megrendezésre a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén lévő közutakon kijelölt versenypályákon.

2011-ben március 19-20-án az A123 Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság³⁸ az Orfű-Abaliget-Orfű közötti közutakon kijelölt versenypályán; július 14-16. között a 44. Mecsek Historic Rallye Bajnokság; július 30-30. között az A123 IS International Kupa Rallye Sprint Bajnokság a Pécs-Árpádtető közötti útszakaszon; szeptember 9-11. között a 45. Mecsek Historic Rallye (IRC) Bajnokság³⁹, összesen öt rali autóverseny került megrendezésre a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén lévő közutakon kijelölt versenypályákon.

2012-ben március 10-11. között az Orfű-Abaliget-Orfű közötti közutakon kijelölt versenypályán az A123 Grepton Kupa Amatőr Rallye Sprint Bajnokság⁴⁰; június 1-2 között a 46. Mecsek Historic Rallye Bajnokság⁴¹, július 21-22. között az A123 IS International Kupa Rallye Sprint Bajnokság⁴²; október 19-21. között a Baranya Kupa Országos Rally2 Historic Bajnokság⁴³; összesen négy rali autóverseny került megrendezésre a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén lévő közutakon kijelölt versenypályákon.

2013-ban március 9-10. között az Orfű-Abaliget-Orfű közötti közutakon kijelölt versenypályán a panasszal érintett A123 Grepton Kupa Amatőr Ralisprint Bajnokság⁴⁴; július 20-21. között az IS International Amatőr Ralisprint Bajnokság az Árpádtető-Remeterét között kijelölt versenypályán⁴⁵; augusztus 24-25-én a Baranya Kupa Országos Rally2 Historic Bajnokság⁴⁶; valamint november 8-9-én a 47. Mecsek Historic Rallye és Rallye2 Országos Bajnokság⁴⁷; összesen négy verseny került megrendezésre a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén lévő közutakon kijelölt versenypályákon.

³³ 2712-8/2011.

³⁴ 2685-5/2012.

³⁵ http://www.mnasz.hu/letoltes/ark_2010_vegeredmeny.pdf a vonatkozó engedélyt a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni.

³⁶ http://www.mnasz.hu/letoltes/Versenykiiras_BK_10_FINAL_jovahagyott_0827.pdf, 4426-8/2010. határozat

³⁷ <http://2010.mecsekrallye.hu/orb/sites/default/files/ss.pdf>, a vonatkozó engedélyt a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni.

³⁸ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020111121.pdf>, 2712-8/2011. iktatószámú határozat, a 2013. július 30-31-én rendezett A123 IS Kupa engedélyét a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni

³⁹ 6855-7/2011. iktatószámú határozat

⁴⁰ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020121105.pdf>, http://rally.hu/yappa/rally/2012/hirek_ob/0301_orfu_kiiras.pdf, 2685-5/2012. iktatószámú engedély

⁴¹ 5325-10/2012. számú engedély

⁴² <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020121105.pdf>, az engedélyt a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni

⁴³ http://www.mnasz.hu/letoltes/versykiiras_bk12_0921_small.pdf; az engedélyt a Felügyelőség elmulasztotta megküldeni

⁴⁴ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020131016.pdf>,

http://pecsiautosport.hu/versenyek/bajnoksag2013/130310/130310_rsb1_kiiras.pdf

⁴⁵ <http://www.mnasz.hu/letoltes/ark%20naptar%2020131016.pdf>

⁴⁶ http://www.mnasz.hu/letoltes/386_0801.pdf

⁴⁷ http://www.mnasz.hu/letoltes/M47_Hist_Versenykiiras.pdf, <http://2013.mecsekrallye.hu/>, 16547-9/2013. számú határozat

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. (6) Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki. A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 a 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.⁴⁸

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁴⁹

⁴⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁴⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

2. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „*A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és a kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított *fenntarthatóság követelménye* az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította⁵⁰, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította⁵¹, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

⁵⁰ 996/G/1990. AB határozat

⁵¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította⁵² továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni⁵³.

5. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, 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.*” A *tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben. Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki⁵⁴. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította⁵⁵, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is.

⁵² 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁵³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁵⁴ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁵⁵ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytörtő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.⁵⁶ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait⁵⁷ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

6. 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 tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.*

A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés⁵⁸.

⁵⁶ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

⁵⁷ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog,

⁵⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat

III. A vizsgálat érdemében

1. A Tvt. 24. § (1) és (2) bekezdése szerint országos jelentőségű terület esetén a természeti területet, vagy védelemre érdemes földterületet a miniszter nyilvánítja védetté. A miniszter nyilvánítja védetté, illetve fokozottan védetté a természeti értéket, továbbá fokozottan védetté a területet.

A Ny-Mecsekr. 3. §-a szerint a védetté nyilvánítás célja a Nyugat-Mecsek változatos geológiai értékeinek, a felszíni és felszín alatti karsztformáknak, az egyedülálló mecseki növénytársulásoknak, az itt élő védett növény- és állatfajoknak, a karsztvidék és környékének kultúrtörténeti és tájképi értékeinek hosszú távú megőrzése, valamint az erdőben zajló természetes folyamatok kutatásának, megfigyelésének, továbbá a természetközeli módon végzett erdőgazdálkodást megalapozó gyakorlati ismeretek megszerzésének elősegítése.⁵⁹

A Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számait a Ny-Mecsekr. 1. melléklete tartalmazza, melyek közül a megjelöltek a NATURA r. alapján Natura 2000 területnek minősülnek. A NATURA Kr. 5. melléklete a különleges madárvédelmi területek⁶⁰ között tartalmazza a Mecsek (HUDD10007) területét, amelyen a védett területhez tartozó ingatlanok helyrajzi számait a NATURAr. 1. melléklete tartalmazza.

A NATURA Kr. 12. számú melléklete szerint a Mecsek HUDD20030 számon kiemelt jelentőségű természetvédelmi terület. A védelemmel érintett ingatlanok helyrajzi számait a NATURAr. 5. számú melléklete tartalmazza. A Ny-Mecsekr. 5. számú melléklete tartalmazza a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet természetvédelmi kezelési tervét. A kezelési terv 1. pontja állapítja meg azokat a természetvédelmi célkitűzéseket, amelyeket a kezelési terv megvalósítása során érvényesíteni kell.⁶¹

A Ny-Mecsekr. 5. számú mellékletének 3.1.3. pontja úgy rendelkezik, hogy a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén minden természetkárosítással járó sporttevékenység (pl. terepmotorozás) tilos. (...) *Engedéllyel rendelkező autós hegyi versenyek az igazgatósággal egyeztetett módon rendezhetők legfeljebb évi két alkalommal.*

A jogalkotó a Nyugat-Mecsek területén megrendezhető autóversenyek számára vonatkozó korlátozást mérlegelés alapján határozta meg, amely során tekintettel volt a természetvédelmi célkitűzések mellett a raliversenyek évek óta tartó hagyományára ezen a területen, és a helyi lakosság érdekeire is.

⁵⁹ A Ny-Mecsekr. 5. § (1) bekezdése szerinti 2009. április 25-én lépett hatálybalépését megelőzően a terület egyes természeti értékeire – pl. az Abaliget barlang felszíni védőterületére, illetve a Meleg-mányi-völgy természetvédelmi területre – vonatkozóan korábban a (2) bekezdés szerinti jogszabályok biztosítottak védelmet, illetve a versenyekkel érintett Abaliget, Hetvehely, Kővágószőlős és Orfű területe szerepelt a Tvt. 19. § (3) bekezdése szerinti nyílt karszt területek jegyzékében is.

⁶⁰ A különleges madárvédelmi terület prioritásai között kiemelt fontosságú cél a következő fajok kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása: Darázsölyv (*Pernis apivorus*) Hamvas küllő (*Picus canus*) Középfakopánc (*Dendrocopos medius*) Fekete harkály (*Dryocopus martius*) Karvalyposzáta (*Sylvia nisoria*), továbbá a következő fajok kedvező természetvédelmi helyzetének helyreállítása: Fekete gólya (*Ciconia nigra*) Haris (*Crex crex*) Kis légykapó (*Ficedula parva*) Tövisszúró gébics (*Lanius collurio*). A KöMr. 2. számú melléklete szerint a fenti fajok közül a Darázsölyv (*Pernis apivorus*) a Fekete gólya (*Ciconia nigra*), és a Kis légykapó (*Ficedula parva*) a fokozottan védett fajok; a Hamvas küllő (*Picus canus*), a Középfakopánc (*Dendrocopos medius*), a Fekete harkály (*Dryocopus martius*), a Karvalyposzáta (*Sylvia nisoria*) és a Tövisszúró gébics (*Lanius collurio*) pedig a védett fajok közé tartozik.

⁶¹ A védendő természeti értékek vonatkozásában a természetvédelmi célkitűzések a következők: A Mecsek változatos földtani és felszínalaktani természeti értékeinek (pl. Zsongor-kő, Babás-szerkövek), különösen a felszíni és felszín alatti karsztos formakincseknek: a víznyelőknek, töbröknek (dolináknak), barlangoknak, zsombolyoknak, forrásoknak, édesvízi mészkő képződményeknek (pl. Melegmányi-vízesés) a megőrzése. Az értékes és egyedülálló mecseki növénytársulások [különösen a mecseki rekettyés-tölgyes (*Genisto pilosae-Quercetum polycarpae*), mecseki szurdokerdő (*Scutellario altissimae-Aceretum*), mecseki sisakvirágos tetőerdő (*Aconito anthorae-Fraxinetum orni*), mecseki karsztbokorerdő (*Inulospiraeifoliae – Quercetum pubescentis*), déli gyöngyvesző cserjés (*Helleboro odori-Spiraeetum mediae*), mészkő sziklagyepek (*Diantho – Seslerietum*) és szilikát sziklagyepek (*Inulo-Festucetum pseudodalmaticae*)] és azok termőhelyeinek megőrzése. A védett és ritka növény- [pl. bíboros sallangvirág (*Himantoglossum caprinum*), havasi tisztesfű (*Stachys alpina*), majomkosbor (*Orchis simia*), méhbangó (*Ophrys apifera*), pécsi zergevirág (*Doronicum sopianae*), szarvasbangó (*Ophrys scolopax*)] és állatfajok [pl. sárgafoltos hegyiszitakötő (*Cordulegaster boltonii*), magyar tarsza (*Isophya costata*), havasi cincér (*Rosalia alpina*), mecseki őszitegzes (*Chaetopteryx schmidi*), darázsölyv (*Pernis apivorus*), haris (*Crex crex*), holló (*Corvus corax*), denevérfajok] életfeltételeinek biztosítása, állományuk és populációjuk életképességének növelése.

A Ny-Mecsekr. 5. számú melléklete 3.1.3. pontjában megállapított, az autóversenyek számát két alkalomban maximalizáló rendelkezés tehát a különböző érdekek figyelembevételével mellett a terület természetvédelmi célkitűzéseit szolgáló jogalkotói mérlegelés eredménye. A rendelkezésünkre álló, a tényállásban ismertetett adatok szerint a NyugatMecsekr. 2009. április 25-i hatálybalépését követő években a Felügyelőség 2010-ben, 2011-ben, 2012-ben és 2013-ban *évente összesen négy, vagy öt autós hegyi verseny* megrendezését engedélyezte. Ez ellentétes a NyugatMecsekr. 5. mellékletében foglalt természetvédelmi kezelési tervben megállapított, a megrendezhető autós hegyi versenyek számára vonatkozó feltétellel.

Az előzőek alapján megállapítjuk, hogy a Nyugat Mecsek Tájvédelmi Körzet területén 2013 évben rendezett autóversenyek természetvédelmi engedélyezése során a Felügyelőség figyelmen kívül hagyta a Ny-Mecsekr. 5. mellékletében foglalt, az évente rendezhető autós hegyi versenyek számára megállapított korlátozást. Megállapítjuk továbbá, hogy a jogszabályi korlátozást figyelmen kívül hagyó felügyelőségi gyakorlat a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzésére vonatkozó alkotmányos kötelezettséggel, és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

2. A NATURA Kr. 10. § (1) és (2) bekezdései szerint az „Olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak – a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel – *vizsgálnia kell* a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott *fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat*”, továbbá „Amennyiben az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, *hatásbecslést* kell végezni.”

A hatásbecslési eljárás részletszabályait a NATURA Kr. 10. § (3)-(5) bekezdései tartalmazzák. Ezek szerint „*A terv kidolgozója, illetve a beruházó a 14. számú mellékletnek megfelelően hatásbecslési dokumentációt készít, amely alapján a hatásbecslést a felügyelőség végzi. A hatásbecslési dokumentációt a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló jogszabály alapján a természetvédelem szakterület megfelelő részterületén szakértői jogosultsággal rendelkező szakértő is elkészítheti*”. Míg az (5) bekezdés szerint „*A hatásbecslést – az e §, valamint a 10/A. § rendelkezéseinek figyelembevételével – (...) b) a környezeti hatásvizsgálati, illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban kell lefolytatni, ha a beruházás a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló jogszabály hatálya alá tartozik; vagy c) az a)-b) pontok alá nem tartozó esetekben a felügyelőség hatósági, illetve szakhatósági eljárásában kell lefolytatni.*”

A NATURA Kr. 15. számú melléklete szerint a Natura 2000 területet érintő hatások megállapításának szempontjai között az élőhelyek, fajok, illetve területek kedvező természetvédelmi helyzetének elérését vagy fenntartását befolyásoló hatások jelentőségét a terv, illetve a beruházás (tevékenység) megvalósulása előtt fennálló, vagy a potenciálisan elérhető természetvédelmi helyzetre, a terület természetes megújulási képességére figyelemmel kell felmérni.⁶²

⁶² Fel kell becslülni a fajok és élőhelytípusok fennmaradásához szükséges valamennyi tényezőt, ezek között különösen: *a)* a szaporodási helyet, fészkelőhelyet, dűrgőhelyet, pihenőhelyet, táplálkozóhelyet, vonulóhelyet, *b)* az egyedek állományai közötti szabad mozgás meglétét, *c)* az egyedek és élőhelyek fennmaradásához szükséges egyéb környezeti tényezők – különösen a táplálékállatok vagy -növények, talajszerkezet, vízháztartás, mikroklimatikus tényezők fennmaradása – fennállását, *d)* az állománylimitáló tényezők változásait, *e)* az emberi vagy egyéb zavarást, valamint *f)* a ragadozók állományának növekedését.

A Felügyelőségnek – a NATURA Kr. 10. § (1) és (5) bekezdés b) pontjában megállapított hatáskörében – a Natura területeket érintő várható hatások jelentőségének vizsgálatára, megítélésére eljárási és érdemi döntéshozatali kötelezettsége van a Ket. 20. § (1) bekezdése alapján önálló. A Felügyelőség a vizsgálatral érintett autós hegyi verseny tekintetében az 1270-10/2013. számú természetvédelmi engedélyben – a verseny megrendezésének feltételeként – a 4. és 5. pontokban előírta, hogy az orfűi 0123/3, a 096/1-4 és a 0116/1. hrsz-ú területeket a nézők elől elzárt területnek kell kijelölni, az orfűi 0123/3. hrsz-ú területen az időszakos vízállást szaporodási célból felkereső kételtűek (békák és gőték) útra jutásának megakadályozása céljából terelőláló (vagy egyéb eszköz) felállítását írta elő. Az alapeljárásban belföldi jogsegély alapján megkeresett DDNPI válasza alapján egyértelműen rögzíthető, hogy a verseny Natura 2000 területet, Illír gyertyános-tölgyes élőhelytípust érint. A farkos kételtűek (szalamandrafélék) között az alpesi tarajosgöte, a közönséges tarajosgöte, a dunai tarajosgöte, a balkáni tarajosgöte, a kárpáti tarajosgöte, pettyes tarajosgöte ampelensis alfaj, a békák között pedig a vöröshasú unka, a sárgahasú unka, a spanyol korongnyelvű béka, a korzikai korongnyelvű béka, a Tirrén tengeri korongnyelvű béka, továbbá az olasz barnabéka a NATURA Kr. 2. számú mellékletében felsorolt, közösségi jelentőségű jelölőfajok, a természetvédelmi engedély rendelkező részének 4. és 5. pontjában említett helyrajzi számú ingatlanok pedig a NATURAr. és a Ny-Mecsekr. szerint egyaránt Natura 2000 területnek minősülnek. Miközben a Felügyelőség a természetvédelmi engedély 4. és 5. pontjában a NATURA 2000 jelölőfajok védelmére irányulóan feltételeket állapított meg, addig a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt várható hatását a természetvédelmi engedélyezési eljárás során nem vizsgálta, illetve a hatások jelentőségének előzetes mérlegelése hiányában nem hozott döntést a hatásbecslési eljárás lefolytatásának szükségességéről, vagyis a NATURA Kr. 10. § (2)-(5) bekezdései szerint a hatásbecslési eljárást nem folytatta le.

Megállapítottuk, hogy a Felügyelőség eljárása e mulasztásával a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése állami alkotmányos kötelezettségével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

3.1 A Tvt. határozza meg – többek között – a védetté nyilvánítás szabályait⁶³. Ezek szerint a természeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre. A Tvt. erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár, amely védett természeti területek országos jelentőségűnek minősülnek. A forrás a felszín alatti víz természetes felszínre bukkanása, ha a vízhozama tartósan meghaladja az 5 liter/percet (akkor is, ha időszakosan elapad) míg a víznyelő az állandó vagy időszakos felszíni vízfolyás karsztba történő elnyelődési helye. A Tvt. 19. § (3) bekezdése szerint a nyílt (fedetlen) karsztos kőzetből álló felszínen tilos a karsztos kőzet, illetve a karsztvíz szennyezése vagy állapotának jogellenes megváltoztatása. A nyílt karszt területek jegyzékét a miniszter e törvény hatálybalépésétől számított 3 éven belül közzéteszi. A fenti jegyzék tájékoztató jellegű, nem jogszabály, célja, hogy a döntések előkészítéséhez megfelelő információt, szakmai tájékoztatást biztosítson. A nyílt karszt területek külterületi jegyzékéről szóló 8002/2005. (MK 138.) KvVM tájékoztató (Továbbiakban: Nyílt karszt jegyzék) melléklete tartalmazza a versennyel érintett területeket: Abaliget és Orfű külterületi ingatlan helyrajzi számait. A KvVM tájékoztató a Jat. 47. §-a alapján 2012. január 1-jétől hatályát veszítette. A Felügyelőség a vizsgálatral érintett raliverseny megrendezéséhez 1270-10/2013. számon megadott természetvédelmi engedély 4. és 5. pontjában – feltételként – azt írta elő, hogy az orfűi 0123/3, 096/1-4 és 0116/1 hrsz-ú területeket a nézők elől elzárt területnek kell kijelölni, illetve az Orfű 0123/3 hrsz-ú területen az időszakos vízállást szaporodási célból felkereső kételtűek (békák és gőték) útra jutásának megakadályozása céljából terelőláló (vagy

⁶³ Tvt. 23. § (1)-(3) bekezdései.

egyéb eszköz) felállítása szükséges. Az engedély 4. és 5. pontjában meghatározott orfűi 0123/3, 096/1-4 és 0116/1 hrsz-ek szerepelnek a korábbi Nyílt karszt jegyzékben, valamint az Ny-Mecsekr.-ben is.

A Ny-Mecsekr. 5. mellékletében foglalt természetvédelmi célkitűzések között elsőként szerepel – a 3. §-ával összhangban – a Mecsek változatos földtani és felszínalaktani természeti értékeinek (pl. Zsongor-kő, Babás-szerkövek), különösen a felszíni és felszín alatti karsztos formakincseknek: a víznyelőknek, töbröknek (dolináknak), barlangoknak, zsombolyoknak, forrásoknak, édesvízi mészkő képződményeknek (pl. Melegmányi-vízesés) a megőrzése.

A Ny-Mecsekr. 1. és 2. mellékletében foglalt helyrajzi számok alapján azonban nem állapítható meg, hogy a felszíni és felszín alatti karsztos formakincsek mely ingatlanokon helyezkednek el, a nyílt karsztterületeken belül melyek a Tvt. előírásai⁶⁴ alapján ex lege védett víznyelők területéül szolgáló ingatlanok, és melyek e természeti értékek védőövezetéül kijelölt ingatlanok. A KTMr. 2-4. §-ának sem a „Területek Törzskönyve”, sem az „Értékek Törzskönyve” vonatkozásában nem tartalmazzák a Tvt. 23. § (2) bekezdése szerint ex lege védett természeti értékek, valamint ezek védőterülete nyilvántartására vonatkozó rendelkezéseket.

Az Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén az ex lege védett természeti értékek (források, barlangok, víznyelők) és ezek védőövezete nem állapító meg a jogi szabályozás hiányossága miatt, ezért a vizsgálattal érintett autóverseny természetvédelmi engedélyezése kapcsán kérdéses a Ny-Mecsekr. 3. §-a szerinti védetté nyilvánítási cél és az 5. számú mellékletben foglalt természetvédelmi célkitűzés érvényesülése.

3.2. A Kvt. 101. § (5) bekezdése szerint környezethasználó külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környezetkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében – külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén – környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. A környezethasználó a külön kormányrendeletben meghatározottak szerint környezetvédelmi céltartalékot képezhet a jövőben valószínűleg vagy bizonyosan felmerülő környezetvédelmi kötelezettségeire. E § (6) bekezdése rögzíti továbbá, hogy a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg. A Kvt. hatályba lépése, 1995. december 19. napja óta a jogalkotó elmulasztotta a környezetvédelmi biztosítékra vonatkozó szabályok megalkotását, a környezetre veszélyes tevékenységek kapcsán a megfelelő garanciarendszer kialakítását. A környezetre veszélyes tevékenységek vonatkozásában kiemelkedően fontos, hogy már a tevékenység megkezdését megelőzően rendelkezésre álljon az esetleges környezeti kár kompenzációját biztosító összeg⁶⁵.

A Tvt. 2005. december 30. napjától hatályos 73. § (1) bekezdése a Kvt.-hez hasonlóan úgy rendelkezik, hogy aki a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységet folytat, illetve védett természeti területen, valamint európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területen veszélyes anyagot használ, külön kormányrendeletben meghatározott biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható természeti károk felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében – külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén – környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. (2) Az (1) bekezdésben foglalt veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és

⁶⁴ Tvt. 23. § (2) bekezdése és (3) bekezdés c) pontja

⁶⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa közigazgatási anyagi jogi hátterét vizsgáló JNO-425/2011. számú állásfoglalásában már rámutatott a környezetvédelmi biztosítékra vonatkozó jogszabályi hiányosságokra.

mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a biztosítás szabályait a Kormány állapítja meg.

A Tvt. 85. § (1) bekezdésének 9. pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a biztosítás szabályait.

A vizsgált rali autóverseny természetvédelmi engedélyezésével összefüggően a vizsgálatunk rendelkezésére bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy a raliversenyen haváriás (baleseti) helyzet kockázata nem tekinthető elenyészőnek, amelyek során előfordulhat például üzemanyag, illetve olajfolyás, tűz, illetve ezekkel összefüggésben a környezeti elemek (elsősorban a talaj és a víz), valamint természeti értékek szennyeződése, pusztulása⁶⁶. 2011. január 1-jétől lépett hatályba az új Jat., amelynek 5. § (4) bekezdése előírja, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A Kormány a Kvt. 101. § (5) bekezdése, valamint a Tvt. 73. § (2) bekezdése, és a 85. § (1) bekezdés 9. pontja⁶⁷ szerint fennálló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget.

Megállapítottuk, hogy a jogalkotó elmulasztotta a környezetvédelmi biztosítékra, valamint a természetvédelmi biztosítékra és biztosításra vonatkozó szabályok megalkotását. A jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzésére vonatkozó állami kötelezettséggel, és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz. Önmagában az, hogy egy autóverseny megrendezésére közúton kerül sor, nem jelenti azt, hogy az avval járó környezeti hatások a szokásos közúti közlekedésével azonosak, vagy azonosíthatóak lennének.

Ahogy a fentiekben is már rámutattunk, a természetvédelmi területen a szokásostól eltérő, sajátos környezethasználattal járó, nem a terület természetvédelmi céljait szolgáló tevékenységek megkezdésével, illetve folytatásával összefüggésben kiemelt jelentősége van az egészséges környezethez való jog, illetve a nemzet közös örökség védelmével, fenntartásával és megőrzésével összefüggő alkotmányos kötelezettség megvalósulását elősegítő intézményvédelmi garanciák rendszerének.

4. A Felügyelőség a panasszal elsődlegesen érintett A123 Grepton Kupa 2013. március 10-i autóverseny vonatkozásában a természetvédelmi engedélyezési eljárást a rendező cég kérelmére – a korábbi évekhez hasonlóan – a Tvt. 38. § (1) bekezdés i) pontja alapján⁶⁸, valamint a KTVigKr. 38. § (4) bekezdése szerinti hatáskörében folytatta le 1270/2013 ügyszámom.⁶⁹

A tényállásban leírtak szerint a Felügyelőség 1270-8/2013. számú – 2013. február 14-én kelt – határozatában elutasította a vizsgált autóverseny rendezésére irányuló kérelmet, majd ezt a döntését a versenyszervező fellebbezését követő napon – 2013. március 7-én – a 1270-10/2013. számú határozatával saját hatáskörben visszavonta, egyidejűleg engedélyezte a verseny megrendezését. A Felügyelőség az eredeti, kérelmet elutasító határozatának saját hatáskörben való visszavonását – a fellebbezés alapján – azzal indokolta, hogy az alapeljárásban nem tisztázta kellően a tényállást, így a kiadott határozat jogsértő volt.

⁶⁶ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa már JNO-544/2010. számú állásfoglalásában is megállapította, hogy a Tvt. 73. §-a tekintetében a 85. § (1) bekezdésének 9. pontjában foglalt felhatalmazása alapján a Kormány a végrehajtási rendelet megalkotására vonatkozó jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.

⁶⁷ Hatályos: 2008. december 28. napjától

⁶⁸ A Tvt. 38. § (1) bekezdés i) pontja szerint védett természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges a közösségi és tömegsportesemények rendezéséhez, sportversenyhez, technikai jellegű sporttevékenység folytatásához.

⁶⁹ A KTVigKr. 38. § (4) bekezdése a verseny idején hatályosan úgy rendelkezett, hogy (4) Természetvédelmi hatósági ügyekben első fokon – az (5)-(6) bekezdésben foglalt kivétellel – a felügyelőség, másodfokon az OKTVF jár el.

A határozat indokolása szerint a Felügyelőség a fellebbezés áttanulmányozása során azt állapította meg, hogy az engedély rendelkező részében tett előírások betartása mellett a rendezvény a terület alapvető funkcióit nem zavarja, a kérelmező fellebbezése szerint a verseny csak aszfaltozott útfelületet érint, így a rendezvény a természetet nem károsítja.

A Ket. 103. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint a hatóságok kötelesek a törvényben meghatározottak szerint döntéseiket indokolni.

A Ket. 72. § (1) bekezdésének e) pontja szerint a határozatnak tartalmaznia kell – egyebek mellett – a határozat indokolásában a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket.

A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Az eredeti 1270-8/2013. számú alaphatározat indokolásában a Felügyelőség azt rögzítette, hogy a kérelem „a Mecsek-hegység területén az Orfű és Abaliget térségében lévő közutakon 2013. március 10-én” autóverseny megrendezésének engedélyezésére irányult.

A fellebbezésben ezért a kérelmező arra való hivatkozása, hogy a verseny útvonala kizárólag aszfaltozott (...) közúti útszakaszt érint, *nem minősíthető olyan új tényállási elemként*, amely a Felügyelőség számára csak a 1270-8/2013. számú határozat meghozatalát követően vált volna világgossá.

A tényállástisztázási kötelezettsége körében a Felügyelőség a Ket. 26. § (1) bekezdés c) pontja és a KTVFKr. 40. § (1)-(2) bekezdése alapján a korábbi, visszavont határozata meghozatala *előtt*, az alapeljárásban belföldi jogsegélyt kért DDNPI-től, amely közölte, hogy a verseny Natura 2000 területet érint, azonban – az előző pontban leírtak alapján – azokra vonatkozóan hatásbecslési eljárás lefolytatására nem került sor a versenyszervező cég fellebbezését követő eljárásában.

A Felügyelőség a rendező cég fellebbezését követően, az új eljárásában a tényállás tisztázására további bizonyítási eljárást nem folytatott le.

A válaszok, a rendelkezésre álló iratok alapján nem megállapítható, hogy a korábbi eljáráshoz képest a fellebbezés alapján a Felügyelőség milyen új tényálláselem alapján, illetve a korábbival azonos tényállás mellett mely újabb bizonyítéokra tekintettel, milyen szempontok és tények alapján hozott a korábbi határozatával ellenkező tartalmú döntést.

Nem állapítható meg az sem, hogy a Felügyelőség a Ket. 103. § (1) bekezdése alapján a – Ket. 50. § (1) bekezdésben foglalt tényállástisztázási kötelezettsége szempontjából – korábbi határozatát milyen indokok alapján minősítette jogsértőnek.

Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a Felügyelőség eljárása a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal összefüggő visszaállást okozott.

5. A Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja szerint a környezethasználat (..) az *a)-d)* pont hatálya alá nem tartozó – külön jogszabályban meghatározott – esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott *határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.*

A Felügyelőség Tvt. 38. § (1) bekezdés i) pontja szerinti természetvédelmi engedélye – a Tvt. 3. § (2) bekezdése alapján – a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja hatálya alá tartozik, vagyis a környezethasználat csak jogerős természetvédelmi engedély alapján kezdhető meg, illetve folytatható.

A Ket. 99. § (1) bekezdése szerint a fellebbezést – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. (2) A fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról szóban vagy írásban lemondhat, a szóban történő lemondást jegyzőkönyvbe kell foglalni. A fellebbezési jogról történő lemondó nyilatkozat nem vonható vissza. A Ket. 73/A. § (1) a hatóság első fokú döntése jogerőssé válik, ha *a)* ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt, *b)* a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták.

A vizsgált természetvédelmi engedélyezési eljárásban a panaszos ügyfél mellett, a Kvt. 98. § (1) bekezdése⁷⁰ alapján ügyféli jogállással rendelkeznek a környezetvédelmi egyesületek is. A Felügyelőség az 1270-10/2013. számú határozatát nem nyilvánította azonnal végrehajthatóvá, ezért a döntés jogereje és végrehathatósága kapcsán figyelemmel kell lenni – a Ket. 73/A. § (1) és 126. § (1) bekezdései alapján – a Ket. 99. § (1) bekezdésében foglalt jogorvoslati határidőre. Vagyis a hatóság döntése – a Ket. 73/A. § (1) bekezdés a) pontja szerint a fellebbezési határidő elteltének, valamint az eljárásba bejelentkezett ügyfélnek, a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján ügyféli jogállással rendelkező környezetvédelmi egyesületeknek a fellebbezési jogáról való lemondásának hiányában – a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja, a Ket. 73/A. § (1) bekezdés b) pontja és 99. § (2) bekezdése alapján – nem válhatott jogerőssé a versenyt megelőzően. A Felügyelőség döntése így nem volt alkalmas a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltak érvényesítéséhez.

A Felügyelőség azzal, hogy a döntést – a tényállásban foglaltak szerint – a verseny megrendezését követően, utólagosan kézbesítette, a panaszosnak a Ket. 99. § (1) bekezdésén alapuló jogorvoslati jogát *kiüresítette*, mert – noha a fellebbezési jogát a Ket. alapján panaszos a közléstől számított tizenöt napon belül gyakorolhatta volna –, a döntés tartalmát az eseményt követően – utólagosan – érdemben már nem lehetett befolyásolni.

A panaszosnak az OKTVF részére közvetlenül a versenyt követő napon, március 11-én e-mailben megküldött beadványát is a panaszos ügyféli jogállására tekintettel és a – Ket. 37. § (1) és 98. § (1) bekezdései szerinti – jogorvoslati kérelemként kellett volna kezelnie a másodfokú hatóságnak és a Ket. 102. § (1) bekezdése szerint megküldenie a Felügyelőség részére. Tartalmi szempontból azonban ez sem jelentette volna már a jogorvoslati jog érvényesülését, mert a tartalmi jogorvoslati lehetőség ekkor már eleve kizárt volt.

Megjegyezzük, az, hogy az OKTVF panaszos ügyfél kérelmét a Ket. helyett a Panasztv. 141. §-a alapján⁷¹ közérdekű bejelentésként intézte, és kötelezettségeinek még ezen törvény előírásai szerint sem tett megfelelően eleget, súlyosan sértette a panaszos tisztességes eljárásához való alapvető jogát.

Nyomatékosan felhívjuk a figyelmet, hogy a Panasztv. hatálya csak kiegészítő jellegű: kizárólag azok a kérelmek értékelhetőek panaszként, vagy közérdekű bejelentésként, amelyek elintézése más eljárás keretében nem lehetséges. Amennyiben egy kérelem elintézése – mint jelen esetben is – közigazgatási eljárás hatálya alá tartozik, akkor annak intézésére a Ket., s nem pedig a Panasztv. előírásai vonatkoznak.

Megállapítottuk, hogy a Felügyelőség és az OKTVF eljárása a panaszos tisztességes eljárásához, valamint a jogorvoslati jog tekintetében visszásságot okozott.

6.1. A vizsgálatl érintett autóverseny, valamint a Nyugat Mecsek Tájvédelmi Körzet területén 2009-2013 között évente megrendezett többi autóverseny természetvédelmi

⁷⁰ A Kvt. 98. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártok és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

⁷¹ A Panasztv. 141. § (2) és (3) bekezdései szerint „*A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá.*” míg „*A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.*”

engedélyezése során a felügyelőség azok természetvédelmi engedélyezhetőségéről *közvetlenül a verseny megrendezését megelőző napokban hozott határozatot.*⁷²

A Kvt. – korábban már hivatkozott – 66. § (1) bekezdés e) pontja szerint a környezethasználat a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével kiadott más hatósági határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.

A Tvt. 76. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az eljárási határidő a természetvédelmi hatósági engedélyezési eljárásokban 90 nap.

A Ket. 99. § (1) bekezdése szerint a fellebbezést – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Továbbá a közigazgatási hatóság döntése a Ket. 73/A. § (1) és 126. § (1) bekezdései szerinti esetekben jogerős és hajtható végre.

A jelentésben korábban kifejtettek szerint a Ket. és Kvt. előírások⁷³ alapján a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott, ekként nyilvántartott egyesületeket a céljuk szerinti működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

Az ügyféli jogok gyakorlását sem a Kvt., sem a Tvt. nem köti egyéb feltételhez⁷⁴, emiatt a környezetvédelmi egyesületek az ügyféli jogokat – és közöttük a Ket. 98. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot – közvetlenül gyakorolhatják, ami egyben azt is jelenti, kizárható, hogy valamennyi ügyfél – a Ket. 99. § (2) bekezdés szerinti módon – a fellebbezési jogáról lemondjon.

Ebből eredően a környezetvédelmi döntések – így a Tvt. 38. § (1) bekezdés i) pontja alapján meghozott határozatok – esetén a gyakorlatban általában nem biztosítható, hogy azok a fellebbezésre nyitva álló határidőt megelőzően – a Ket. 73/A. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján – jogerőre emelkedhessenek.

6.2. A Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja a környezetvédelmi – és a természetvédelmi – engedélyek esetében a környezethasználatért írja elő a határozat jogerőre emelkedésének előzetes követelményét, mert ezzel lehet érvényt szerezni a Kvt. 6. §-ában rögzített elővigyázatosság és megelőzés elvének.

Nem fogadható el az a felügyelőségi gyakorlat, amely szerint az első fokú környezet- és természetvédelmi döntéseket közvetlenül az adott tevékenység megkezdését megelőzően hozzák meg, illetve kézbesítik, így nem áll rendelkezésre megfelelő idő a döntés jogerőre emelkedéséhez, s ebből eredően a környezethasználatot jogerős engedély hiányában kezdik meg. Megállapítottuk, hogy a jogerős természetvédelmi engedély hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okoz.

Ugyanakkor azt is meg kell jegyeznünk, hogy a fenti felügyelőségi gyakorlat nem kizárólagosan a hatósági hozzáállására vezethető vissza, mert az sok esetben a késlekedő ügyféli kérelmek miatt, illetve a hiányos jogi szabályozásból keletkezik.

⁷² A Felügyelőség a 2009. június 14-én és június 19-én rendezett autóversenyek természetvédelmi engedélyéről szóló 6496-4/2009. számú határozatát 2009. június 10-én hozta meg; a 2009. október 11-én megrendezett Komló Rally verseny természetvédelmi engedélyéről szóló 6496-11/2009. számú határozatát 2009. október 6-án hozta meg;

A 2011. március 19-én rendezett ralliverseny természetvédelmi engedélyéről szóló 2712-8/2011. számú határozatát 2011. március 17-én hozta meg; a 2011. július 14-16-án rendezett 44. Mecsek Rally természetvédelmi engedélyéről szóló 6021-8/2011. számú határozatát 2011. július 12-én hozta meg; a 2011. szeptember 9-11-én megrendezett 45. Mecsek Rally 6855-7/2011. számú természetvédelmi engedélyéről szóló határozatát 2011. augusztus 30-án hozta meg

A 2012. március 11-i ralliverseny természetvédelmi engedélyéről szóló határozatát 2685-5/2012. számon 2012. március 7-én hozta meg; a 2012. június 1-2-én megrendezett 46. Mecsek Rally természetvédelmi engedélyéről szóló 5325-10/2012. számú határozatát 2012. május 31-én hozta meg.

A 2013. március 10-én megrendezett ralliverseny természetvédelmi engedélyéről szóló 1270-10/2013. számú határozatát 2013. március 7-én hozta meg; a november 8-9. között megrendezett 47. Mecsek Rally verseny természetvédelmi engedélyéről szóló 16547-9/2013. számú határozatát 2013. november 5-én hozta meg.

⁷³ Ket. 15. § (1), (3) és (5) bekezdése és a Kvt. 98. § (1) bekezdése.

⁷⁴ Lásd Ket. 15. § (6) bekezdését

A jelen jelentésben vizsgált eljárások mellett az alapvető jogok biztosa korábbi, AJB-5240/2012. számú jelentésében is megállapította, hogy az természetvédelmi engedély iránti kérelmet a kérelmező az előírt három hónapos eljárási határidő ellenére a rendezvényt megelőzően mindössze 27 nappal korábban nyújtotta be. A vizsgált eljárással kapcsolatosan a jelentésben a biztos azt is megállapította, hogy „az engedély iránti kérelem elutasítása, majd az elutasító határozat egy nappal későbbi visszavonása és a fesztivál újbóli engedélyezése a jogbiztonság tekintetében idéz elő visszásságot, mert a felügyelőség nem megismerhető és kiszámítható módon folytatta le az engedélyezési eljárást.”

Álláspontunk szerint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azokban az esetekben, amikor jogszabály a környezethasználat megkezdéséhez, vagy folytatásához a szükséges engedély jogerőre emelkedését előírja, a jogalkotónak szabályoznia kell az ezt biztosító, elősegítő feltételeket is. Ezekben az esetekben indokolt annak előírása, hogy a kérelmeket a hatósághoz az ügyfajta irányadó megállapított eljárási határidőre és a fellebbezési időre tekintettel kelljen a kérelmezőknek benyújtaniuk.

A Kvt. hatálya alá tartozó, engedélyhez kötött tevékenységek esetében különös jelentősége van az eljárás időszerűségének. Ez biztosítja, hogy a hatóság az eljárása során olyan döntést tudjon hozni, amely tekintettel van mind az érintett felek érdekeire, mind a környezet fenntartható használatára. Nem felel meg az Alaptörvény B) cikkéből levezethető követelményeknek, ha akár a túl rövid, akár a túl hosszú eljárási határidő miatt ezek a szempontok nem érvényesülhetnek a hatósági eljárásban. A Kvt. 66. § (1) bekezdésében előírt jogszabályi követelmény csak akkor érvényesülhet megfelelőképpen, ha kifejezetten ezekre az eljárásokra vonatkozólag a törvény *megelőző feltételt* állapít meg, amely előírja, hogy a kérelmet az ügyfajta irányadó határidőkre és az első fokú határozattal szembeni jogorvoslatra jogszabályban előírt határidőre tekintettel kell benyújtaniuk a kérelmezőknek abban az esetben, ha a törvény a határozat jogerőre emelkedését a tevékenység megkezdéséhez kötelezően előírja. Egy ilyen tartalmú, közvetlen jogkövetkezményeket nem tartalmazó, diszpozitív jogszabályi előírás az ügyféli kötelezettségek körében álláspontunk szerint lehetővé tenné azt, hogy a Kvt. 66. § (1) bekezdésében foglalt kogens előírás az alapvető jogok biztosa vizsgálataiban megjelenő esetekhez képest hatékonyabban érvényesüljön.

Amennyiben jogszabály nem rögzíti az engedélyköteles tevékenység végzésére irányuló kérelem benyújtásának legkésőbbi idejét, akkor nincs garancia sem a környezeti szempontok teljeskörű figyelembevételére, sem az ellenérdekű felek jogainak érvényesítésére. Az ombudsmani gyakorlatban megjelenő, hivatkozott esetek példája is azt mutatja, hogy a kérelem kései benyújtása az intézményi garanciák szintjének csökkenését, deficitjét eredményezheti.

Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a Kvt. hatálya szerint azon esetekben, amikor törvény a környezethasználat megkezdését, vagy folytatását kifejezetten jogerős hatósági engedélyhez köti, de a kérelem benyújtására vonatkozó feltételek között nincsen meghatározva, úgy a jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslatihoz való joggal, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozhat.

7. Az OKTVF Főigazgatója a panaszos beadványának zajvédelmi vonatkozásai tekintetében azt az álláspontját fejtette ki, hogy az autóverseny sport, szabadidős, szórakoztató tevékenységnek minősül, ezért a ZajKr. 4. § (1) bekezdés a) pontja és 1. számú melléklete alapján a lakossági panaszbejelentések tekintetében a zaj- vagy rezgésvédelemi hatáskört nem a Felügyelőség, hanem a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja.

A Ket. 22. § (2) bekezdése szerint hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör

és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

Panaszos zajvédelmi eljárással összefüggő kérelmét az OKTVF a Ket. 22. § (2) bekezdése alapján nem tette át a kérelem megérkezésétől számított nyolc napon belül a tájékoztatásban foglalt álláspontja szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkező települési önkormányzat jegyzőjéhez, valamint arról az ügyfelet egyidejűleg elmulasztotta tájékoztatni.

Megállapítottuk, hogy az OKTVF eljárása a tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

8. Az OKTVF Főigazgatójának, a Felügyelőség Igazgatójának és Orfű község önkormányzata jegyzőjének vizsgálatomhoz megküldött tájékoztatásaiban kifejtett elvi álláspontja az autóversennyel kapcsolatos zajvédelmi hatáskör tekintetében ellentétes egymással. Az OKTVF és a Felügyelőség álláspontja szerint az autóverseny sport, szórakoztató és szabadidős tevékenységként a ZajKr. 4. § (1) bekezdés b) pontja és 1. számú melléklete szerint első fokon a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik. A területileg illetékes orfűi jegyző álláspontja szerint nem áll fenn az autóversennyel kapcsolatos zajvédelmi ügyekben hatásköre, mert a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a rendelet hatálya a *közterületi rendezvényre* nem terjed ki.⁷⁵

8.1. Több korábbi ombudsmani jelentés⁷⁶ is mélyrehatóan foglalkozott a közterületi kulturális, szórakoztató rendezvényekkel kapcsolatos zaj problematikájával.

Az AJB-6758/2012. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy „A Kormányhivatalok tájékoztatása alapján, a megkérdezett megyékben illetve a fővárosi önkormányzatok vonatkozásában a jelentés mellékletében szereplő diagramok mutatják be a zajvédelmi önkormányzati szabályozás jelenlegi mutatóit. A diagramok elemzését követően jól látható, hogy a fővárosi kerületek és Veszprém megye kivételével minden megkeresett megyében elérte vagy meghaladta a rendeletet *nem* alkotó önkormányzatok aránya a 80%-ot és többször a 90%-ot is.”

Ugyanebben a jelentésben a biztos megállapította azt is, hogy a *közterület* fogalmára vonatkozóan az Étv.-ben, a Kftv.-ben és a Szabstv.-ben szereplő, egymástól eltérő definíciók mellett nem szerepel a „*közterületi rendezvény*” fogalma sem, amelynek hiánya a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjának alkalmazhatósága szempontjából nem teszi meghatározhatóvá azt, hogy pontosan mire *nem* terjed ki a ZajKr. hatálya. Szorgalmaztam az ebből fakadó jogbizonytalanság feloldását megfelelő jogalkotási javaslat tételével. E korábbi ombudsmani jelentések alapján megállapítható az is, hogy a különböző törvényekben a „*közterület*” fogalmának eltérései, valamint a „*közterületi rendezvény*” fogalmának hiánya a Kvt.-ben, illetve a ZajKr.-ben bizonytalanságot okoznak abban a tekintetben is, hogy a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja a zajvédelmi szabályozás hatályát miként érinti, illetve korlátozza.

Ebből adódik további vizsgálandó kérdésként, hogy a települési önkormányzatok képviselő-testületeire a helyi zaj- és rezgésvédelemmel kapcsolatosan milyen jogszabályi keretek között és milyen jogalkotási feladatok hárulnak. 2012. január 1-jétől hatályosan az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Ugyane cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy (3) az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

⁷⁵A Ket. 23. § (1) bekezdés b) pontja szerint, ha ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban, az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között megkísérelni a vita eldöntését. Ugyane szakasz (3) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy ha az (1) bekezdés szerinti eljárás nem vezetett eredményre, hatásköri összeütközés esetén az eljáró hatóságot a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jelöli ki. Annak következtében, hogy a panasszal érintett ügyben eljáró hatóságok elmulasztották a zaj- és rezgésvédelmi hatáskörüik hivatalbóli vizsgálatát, nem állapították meg ezzel kapcsolatos hatáskörüik hiányát sem, így a vizsgálatunk által feltárt negatív hatásköri összeütközés Ket. szerinti rendezésére sem kerülhetett sor.

⁷⁶AJB-6758/2012. számú jelentés, JNO-525-26/2011. számú állásfoglalás JNO-157-36/2010. számú állásfoglalás

A Hatáskörítv. 85. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselőtestületének feladat- és hatáskörébe tartozik: *c)* területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása; *d)* csendes övezet kialakításának elrendelése a zaj ellen fokozott védelmet igénylő létesítmény körül; *e)* helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása.

A Kvt. 46.§ (1) bekezdés c) pontja szerint a környezetvédelmi feladatok megoldására az önkormányzat rendeletet alkot. Az önkormányzati feladatok körét a helyi zaj- és rezgésvédelemmel kapcsolatban a települési környezetvédelmi program határozza meg a Kvt. 48/E. § (1) b) pontja alapján.⁷⁷ A települési környezetvédelmi program jelenti így tartalmi szempontból – egyebek mellett – a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályozás alapját is.⁷⁸

A zajvédelmi kibocsátási határértékek megállapítására ugyanakkor a települési önkormányzatok képviselő testülete részére a Kvt. 46. § (1) bekezdés c) pontja, illetve a Hatáskörítv. 85. § (1) bekezdés e) pontjában megállapított, rendeletalkotásra szóló feladatkörhöz rendelt, *közvetlen törvényi felhatalmazást* a Kvt., a HatásköriTv., az Ötv., illetve a Möt. záró rendelkezései sem tartalmazzák. Így – törvényi felhatalmazás hiányában – a települési önkormányzat képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva, közfadataihoz igazodóan, a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére ún. eredeti jogalkotói hatáskörében állapíthatja meg a helyi zaj- és rezgésvédelem szabályait.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a környezeti zajjal összefüggő szabályozás tekintetében a kerületi önkormányzat képviselő testülete, egyéb környezetvédelmi előírásokkal összefüggésben a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – *törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben* – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

A Kvt. 110. § (15) bekezdésével felhatalmazást kap a miniszter, hogy az érdekelt miniszterek egyetértésével kiadott rendeletben határozza meg az igénybevételi, kibocsátási és szennyezettségi határértékeket, a vizekre vonatkozó határértékek kivételével.

A zaj- és rezgésvédelem tekintetében a Kvt. 110. § (15) bekezdésében foglalt felhatalmazásának a miniszter a ZajHértékr. megalkotásával tett eleget, a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján így a települési önkormányzatok zajvédelmi rendeletalkotása szempontjából a Kvt., a ZajKr. és a miniszter által a ZajHértékr.-ben határértékek irányadóak azzal, hogy a települési önkormányzatok képviselő-testülete ZajHértékr.-ben megállapított határértékeknél a Kvt. 48. § (1) bekezdése szerint kizárólag *szigorúbbakat* állapíthat meg, vagyis az helyi zaj- és rezgésvédelmi rendeletekben szabályozott határértékek számértékei a ZajHértékr.-ben megállapítottaknál kizárólag alacsonyabbak lehet.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete a Kvt. és a ZajKr. által megállapított keretek között, a miniszter által a ZajHértékr.-ben meghatározott határértékekre tekintettel állapíthatja meg a helyi zaj- és rezgésvédelem szabályait. Amennyiben a „közterület” és a „közterületi rendezvény” fogalmak hiányosságából adódó fentebbi kérdés alapján a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezést a ZajKr. területi hatályát érintő, korlátozó rendelkezésként értelmezzük⁷⁹, ebben

⁷⁷ A Kvt. 48/E. § (1) bekezdés b) pontja szerint „A települési környezetvédelmi programnak a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban - a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltakon túl - tartalmaznia kell b) a zaj és rezgés elleni védelemmel, a külön jogszabály alapján stratégiai zajtérkép készítésére kötelezett települési önkormányzatok esetén a stratégiai zajtérképek alapján készítendő intézkedési tervekkel kapcsolatos feladatokat és előírásokat.”

⁷⁸ vö. Kvt. 48/B. § (3) bekezdés

⁷⁹ Az orfíi jegyző elvi álláspontjának megfelelően, amely szerint a zajvédelmi szabályozás nem vonatkozik a KajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja miatt azon rendezvényekre és tevékenységekre, amelyeket közterületen tartanak, illetve végeznek,

az esetben a települési önkormányzatok képviselő-testületei által a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján alkotott helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok *sem* tartalmazhatnának a *közterületi rendezvényekre* vonatkozó rendelkezéseket, és nem állapíthatnának meg a közterületi rendezvények tekintetében kibocsátási határértékeket sem. Az önkormányzati rendeletekben a közterületi rendezvényekre vonatkozó, helyi rendelkezések a Kvt. 48. § (1) bekezdése alapján ugyanis közvetlenül a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjába ütköznének ezen értelmezés szerint. A ZajKr. 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak. A ZajKr. hatályára vonatkozó, általános alaprendelkezés tárgyi megközelítésű: zajt, vagy rezgést okozó *tevékenységekre*, vagy *létesítményekre* terjed ki.

Ha a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezést a ZajKr. 1. § (1) bekezdése tekintetében kivételt megállapító, a ZajKr. *tárgyi hatályát* korlátozó rendelkezésként értelmezzük, a fogalmi hiányosságokkal kapcsolatos korábbiakra megállapításokra is tekintettel ez esetben bizonytalan, hogy tárgyilag mely rendezvények és milyen kritériumok alapján minősülnek közterületi rendezvénynek, és melyek nem.

A fogalmak meghatározásának hiányosságából adódó ezen bizonytalanságot még tovább „fokozza” az, hogy a ZajHértékr. 2. § (4) bekezdésében az egybefüggően több, legfeljebb nyolc napos, nyári kulturális fesztiválokra az általánosnál megengedőbb mértékű határértékeket megállapító rendelkezések olyan rendezvényekre vonatkoznak, amelyeket jellemzően közterületeken rendeznek meg. Amennyiben tehát a ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontját a terület jellege alapján, a ZajKr. területi hatályát érintő és korlátozó rendelkezésként értelmezzük, alappal tehető fel a kérdés, hogy a ZajHértékR. a közterületi rendezvények köréből milyen szempontok szerint emelhet ki egyes rendezvényeket és állapíthat meg ezek tekintetében sajátos zajkibocsátási határértékeket.

A korábbi ombudsmani jelentések is megállapították, hogy a *közterület* fogalmát több törvény is tartalmazza: az Étv. 2. § 13. pontjának meghatározása szerint *közterület*: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A Kftv. 27. § a) pontja szerint *közterület*: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A Szabstv. 29. § (2) bekezdés a) pontjában szereplő meghatározás szerint pedig *közterület* a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is.

8.2. A jegyzőre vonatkozó hatásköri szabályok tartalmának elemzése kapcsán ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a „közterületi rendezvény” a Gytv. alapján a gyülekezési joghoz kapcsolódó terminus technikus, amely jellemzően a politikai, közéleti rendezvények (tüntetések, demonstrációk) megtartására utal.

A „közterületi rendezvény” Gytv. szabályozása szerinti ezen fogalma az ún. kommunikációs alapjogokkal: a békés gyülekezés jogával, a gondolat, lelkiismeret és a véleménynyilvánítás szabadságával áll közvetlen összefüggésben. Az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatában megállapította, hogy „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. (...)

A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményét alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre. Ehhez nélkülözhetetlenek az Ör. vizsgált rendelkezése szerint csak a közterület tulajdonosának hozzájárulásával alkalmazható eszközök, azaz *a gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül.* Ezek használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.”

A ZajKr. értelmezése során azt kell figyelembe venni, hogy éppen az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatát követően, 2007. október 29-én hirdették ki a Magyar Közlönyben, így a jogalkotó figyelemmel volt az említett AB határozatban foglaltakra, különösen a zajvédelem szempontjából azon megállapításra, hogy *„a gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül.* Ezek használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.” Az Alaptörvény 28. cikkének értelmében a jogszabályokat elsődlegesen azok céljával összefüggésben kell értelmezni. A ZajKr. hatáskört megállapító szabálya tehát – az objektív teleologikus értelmezés szerint – azt hivatott kizárni, hogy a jegyző a gyülekezési jog hatálya alá tartozó (közterületi) rendezvényeket korlátozzon, rendeleti felhatalmazás alapján. Ez ugyanis formai szempontból eleve ellentétes lenne az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételekkel.

A ZajKr. 1. § (2) bekezdés a) pontja ezért azt célozza, hogy a Gyültv. 6. §-a szerint tartott közterületi rendezvények ne essenek zaj- és rezgésvédelmi szempontú korlátozás alá, és így az egyik legalapvetőbb polgári és politikai szabadságjogot: a békés gyülekezéshez való jogot, illetve ehhez kapcsolódóan a gondolat és véleménynyilvánítás szabadságát a zajvédelmi szabályozás semmilyen módon ne korlátozhassa.⁸⁰

Mindebből azonban az is következik, hogy a jegyző, illetve általában a zaj- és rezgésvédelmi hatóság jogosult és főszabály szerint köteles is érvényesíteni a ZajKr. rendelkezéseit a gyülekezési jog körébe nem vonható szabadidős és sportrendezvények esetében, akkor is, ha azokra közterületen kerül sor.

8.3. Fentiekre tekintettel a vizsgálattal érintett autóversennyel kapcsolatos zaj- és rezgésvédelmi hatásköri rendelkezések tekintetében vizsgálatunk következtetései a következők.

A ZajKr. 2. §-a szerint *f) közlekedési zaj- vagy rezgésforrás:* közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése; *h) szabadidős zaj- vagy rezgésforrás:* környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép; *n) közlekedési vonalas létesítmény:* közút, közforgalom elől el nem zárt magánút és vasúti pálya.

A ZajKr. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az elsőfokú hatósági jogkört – a (3)-(4) bekezdésben foglalt kivételekkel – az 1. számú melléklet szerinti tevékenységek, közöttük a sport, szórakoztató, szabadidős tevékenységek tekintetében a települési önkormányzat jegyzője gyakorolja.

A ZajKr. 4. § (3) bekezdése a) pontja szerint: a felügyelőség gyakorolja az első fokú hatósági jogkört az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó minden egyéb létesítmény, berendezés és tevékenység, továbbá az 1. számú mellékletben felsorolt és az egyéb tevékenységek ugyanazon a telephelyen történő együttes végzése esetén.

⁸⁰ Ehhez hasonló alkotmányos indokok alapján zárja ki például a ZajKr. 1. § (2) bekezdés e) és f) pontja a zajvédelmi szabályozás hatályát az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint a vallási tevékenység végzésére.

A Kkt. 36. §-a szerint (1) A közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő. A vizsgált raliversenyhez adott közútkezelői hozzájárulásában a feltételek között az Igazgatóság megállapította, hogy a hozzájárulás nem mentesít egyéb engedélyek beszerzésének kötelezettsége alól.

A vizsgálatlal érintett autóverseny zajvédelmi szempontból megállapítható elsődleges jellege szerint a közlekedési vonalas létesítmény nem közlekedési célú igénybevételével megvalósuló sport- és szórakoztató tevékenységként értelmezhető. Noha a közútkezelő nem írta elő nevesítve azt, hogy a verseny szervezőjének milyen jogerős határozatokkal kell rendelkeznie a verseny megrendezéséhez, általános jelleggel a jogszabályok alapján kötelező, jogerős engedélyek meglétét feltételként határozta meg a tevékenység folytatásához.

A vizsgálatlal érintett autóverseny a tevékenységi jellege szerint a jegyző első fokú zaj- és rezgésvédelmi hatáskörébe tartozik, ugyanakkor létesítményi jellege szerint – arra tekintettel, hogy közlekedési vonalas létesítmény (közút) nem közlekedési célú igénybevételével valósul meg – a felügyelőség az első fokú zaj- és rezgésvédelmi hatáskörrel rendelkező hatóság. A vizsgált autóverseny vonatkozásában tehát a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben a ZajKr. hatályos rendelkezései szerint a települési önkormányzat jegyzője és a felügyelőség hatásköre egyidejűleg, párhuzamosan fennáll.

A ZajKr. 10. §-a szerint (1) környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. (4) A zajkibocsátási határértékről – a zajterhelési, valamint a zajkibocsátási határértékek megállapításáról szóló miniszteri rendelet alapján – a környezetvédelmi hatóság dönt. A ZajKr. 14. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság a) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgés csökkentő intézkedések megtételére.

A Felügyelőség tájékoztatása szerint a verseny útvonalául kijelölt 6604, 6608, 6609 és 6611. számú közutak tekintetében zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program nem készült, így a ZajKr. 14. § (2) bekezdés a) pontja alapján, amennyiben az ezen üzemelő közlekedési vonalas zajforrásokból származó zaj a ZajHértékR. szerinti határértéket jelentős mértékben meghaladja, a környezetvédelmi hatóság a közút kezelőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi.

A vizsgálatlal érintett autóverseny útvonalának 6609 számú közutat érintő szakasza (Dollár utca) Orfű Község Helyi Építési szabályzatáról szóló 13/2004. (XI. 29.) rendelete (HÉSZ) 1. § (5) bekezdése szerinti 13/2009. számú tervdokumentáció szerint „Üü” jelzésű üdülőházas üdülőterületet, valamint „Z” jelzésű zöldterületet, a 6604. számú közutat érintő szakasza pedig „Kz-rek” jelű, rekreációs célú különleges területet érint. A verseny útvonalaként kijelölt 6604, 6608, 6609 és 6611. számú közutak az országos közúthálózatba tartozó mellékutak.

A ZajHértékR. 3. melléklete szerint az országos közúthálózatba tartozó mellékutakból származó zajra előírt, megengedett legmagasabb határérték (L_{TH}) az $L_{AM'k0}$ megítélési szintre abban az esetben, ha a védendő terület üdülőterület, valamint a különleges területek közül az egészségügyi terület, nappali időszakban 55 dB, ha a védendő területen található területfelhasználási egységek besorolásuk szerint lakóterületek, továbbá zöldterületek 60 dB.

A verseny megrendezése céljára kijelölt közutak által érintett üdülőházas üdülőövezet és zöldövezet területfelhasználási egységeket tartalmazó területen az üzemi vagy szabadidős zajforrásra megállapított zajvédelmi határérték a ZajHértékR. 1. számú melléklete szerint üdülőterületen nappal 45 dB, zöldterületek vonatkozásában pedig 50 dB.

A ZajHértékR. 8. § a) pontja úgy rendelkezik, hogy a terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű.

A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése kiemeli, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.

A Ket. 3. § (1) bekezdés a fentiek mellett azt is rögzíti, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a *hivatalból való eljárás elve érvényesül*. A 20. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. A 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot – valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

A Kvt. 37. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezet védelmével összefüggő jogok és kötelezettségek megállapítását és megtartásuk ellenőrzését az állam és a helyi önkormányzat szervei látják el.

A Ket. 88. §-a úgy rendelkezik, hogy a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A 88/A. § (1) bekezdése szerint a hatósági ellenőrzés hivatalból indul, csak meghatározott esetekben és feltételek mellett indulhat kérelemre.

Ahogy az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében megállapította, a fenti jogszabályi rendelkezések, valamint a következetes alkotmánybírósági gyakorlat alapján amennyiben egy jogszabály hatáskört állapít meg egy hatóság számára és az az intézkedési kötelezettsége ellenére nem jár el, sérti a jogállamiság, a törvényesség, a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlása és a hivatalból való eljárás elveit, egyúttal pedig fontos társadalmi célokat és érdekeket is közvetlenül veszélyeztet.

Megállapítottuk, hogy zaj- és rezgésvédelmi hatóságként a jegyző és a felügyelőség azzal, hogy a Ket. 88. §-a alapján a vizsgálattal érintett autóverseny az Orfű település védendő területén lévő közutakat érintő kijelölt szakasza vonatkozásában elmulasztotta a ZajHértékR.-ben foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzését, valamint az ellenőrzés eredményétől függő jogkövetkezmények alkalmazását, illetve a megfelelő intézkedések megtételét, a védendő területeken lakók egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszászágot okozott.

8.4. A környezetvédelmi jog egyik legfontosabb alapelve az együttműködés elve, amelyet általános jelleggel a Kvt. 10. § (1) bekezdése tartalmaz. E szerint az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.

A környezetvédelmi hatósági együttműködés követelményét a Kvt. 65. § (3) bekezdése külön is kiemeli: a környezetvédelmi igazgatási szerv a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét érintő környezetvédelmi ügyekben együttműködik az illetékességi

területén működő önkormányzati környezetvédelmi hatóságokkal, és segíti őket környezetvédelmi feladataik ellátásában.

A Ket. 20. § (2) bekezdése szerint, ha a hatóság eljárási kötelességének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja.

A Ket. 115. § (1) bekezdés a) pontja alapján a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására.

A Ket. 116. §-a szerint felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna, amennyiben törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.

A ZajKr. 4. § (2) bekezdése alapján a jegyző első fokú zajvédelmi hatósági hatásköre tekintetében a Ket. 116. §-ára figyelemmel a felügyeleti szerv a Felügyelőség, a Felügyelőség elsőfokú zajvédelmi hatósági hatásköre tekintetében pedig az OKTVF a felügyeleti szerv.

Megállapítottuk fentiek alapján, hogy a Felügyelőség azzal a mulasztásával, hogy a természetvédelmi engedélyezéssel egyidejűleg a Ket. 22. § (1) bekezdése szerint nem vizsgálta első fokú zaj- és rezgés védelmi hatáskörét és illetékességét, továbbá azzal a mulasztásával, hogy a Kvt. 65. § (3) bekezdése alapján fennálló együttműködési kötelezettsége alapján, a jegyző felügyeleti szervként a Ket. 20. § (2) bekezdése alapján nem utasította a jegyzőt a zajvédelmi határérték megállapítására irányuló eljárás során kívüli lefolytatására, valamint a Ket. 115. § (1) bekezdés b) pontja alapján nem tette meg a szükséges intézkedést a jegyző jogszabálysértő mulasztásának felszámolására, a védendő területeken lakók egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottuk a vizsgálattal érintett eljárás, valamint a tényállásban feltárt joggyakorlat alapján, hogy az OKTVF azzal a mulasztásával, hogy a megrendezett autóversenyekhez kapcsolódóan felügyeleti szervként a Felügyelőség jogszabálysértő mulasztásának felszámolására az autóversenyekkel kapcsolatosan a zajvédelmi eljárás lefolytatásának elmaradása miatt a Ket. 115. § (1) bekezdés b) pontja alapján nem tette meg a szükséges intézkedést, a védendő területeken lakók egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottuk ugyanakkor fentiek mellett a ZajKr. 4. §-ában foglalt hatásköri rendelkezések tekintetében, hogy a hatályos zaj- és rezgésvédelmi hatásköri szabályozás sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, mert a vizsgálattal érintett autóverseny tekintetében a hatásköri rendelkezések nem egyértelműek, és az egyértelmű jogi szabályozás hiánya hatásköri összeütközéshez vezethet. A ZajKr. 4. § (3) bekezdésének a) pontjában a „továbbá az 1. számú mellékletben felsorolt és az egyéb tevékenységek ugyanazon a telephelyen történő együttes végzése esetén” szövegrészének módosítása szükséges ezért a visszásság orvoslása, a párhuzamos hatásköri szabályozás kiküszöbölése és a Felügyelőség vizsgált tevékenységgel kapcsolatos zaj- és rezgésvédelmi hatáskörének egyértelmű meghatározhatósága érdekében. Javasoljuk ezért a ZajKr. 4. § (3) bekezdés a) pontja e szövegrészének olyan értelmű módosítását, hogy a Felügyelőség hatásköre a tevékenységek együttes végzése, az ún. kumulált tevékenységek esetén ne csak telephelyi létesítményekhez kötődően, hanem általában, vagy pedig a ZajKr. hatálya alá tartozó valamennyi típusú létesítmény, így például közlekedési vonalas létesítmény esetén is egyértelműen megállapítható legyen.

9. A panasz szerint a versenyek miatti útlezárások következtében Orfű és Pécs között sem személyautóval, sem közösségi közlekedéssel nem lehetett közlekedni, továbbá a

versenyt megelőzően a rendező cég falragaszokon arról tájékoztatta a település lakosságát, hogy amennyiben a verseny miatti útlezárások tartama alatt mentőre lenne szükségük, a versenyhez rendelkezésre álló két rohammentőt bármelyik sportbírótól igényelhetik. Emiatt a panaszos véleménye szerint a hirdetéssel a rendező cég azt a látszatot keltette, mintha a segélykérő központi 112-es számon a verseny ideje alatt nem kérhetek volna mentőt az elzárt településen élők. Panaszos álláspontja szerint ez a szabad mozgáshoz és az egészséghez való alapvető jog szempontjából aggályos.

A szabad mozgáshoz való joggal összefüggésben az alkotmánybíróági gyakorlat, valamint az alapvető jogok biztosának következetes gyakorlata alapján visszásság gyanúja nem merült fel, mert azt nem érinti az a helyzet, ha időszaki útlezárások miatt csak terelőúton lehetséges közlekedni, illetve, ha a tömegközlekedés meghatározott időre csak korlátozottan hozzáférhető. Ezért a panasz ezen vonatkozásával kapcsolatosan további vizsgálatot nem látunk indokoltnak.

A Kkt. 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy (..) a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő.

A közútkezelő a vizsgált autóversenyhez megadott közútkezelői hozzájárulás 2.2.2. pontjában feltételként írta elő, hogy az ideiglenes forgalomkorlátozás, terelés során a *megkülönböztető jelzéseket használó gépjárművek – mentő, tűzoltó, rendőrség – áthaladását biztosítani kell.* Az egyéb feltételek között a 2.3.3. pont alatt a közútkezelő előírta, hogy a rendezvényről a tűzoltókat, a mentőket és a katasztrófavédelmi igazgatóságot értesíteni kell.

Megállapítottuk, hogy a közútkezelői hozzájárulás a jogszabályokkal összhangban állapította meg a közút nem közlekedési célú igénybevételének feltételeit, és ezért a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alapvető joggal kapcsolatos visszásság a vizsgált autóversennyel kapcsolatban nem állapítható meg.

Intézkedések

1. A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeli megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy

- a) a környezethasználatra irányuló kérelmek benyújtási feltételei között szabályozzák az eljárási és jogorvoslati határidőkre vonatkozó követelményeket, ennek érdekében gondoskodjon a megfelelő törvénymódosítás előkészítéséről és közigazgatási és társadalmi egyeztetést követően a törvényjavaslat Országgyűlés elé terjesztéséről.
- b) gondoskodjon a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységekről, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok köréről, valamint a biztosíték formájáról és mértékéről, felhasználásának feltételeiről, elszámolásának és nyilvántartásának szabályairól, továbbá a biztosítás szabályairól szóló kormányrendelet-tervezet előkészítéséről és megfelelő közigazgatási és társadalmi egyeztetést követően a jogszabály-tervezet Kormány elé terjesztéséről.
- c) gondoskodjon a Kvt. 101. § (5) bekezdése alapján a környezetvédelmi biztosítékra vonatkozó kormányrendelet-tervezet előkészítéséről és megfelelő közigazgatási és társadalmi egyeztetést követően a jogszabály-tervezet Kormány elé terjesztéséről
- d) a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet módosítását a jelentésben megállapított visszásságok kiküszöbölésére irányulóan készítse elő és gondoskodjon – megfelelő közigazgatási és társadalmi egyeztetést követően – a jogszabály-tervezet Kormány elé terjesztéséről.

2. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség főigazgatóját, hogy felügyeleti szervként a jövőben gondoskodjon arról, hogy az autós hegyi versenyeknek a Nyugat Mecsek Tájvédelmi Körzet

területén, illetve általában a természetvédelmi, illetve NATURA 2000 területen való engedélyezése során a környezetvédelmi hatóságok a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit a jelentésben megállapított visszasságokat megelőzve, hatásköreikben eljárva maradéktalanul érvényesítsék.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Dél-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség igazgatóját, hogy a jövőben együttműködési kötelezettsége alapján, valamint a jegyző felügyeleti szerveként segítse a jegyzőt környezetvédelmi hatósági hatáskörei megfelelő gyakorlása tekintetében, valamint a jövőben az autós hegyi versenyek engedélyezése során a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan érvényesítésével járjon el.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4785/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Haraszti Katalin

Az eljárás megindulása

A Győrtől hat kilométerre lévő Vámoszabadi község külterületén létesítendő menekülttábor (a továbbiakban: befogadó állomás) elleni lakossági tiltakozásról a sajtóból értesültem. A híradások szerint a tiltakozás hátterében egyrészt a helyi lakosságnak a település közbiztonsága miatti aggodalmai, másrészt az a körülmény állt, hogy egy vállalkozó, a befogadó állomásra érkező külföldiek jelenlétére hivatkozva, egy 120 munkahely létesítésével járó beruházási szándékától elállt, továbbá egy már működő vállalkozás vezetője is lemondott arról, hogy az alkalmazottjait számát 20 fővel bővítse. Az ügyben hivatalból rendelttem el a vizsgálatot.

Néhány nappal később, 2013. július 5-én érkezett Vámoszabadi község polgármesterének (a továbbiakban: panaszos) a beadványa, aki a befogadó állomás létesítésének körülményeit kifogásolta. A panaszos sérelmezte, hogy a befogadó állomás helyét kijelölő kormányzati döntést megelőzően semmiféle társadalmi egyeztetés, vagy hatásvizsgálat sem történt, és kérte, vizsgáljam meg, hogy a létesítés a magyar jogrend szabályainak megfelel-e.

A panaszos a beadványához, indokolásként, a képviselő testület Kormányhoz írt levelét mellékelte. A dokumentum szerint a 2001. évi népszámlálás óta a község lakossága mintegy 49%-al emelkedett, amelynek során a biztos egzisztenciával rendelkező középosztály, jellemzően a Győrben működő nagyüzemek (Rába, Audi) vezető munkatársai költöztek a településre, akik attól tartanak, hogy újonnan épült ingatlanjaik a befogadó állomás megjelenésével veszítenek az értékükből. A külföldiek megjelenése „kockázatot jelent a családok biztonságérzetére,” akik a település külterületén létesítendő befogadó állomás tervét elutasítják.

A vizsgálatot végző munkatársaim 2013. október 3-án helyszíni ellenőrzést folytattak a befogadó állomáson, ahol megtekintették a külföldiek elhelyezésére és ellátására szolgáló helyiségeket, illetve azok felszerelését és berendezését. Munkatársaim az intézményben élő külföldiek többségét az előzetesen összeállított angol és francia nyelvű kérdőív segítségével hallgatták meg. Az albán anyanyelvű külföldiek kikérdezése albán-magyar tolmács közreműködésével történt. Munkatársaim, a befogadó állomás helyszíni ellenőrzést követően, Vámoszabadi Község Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalában találkoztak a panaszossal.

Az érintett alapvető jogok

- *A magzati élet védelmének kötelezettsége:* „Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” /Alaptörvény II. cikk/;
- *A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága:* Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. /Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés/;

- *A menedékjog:* „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” /Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdés/;
- *Diszkrimináció tilalma:* „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.” /Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés/;
- *A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „(1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. /Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés/.
- *Az ingyenes oktatáshoz való jog:* „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” /Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés/.
- *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” /Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés/.

Az alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.).
- A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény).
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet.
- A területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet.
- A menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet.
- A fertőző betegségek és a járványok érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet.

A megállapított tényállás

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóságának vezetője 2013. június 14-én, a Győr-Moson-Sopron megyét érintő migrációs problémákról szóló beszámolója keretében, még a kormányzati döntés megszületése előtt, tájékoztatta a megyei közgyűlést az új befogadó állomás létesítésére vonatkozó tervekről. Vámosszabadi lakói a befogadó állomás létesítésére irányuló kormányzati szándékról a következő napon, a helyi sajtóban a megyei közgyűlés üléséről szóló híradásokból értesültek, amelyre tiltakozó megmozdulásokkal reagáltak.

A Hivatal főigazgatója (a továbbiakban: főigazgató), először 2013. június 18-án, Vámosszabadi Község Önkormányzata képviselőtestületének kezdeményezésére, falugyűlés keretében találkozott a település lakóival és válaszolt a kérdéseikre.

A főigazgató 2013. július 3-án, a kormányzati döntés megszületését követően, tájékoztatta a megyei közgyűlés tagjait annak háttéréről, továbbá az intézmény kialakításával és működésével kapcsolatos tervekről.

A főigazgató 2013. július 8-án egy újabb, a megyei rendőr-főkapitánnyal közös falugyűlésen ismételt találkozott a település lakóival, akiket részletesen tájékoztatott arról, hogy a befogadó állomásokra érkező külföldiek befogadása hogyan történik. A közegészségüggyel kapcsolatos lakossági aggodalmakra reagálva, a főigazgató hangsúlyozta, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a menedékkérőket csak a jogszabályban előírt szűrővizsgálatok elvégzését követően, és csak akkor lehet a közösségben elhelyezni, ha semmiféle fertőző betegségben sem szenvednek. A megyei rendőr-főkapitány tájékoztatta a lakosságot arról, hogy az önkormányzat kérésére, a lakosság biztonságérzetének növelése céljából, a település rendőrsőt fog kapni és térfigyelő kamerákat is telepítenek.

A Hivatal a befogadó állomás kialakításával kapcsolatos munkálatok elvégzésére elsősorban helyi vállalkozókat kért fel, azonban közülük néhányan, külső fenyegetésekre hivatkozva elálltak az együttműködéstől. A Hivatal, egyes helyi vállalkozók visszalépését követően, a befogadó állomás működésével összefüggő őrzés-védelmi feladatok ellátására, az élelmezés, a takarítás, valamint az egészségügyi feladatok ellátására Vámosszabadiban, illetve a környező településeken működő cégekkel szerződött.

A vizsgálat megállapításai

A hatásköröm tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, akinek az eljárását bárki – így nem csak természetes, hanem jogi személyis – kezdeményezheti.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosának eljárása a sérelmet szenvedő személy beadványára indul. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosa, a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára hivatalból is folytathat eljárást.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) és d) pontjai alapján, az alapvető jogok biztosa a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, köztük a gyermekek jogainak védelmére. A magyarul nem beszélő menedékkérők, különösen a kisgyermekes családok esetében alapos okkal feltételezhető, hogy a nyelv és a helyi viszonyok ismeretének hiányából eredő fokozottan kiszolgáltatott helyzetüknél fogva alapvető jogaik megsértése esetén arra sem lennének képesek, hogy panaszt tegyenek.

Az említett jogkörömben eljárva a befogadó állomás létesítésének, valamint az ott élő külföldiek elhelyezésének körülményeit közös eljárásban vizsgáltam.

Az ügy érdemében

A befogadó állomás helyének kijelölése ügyében

Amíg 2012-ben mindössze **2157** külföldi kért menedékjogot Magyarországon, addig a Hivatal 2013. május 31-ig már **7303** menedékkérelmet regisztrált, vagyis az év első felében menedékjogot kérelmező külföldiek száma az előző év azonos időszakában benyújtott **684** menedékjogi kérelemhez képest, több mint a tízszeresére emelkedett. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal adatai szerint 2013. május hónapban, az Európai Unió területén, Németország és Franciaország után, a legtöbb menedékkérő Magyarországra érkezett.¹

¹ European Asylum Support Office <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Quarterly-Asylum-Report-Q2-final-24-10-13.pdf>

A menekültként elismerését kérő egészségének megfelelő és alapszükségeit kielégítő életszínvonalat biztosító feltételek megteremtése állami feladat,² amelyet a Hivatal, mint menekültügyi hatóság, közvetlenül a befogadó állomások útján lát el.³ 2013. január 1-jén, a Magyarországon működő befogadó állomásokon, valamint közösségi szálláson⁴ összesen **1500** állandó férőhely volt. A Hivatal a menedékkérők számának emelkedésére először a már működő létesítmények befogadóképességének bővítésével reagált. Egyes idegenrendészeti őrzött szállások nyitott intézményként való működtetésével, továbbá a befogadó állomások közösségi célra szolgáló helyiségeinek – sportcsarnok, étkezdé, raktár – átmeneti szálláshellyé alakításával a férőhelyek számát **2011-re** növelték. Amikor a meglévő létesítmények kapacitását már nem lehetett bővíteni, a Hivatal a Szegedi Fegyház és Börtön III. számú, nagyfai objektumának területén, egy 50 lakosátorból álló, **300** személy elhelyezésére és ellátására alkalmas, ideiglenes befogadó állomás megnyitására kényszerült, amely 2013. június 6-án kezdte meg a működését. A sátras elhelyezés következtében, ez a létesítmény kizárólag egyedülálló férfiak legfeljebb egy hét időtartamú elszállásolására volt alkalmas.⁵ A Magyarországra érkező menedékkérők száma a 2013. év második felében sem csökkent,⁶ így a Hivatal az ideiglenes férőhelyek fenntartásával párhuzamosan, egy új, elsősorban a nők, időskorúak, valamint a kisgyermekes családok, huzamos elhelyezésére alkalmas befogadó állomás létesítésének lehetőségeit is kénytelen volt megfontolni. Az új befogadó állomás helyszínének kiválasztásakor a Hivatal munkatársai azokat az üresen álló, korábban a honvédség által használt, állami tulajdonban lévő ingatlanokat vizsgálták, amelyeket a folyamatosan érkező, menedékkérelmet kérő külföldiek elhelyezésére és ellátására rövid időn belül alkalmassá lehetett tenni. Az ingatlanok megtekintését során azok műszaki állapotát, a befogadó állomás céljára történő átalakításának költségeit, a kivitelezés várható időtartamát, valamint a környező településektől való távolságát mérlegelték. Az utóbbi szempont kapcsán a Hivatal munkatársai arra törekedtek, hogy a majdani befogadó állomás lehetőség szerint ne az érintett település belterületén legyen.

A választás a Vámoszabadi külterületén található, a padka nélküli 14-es főközlekedési út mentén elhelyezkedő, a szlovák-magyar államhatártól 200 méter távolságra lévő, egykori honvédségi szállásra esett. A befogadó állomáshoz gyalogosan a kamionforgalommal terhelt, járdával nem szegélyezett főközlekedési úton kívül, csak földúton lehet eljutni. Az ingatlan sem menetrendszerű helyi tömegközlekedési, sem távolsági közlekedési eszközzel nem lehet megközelíteni.

Az építési napló szerint az ingatlan átalakítási, felújítási munkálatai 2013. június 27-én kezdődtek. Az új befogadó állomás, a szükséges hatósági engedélykészerzését követően, 2013. augusztus 5-én kezdte meg működését, amikor 30 koszovói állampolgárságú menedékkérő, többségében kisgyermekes családok érkeztek a 204 személy elhelyezésére alkalmas intézménybe.

A befogadó állomások létesítésének különleges feltételei nincsenek. Az említett célra bármely ingatlan igénybe vehető, amely alkalmas arra, hogy a Hivatal – a jogszabályokban előírt hatósági engedélykészerzését követően – az ott elhelyezett külföldiek számára a jogszabályban előírt szolgáltatásokat és ellátásokat biztosítsa.⁷

² Lásd a menedékkérelméről szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 12. § (1) és (2) bekezdését.

³ A menedékkérelméről szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdése értelmében, a „befogadó állomás az elismerését kérő, a menekült, az oltalmazott, valamint a menedékes elhelyezését és ellátását biztosító, a menekültügyi hatóság által fenntartott létesítmény”.

⁴ A Harm.tv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 131. § (1) bekezdése alapján, a „közösségi szállás az idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldiek elhelyezésére szolgáló, a Hivatal által fenntartott szálláshely”.

⁵ Lásd az alapvető jogok biztosának AJB 4321/2013. számú jelentését.

⁶ 2013-ban 18.900 menedékkérelmet nyújtottak be Magyarországon, ami az előző évi 2.157 menedékkérelmhez képest 776% emelkedést jelent.

⁷ Lásd a menekültügyi szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 3. §-át, valamint annak mellékletét.

A Vámosszabadi külterületén található, egykori honvédségi létesítmény korábban is természetes személyek elhelyezésére szolgált. Az a tény, hogy a kormányzat az ingatlan ezúttal nem magyar állampolgárok, hanem külföldiek elszállásolására használja, a korábban kiadott hatósági engedélyeket nem teszi semmissé és újabb hatásvizsgálatok elvégzését sem indokolja. Vizsgálatom nem tárt fel olyan körülményt, amely arra utalna, hogy a Hivatal a befogadó állomás jogszerű működéséhez szükséges hatósági engedélyek bármelyikét elmulasztotta volna beszerezni, vagyis az ingatlan kijelölése és működése a hatályos jogszabályok előírásainak ne tenne eleget.

A befogadó állomáson élő külföldiek befogadása, elhelyezése és ellátása

A helyszíni ellenőrzés napján 130 menedékkérő, 102 férfi és 28 nő élt az intézményben. A befogadó állomás lakói közül 43 koszovói, 32 nigériai, 13 Comore szigeteki, 10 ghánai, 8 szenegáli, 2-2 személy mali, szudáni, elefántcsontparti, és gambiai, 1-1 marokkói, kongói, guineai, és szíriai, továbbá 12 ismeretlen állampolgárságú menedékkérő volt. A külföldiek egy része a túlszűfolt bicskei vagy a debreceni befogadó állomásról, másik része a szerb-magyar államhatár Csongrád-megyei szakaszán elfogott, illegális határsértők Szegedről, esetleg a nagyfai sátoztáborból – a küldő, illetve a fogadó intézmény közötti egyeztetést követően – érkezett a befogadó állomásra.

Az intézményt a Hivatal valamelyik regionális igazgatósága jelölte ki a külföldi szálláshelyéül. Az újonnan érkező bemutatja a szálláshely kijelölő végzést, majd az őrszemélyzet bekíséri az épületbe, ahol átvizsgálják a ruházatát és a csomagjait.⁸ A befogadó állomás rendjének fenntartását szerződés alapján, egy győri székhelyű, vagyoni védelmi és biztonságtechnikai szolgáltató vállalkozás végzi. A polgári ruhát viselő, könnygáz spray-vel, valamint gumibottal felszerelt őrök, egyszerre 6 személy, napi 24 órában vannak szolgálatban.

A helyszíni ellenőrzés során meghallgatott külföldiek szerint az őrszemélyzet tagjait jóindulatúan és udvariasan bánnak velük. Bántalmazásra vagy rossz bánásmódra senki sem panaszkodott.

A befogadó állomáson elhelyezett személy a készpénzét, valamint az értéktárgyait letétbe helyezheti. A letétbe vett készpénzt és az értéktárgyakat a befogadó állomás gazdasági részlegének pánccsaszékrejében őrzik. A külföldi megőrzőben elhelyezett értéktárgyairól, illetve készpénzről tételes elismervényt kap, azok felhasználásáról szabadon dönthet. A letétbe vett készpénz és értéktárgyak kezelésének módjáról, a pénzkezelési szabályzat részeként, speciális előírások rendelkeznek. Amennyiben a külföldi a letéti őrzést nem kívánja igénybe venni az intézmény a hálóhelyiségekben vagy a lakrészekben tartott értéktárgyakért és készpénzért a befogadó állomás nem vállal felelősséget.⁹ A vizsgálat a befogadó állomáson élő külföldiek értéktárgyainak és készpénzének megőrzése és kezelése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem észlelt.

Az intézményben élő külföldi számára fekvőhelyet, ágyfelszerelést, ágyneműt, az alapvető higiénés szükségleteinek megfelelő tisztasági csomagot, vagy annak megfelelő higiénés hozzájárulást kell biztosítani.¹⁰ Az újonnan érkezők takarót, párnát, ágymatracot, ágyneműt, egy 70x100 centiméteres törölközőt, papucsot, 5 alsóneműt 2 pár zoknit és 2 db rövid ujjú pólót, takarítószereket és tisztasági csomagot kapnak. A tisztasági csomag 1-1 fogkefét, fogkrémet, fogmosó poharat, 4 csomag toalettpapírt, 1 darab 5 dkg súlyú szappant, 2 dl sampont, és 1 liter folyékony mosószert, a férfiak esetében borotvát és borotvakrémet, nők esetében 2 csomag intimbetétet is tartalmaz. A kisgyermekes családok számára, a felsoroltakon túlmenően, pelenkát, gyermektápszert, babakrémet, babasampont és babaszappant is osztanak.

⁸ Lásd a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 4. § (1) bekezdését.

⁹ Lásd a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet mellékletének 15. pontját.

¹⁰ Lásd a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 3. § (1) bekezdésének a) és b) pontját.

Az ágyfelszerelés az ágynemű, illetve tisztálkodó szerek átvételét követően a külföldi elfoglalja a hálólhelyét. Az újonnan érkezők elhelyezése során a szociális munkások arra törekednek, hogy a családok, valamint az azonos nyelvet beszélő külföldiek közös lakrészbe kerüljenek. A fekhelyek, valamint a lakószobák napi rendben tartása az ott elszállásolt külföldiek feladata, akik ennek eleget is tesznek.

A külföldit a hálólhelyének elfoglalását követően a táborvezető vagy valamelyik szociális munkás tájékoztatja arról, hogy hol tartózkodik és ismerteti vele a napirendet. A házirend angol, francia, német, arab, perzsa nyelvű fordításban a befogadó állomás több pontján, így például a közösségi helyiségekben ki volt függesztve. A házirend ismertetését követően a külföldről fényképfelvétel készül, majd legfeljebb egy órán belül, az éjszaka érkezőknek legkésőbb másnap megkapja azt a műanyag kártyát, amelynek felmutatásával az intézmény által biztosított szolgáltatásokat igénybe veheti.

A befogadó állomáson élők orvosi ellátása egy egészségügyi szolgáltatást végző vállalkozással kötött szerződés alapján történik. Az egészségügyi szolgáltató alkalmazásában álló háziorvos és a gyermekorvos munkanapokon, 1-1 óra időtartamban rendelnek. A házi orvos az újonnan érkezőket a rendelési idő függvényében, lehetőleg még aznap, de legkésőbb a következő napon megvizsgálja. Amennyiben a külföldi olyan fertőző betegségben szenved, amelyre tekintettel nem lehet őt a közösségben elhelyezni, a gyógykezelése idejére az egészségügyi elkülönítőbe kerül. A helyszíni ellenőrzéskor az egészségügyi elkülönítőben nem tartózkodott senki. Az befogadó állomáson élő külföldiek befogadása, tisztasági csomaggal, fekvőhellyel, ágyfelszereléssel és ágyneművel való ellátása, illetve azok tisztántartása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem észleltem. A négyzetes épület földszinti részén a hivatali szobák, a kiszolgáló helyiségek, az orvosi rendelő, az egészségügyi elkülönítő, továbbá raktárak voltak. Az épület emeleti részein, szintenként tizenkét, két lakószobát, közös fürdőt és illemhelyet tartalmazó apartman található. A külföldiek változó időtartamban, átlagosan egy hónapig tartózkodnak a befogadó állomáson. Leghosszabb ideje, 2013. augusztus 5-óta egy koszovói állampolgárságú nő élt az intézményben. Utolsóként, 2013. szeptember 27-én, egy négytagú koszovói család – egy öthetes csecsemő az édesanyjával, az anya testvére, valamint az ő édesanyjuk – érkezett. A helyszíni ellenőrzéskor a csecsemő nagymamája volt a befogadó állomás legidősebb, egyben egyetlen 60 évnél idősebb lakója. Az intézményben egyetlen fogyatékkal élő személy, egy 6 éves, mozgássérült koszovói állampolgárságú kisfiú élt, aki Győrbe, a Bárczy Gusztáv Gyógypedagógiai Intézménybe járt iskolába.

Az emeleteken egy-egy mosókonyha, szárítóhelyiség, közösségi helyiség és egy edényekkel felszerelt konyha volt. A külföldiek a közös konyhában elkészített ételt a lakószobákban elhelyezett asztalok tudták elfogyasztani. A havi egyszeri ágynemű csere során keletkező szennyes, valamint a törölközők mosatása a Pálhalmi büntetés-végrehajtási intézetben történik. A helyszíni ellenőrzéskor meghallgatott külföldiek egy része, főként a kisgyermekes anyák, akik közül többen gyermeket vártak, arra panaszkodtak, hogy a mosókonyhákban nincs mosógép, így a családjuk szennyes ruháit kézzel kell mosniuk, ami fizikailag nagyon megerőltető.

Az első emeleten a családok éltek, illetve az egyik apartman egyik lakószobája imaszoba, a másik internet szobaként működött. Az itt található számítógépeket, előzetes időpontfoglalás alapján, kizárólag a befogadó állomáson élő külföldiek használták.

A második emelet egyik apartmanjának két lakószobája közül egyikben egy gyermektelen házaspár, a másikban három egyedülálló nő volt elszállásolva. Mind az apartman, mind az egyedülálló nők lakószobája belülről zárható volt. A többi apartmanban, valamint a harmadik emeleten az egyedülálló férfiak éltek. Az őrség a rend fenntartása érdekében, óránként egyszer körbejárt az épületben.

A vizsgálat során meghallgatott nők közül senki sem panaszkodott arra, hogy akár az örszemélyzet tagjai, akár az intézményben elszállásolt férfiak közül bárki zaklatta volna őket. A befogadó állomáson élő külföldiek elhelyezése és elszállásolása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem. A muszlim vallású külföldiekre tekintettel, a befogadó állomás lakói kizárólag sertéshúsmentes alapanyagokból készült meleg ebédet, reggelire és vacsorára hideg élelmet kapnak. Az intézményben élő külföldiek egy kifejezetten erre a célra rendszeresített helyiségben imádkozhattak. A keresztény egyházak hívei Győrbe vagy Vámoszabadiba mehettek istentiszteletre. A Vámoszabadiban szolgálatot teljesítő plébános felajánlotta, hogy igény esetén, kész a befogadó állomáson istentiszteletet tartani. A befogadó állomáson élő külföldiek lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogának gyakorlásával összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.

Az élelmet egy pályázat útján kiválasztott helyi vállalkozó szállítja az intézménybe, amelyet szükség esetén a helyben található konyhán felmelegítenek, illetve kiosztják a külföldieknek. A konyhai személyzet tagjai a vállalkozó alkalmazottjai, a tányérok, poharak valamint az evőeszközök is az ő tulajdonában vannak. A helyszíni ellenőrzés során meghallgatott férfiak többsége a napi élelmiszeradag mennyiségét kifogásolta. Állításuk szerint a napi háromszori étkezés mellett is gyakran egész nap éhesek. A nők, különösen a kisgyermekes anyák szerint előfordult, hogy napokig sem tejet, sem friss gyümölcsöt nem kaptak. Az alapvető jogok biztosára már a Szegedi Fegyház és Börtön III. számú, nagyfai objektumának területén működő ideiglenes befogadó állomás vizsgálata során kifogásolta, hogy idegenrendészeti őrizet szabályaitól eltérően, a befogadó állomáson tartózkodó külföldiek számára biztosítandó napi étkezés minimális energiatartalmát, továbbá a kisgyermekes anyák valamint a gyermekek speciális ételmezésére vonatkozó előírásokat jogszabály nem tartalmazta, ami veszélyeztette az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt, hátrányos megkülönböztetés tilalmához való jog érvényesülését.¹¹

A belügyminiszter, az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére, az alapvető joggal összefüggő visszásságot orvosolta. A 2014. január 1-jétől hatályos jogszabályváltozás eredményeként, a befogadó állomáson élők számára „természetben biztosított étkezés esetén naponta legalább 10 900 joule energiatartalmú élelmet kell biztosítani. Az ételmezésnél az elhelyezett egészségi állapotát, korát, és vallásának étkezési előírásait figyelembe kell venni. Terhes és kisgyermekes anyának, valamint 14 év alatti kiskorúnak naponta tejterméket és gyümölcsöt, illetve – ha az egészségügyi okból indokolt – ezekkel egyenértékű más élelmiszert kell biztosítani.”¹²

A befogadó állomáson élő gyermekek egészségügyi ellátása és oktatása

A befogadó állomáson 28 gyermek – 4 egyéves, vagy annál fiatalabb, 4 kétéves, 4 hároméves, 1 négyéves, 2 ötéves, 3 hatéves, 3 hétéves, 1-1 nyolc, illetve kilencéves, 2-2 tíz és tizenhárom éves, 1 tizenkét éves – élt.

A 13 iskolaköteles életkorban lévő gyermek közül öten Győrbe, a tankerület által kijelölt iskolába jártak. További öt, 2013. szeptember 19-én érkezett gyermek beiskolázása folyamatban volt. A beiskolázás elhúzódásának oka, hogy ezek a gyermekek, oltási bizonyítvány hiányában, nem mehettek közösségbe. A szociális munkások beszámolója szerint a körzeti védőnő – egyéb elfoglaltságaira hivatkozva – többszöri hívás ellenére sem jelent meg a befogadó állomáson, így az öt iskolaköteles, továbbá a két óvodaköteles életkorban gyermekek védőoltásának rendezetlenségén túlmenően, sem a várandós anyák, sem a többi gyermek nem jutott védőnői ellátáshoz.¹³

¹¹ Lásd az alapvető jogok biztosának AJB 4321/2013. számú jelentését.

¹² Lásd a 69/2013. (XII. 11.) BM rendelet 5. § (2) bekezdésével módosított 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 3. § (1a) bekezdését.

¹³ Lásd a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 1-3. számú mellékleteit.

A területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet értelmében, a védőnő a feladatát az „ellátási területén lakcímmel rendelkező személyekkel kapcsolatosan köteles ellátni”.¹⁴ A befogadó állomáson tartózkodó külföldiek azonban magyarországi lakcímmel nem rendelkeznek, ők a Hivatal illetékes regionális igazgatósága által kiállított szálláshely kijelölő határozat birtokában tartózkodnak az országban, vagyis rájuk a területi védőnő ellátási kötelezettsége – főszabályként – nem terjed ki. A védőnő, az ellátási területén lakcímmel rendelkező személyeken túlmenően, „köteles ellátni a körzetében életvitelszerűen tartózkodó személyt is, aki az ellátás iránti igényét írásban bejelenti. Ebben az esetben a védőnő haladéktalanul írásban értesíti a bejelentett lakóhely szerint illetékes védőnőt a gondozásba vételről”.¹⁵

Bár a vizsgálat adatai szerint még nem volt példa arra, hogy befogadó állomás bármelyik lakója az ellátás iránti igényét a területi védőnőnek írásban jelezte volna, tény, hogy a 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet semmilyen rendelkezést nem tartalmaz azon külföldiekre vonatkozóan, akik a bejelentett magyarországi lakcím hiányában is életvitelszerűen tartózkodnak az országban, azonban a szálláshelyükön történő gondozásba vételükről nincs kit értesíteni.

A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)¹⁶ 28. cikk 1. pontja értelmében a részes államok elismerik a gyermekek oktatáshoz való jogát és e jog gyakorlása céljából az „alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik”. A nemzetközi jogi kötelezettségvállalással összhangban, az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése alapján, a kötelező és ingyenes alapfokú oktatás mindenkit, így a befogadó állomáson tartózkodó, bejelentett lakcímmel nem rendelkező, külföldi gyermeket is megilleti.

A fertőző betegségek és a járványok megelőzése céljából szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 5. § (1) bekezdése szerint a „magyar állampolgárt, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó azon személyt, aki a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát Magyarországon gyakorolja, a tartózkodási engedéllyel rendelkező, bevándorolt, letelepedett vagy befogadott harmadik országbeli állampolgárt, továbbá a menekültet és menedékest életkorhoz kötötten” az ott felsorolt védőoltásokban kell részesíteni. Az oktatási intézményekbe történő jelentkezéskor, az oltási könyv bemutatásával igazolni kell, hogy az iskolaköteles életkorban lévő gyermek a kötelezően előírt védőoltásokat megkapta-e. Bármelyik elmaradása esetén, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell.¹⁷

Annak ellenére, hogy a fertőző betegségek és a járványok megelőzése céljából szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet a menedékkérő gyermeket nem említi, az oktatási intézmények az ő jelentkezésük esetén is vizsgálják, hogy a kötelezően előírt védőoltásokat megkapták-e, illetve az azok pótlása érdekében szükséges intézkedések megtörténtek-e. A menedékkérő gyermekek általában sem oltási könyvvel, sem más oltási dokumentációval nem rendelkeznek, amelynek legfőbb oka, hogy a származási országukban sem életkorhoz kötött, sem más fajta védőoltások nincsenek. Oltási igazolások hiányában viszont a közoktatási intézmények nem hajlandók felvenni őket.

¹⁴ Lásd a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 2. § (4) bekezdését.

¹⁵ Lásd a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 2. § (5) bekezdését.

¹⁶ Lásd a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló, 1991. évi LXIV. törvényt.

¹⁷ Lásd a fertőző betegségek és a járványok érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 5. § (8) bekezdését.

A társadalombiztosítási jogviszonnyal nem rendelkező menedékkérő külföldi az életkorhoz kötött védőoltásra ingyenesen jogosult,¹⁸ amelynek költségét a menekültügyi hatóság az egészségügyi szolgáltatónak megtéríti.¹⁹ Az elmaradt védőoltások pótlásának szervezése, nyilvántartása és jelentése a területi védőnő feladata.²⁰ Védőnői ellátás hiányában, a befogadó állomáson élő gyermekek életkorhoz kötött védőoltásának sem a nyilvántartását, sem az elmaradt oltások szervezését és jelentését nem végzi el senki, amelynek eredményeként sem tudnak a közoktatási intézményekbe beiratkozni. Az említett helyzetben, az iskolaköteles életkorban lévő, menedékkérők az őket a Gyermejjogi Egyezmény 28. cikk 1. pontja, valamint az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése alapján megillető, ingyenes alapfokú oktatáshoz önhibájukon kívül nem képesek hozzáférni. A befogadó állomáson tartózkodó gyermekek védőnői ellátásának hiánya veszélyezteti az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében biztosított ingyenes és kötelező alapfokú oktatáshoz, valamint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.

A befogadó állomás munkatársainak tájékoztatása szerint további két gyermek azért nem járt iskolába, mert a szüleik már nem első alkalommal nyújtottak be menedéjjogi kérelmet, így ők még az alapfokú oktatásra sem jogosultak. Az államok a Gyermejjogi Egyezmény aláírásával vállalták, hogy az ott felsorolt jogokat a „joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára minden megkülönböztetés, nevezetesen a gyermeknek vagy szüleinek, vagy törvényes képviselőjének faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, cselekvőképтелensége, születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül” biztosítják.²¹

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, alkotmányellenes megkülönböztetéshez vezethet, ha a jog az egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között a nélkül tesz különbséget, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Jelen esetben az alkotmányellenes megkülönböztetés szempontjából azt a tényt kell mérlegelni, hogy az ismételt menedékkérő, iskolaköteles életkorban lévő gyermekek esetében, az ő, illetve szüleik idegenjogi jogállása olyan alkotmányos indokot jelent-e, ami az ingyenes és kötelező alapfokú oktatásból való kizárásukat igazolja.

Miután a Gyermejjogi Egyezmény 2. cikk 1. pontja, az „egyéb helyzet” szerinti különbségtételt is megtiltja, az a tény, hogy a befogadó állomáson élő, ismételt menedékkérő gyermekek a szüleik, illetve a saját idegenjogi jogállásuk miatt nem tudnak az ingyenes és kötelező alapfokú oktatáshoz hozzáférni, az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése tekintetében alkotmányellenes megkülönböztetést eredményez, így az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésével összefüggő visszásságot okoz. A befogadó állomáson nem csak kisgyermekes anyák, hanem várandós kismamák is éltek. A várandós anyákat a magzati élet védelme céljából megillető terhes gondozás²² egy részének ellátása is a területi védőnő feladata.²³ Annak ellenére, hogy a menekültügyi hatóság a társadalombiztosítási jogviszonyban nem álló menedéjjogot kérőket megillető terhes gondozás²⁴ költségeit is köteles az egészségügyi szolgáltatónak megtéríteni,²⁵ a Vámosszabadiban illetékes területi védőnő a befogadó

¹⁸ Lásd a menedéjjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. Korm. rendelet 26. § (1) bekezdésének j) pontját.

¹⁹ Lásd a menedéjjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. Korm. rendelet 28. § (2) bekezdését.

²⁰ Lásd a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM. rendelet 3. § dh) pontját.

²¹ Lásd a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló, 1991. évi LXIV. törvény 2. cikk 1. pontját.

²² Lásd a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény 3. § (2) bekezdését.

²³ Lásd a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM. rendelet 3. § b) pontját.

²⁴ Lásd a menedéjjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. Korm. rendelet 26. § (1) bekezdésének g) pontját.

²⁵ Lásd a menedéjjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. Korm. rendelet 28. § (1) bekezdését.

állomáson élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező terhes anyákat nem hajlandó gondozásba venni.

Az Alaptörvény II. cikkében biztosított, a magzati élet védelmének kötelezettségével összefüggő visszasságot eredményez, hogy jogszabályi rendelkezés hiányában, a befogadó állomáson élő állapotos nők védőnői gondozását nem látja el senki.

A befogadó állomáson élő gyermekek oktatása a közeli megyeszékhelyen, Győrben történik. Miután a befogadó állomást sem menetrendszerű helyi tömegközlekedési, sem távolsági közlekedési eszközzel nem lehet megközelíteni, a külföldiek szállításáról az intézmény gondoskodik. Az ingyenes „city busz” napi három alkalommal közlekedik Győr és a befogadó állomás között. Az első járat, a reggeli iskolabusz 8.30-kor indul. A szállítás az intézmény tulajdonában lévő gépkocsival történik. A másik két járat lebonyolítását az intézménnyel kötött megállapodás alapján, egy helyi vállalkozás végzi. A kora délutáni járat 13 óra 30 perckor az általános iskola elől indul, majd 14 órakor indul vissza Győrbe. Az esti járat 18 órakor indul Győrből, és 18 óra 30 perckor indul a befogadó állomásról a városba. Azok a külföldiek, aki ezzel, az utolsó járattal utaznak a városba, a befogadó állomásra történő visszajutásukat maguk kénytelenek megoldani.

A befogadó állomás és a falu közötti közösségi közlekedés hiányában, az intézmény lakói Vámoszabadi helyett, a közeli megyeszékhelyre, Győrbe jártak vásárolni, szórakozni és a különféle ügyes-bajos dolgaikat is ott intézik. A vizsgálat során meghallgatott külföldiek beszámolóí szerint az üzletek megyei könyvtár munkatársai és látogatói mindig udvariasan és segítőkészen bánnak velük, ellenségeskedést nem tapasztaltak.

Összefoglalás

Míg 2012-ben mindössze **2157** külföldi kért menedékjogot Magyarországon, addig a Hivatal 2013. május 31-ig már **7303** menedékkérelmet regisztrált. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal adatai szerint 2013. május hónapban, a tagállamok közül a legtöbb menedékkérő Magyarországra érkezett.

2013. január 1-én, a befogadó állomásokon, valamint a közösségi szálláson összesen **1500** férőhely volt. A Hivatal egyes idegenrendészeti őrzött szállások nyitott intézményként való működtetésével, továbbá a befogadó állomások közösségi célra szolgáló helyiségeinek – sportcsarnok, étkezdé, raktár – átmeneti szálláshellyé alakításával a férőhelyek számát **2011**-re növelte. Amikor a meglévő intézmények befogadó képességét már nem lehetett bővíteni, a Hivatal 2013. június 6-án, a Szegedi Fegyház és Börtön III. számú, nagyfai objektumának területén, egy 50 lakosátorból álló, **300** férfi legfeljebb egy hét időtartamú elhelyezésére és ellátására alkalmas, ideiglenes befogadó állomás megnyitására kényszerült.

Miután a Magyarországra érkező menedékkérők száma a 2013. év második felében sem csökkent, a Hivatal az ideiglenes férőhelyek fenntartásával párhuzamosan, egy új, elsősorban a nők, az időskorúak, valamint a kisgyermekes családok huzamos elhelyezésére alkalmas befogadó állomás létesítését is kénytelen volt megfontolni. A választás a Vámoszabadi külterületén található, a padka nélküli 14-es főközlekedési út mentén elhelyezkedő, a szlovák-magyar államhatártól 200 méter távolságra lévő, egykori honvédségi szállásra esett.

Annak ellenére, hogy az ingatlanhoz a kamionforgalommal terhelt, járdával nem szegélyezett 14-es főközlekedési úton kívül, gyalogosan csak földúton lehet eljutni, és sem menetrendszerű helyi tömegközlekedési, sem távolsági közlekedési eszközzel nem lehet megközelíteni, a helyi lakosság a befogadó állomás megnyitásának tervére heves tiltakozással reagált. A tiltakozók szerint a befogadó állomás megnyitásának hatására ingatlanjaik veszítenek az értékükből, másrészt a külföldiek megjelenése veszélyezteti a helyi lakosság biztonságérzetét.

Vámosszabadi polgármestere levélben fordult hozzám, amelyben sérelmezte, hogy a befogadó állomás helyét kijelölő kormányzati döntést megelőzően semmiféle társadalmi egyeztetés, vagy hatásvizsgálat sem történt, és kérte, vizsgálja meg, hogy az intézmény létesítése megfelel-e a magyar jogrend szabályainak. Vizsgálatom a befogadó állomás létesítésének, valamint az intézményben élő külföldiek elhelyezésének és ellátásának körülményeire irányult.

A befogadó állomások létesítésének különleges feltételei nincsenek. Az említett célra bármely ingatlan igénybe vehető, amely alkalmas arra, ahol a Hivatal – a más jogszabályokban előírt hatósági engedélyek beszerzését követően – az ott elhelyezett külföldiek számára a jogszabályban előírt szolgáltatásokat és ellátásokat biztosítsa. A Vámosszabadi külterületén található, egykori honvédségi létesítmény korábban is természetes személyek elhelyezésére szolgált. Az a tény, hogy a kormányzat az ingatlan ezúttal nem magyar állampolgárok, hanem külföldiek elszállásolására használja, újabb hatásvizsgálatok elvégzését nem indokolja. *A vizsgálat adatai szerint a Hivatal az intézmény jogszerű működéséhez szükséges hatósági engedélyeket beszerezte, a befogadó állomás helyének kijelölése és annak működése a hatályos jogrend előírásainak megfelel.*

A vizsgálatom részeként, 2013. október 3-án tartott helyszíni ellenőrzés tapasztalati szerint a befogadó állomás megnyitását megelőző tiltakozások ellenére, Vámosszabadi lakói részéről tapasztalható bizalmatlanság és ellenállás számottevően csökkent. Az intézményben élő külföldiek közül senki sem tett említést arról, hogy a helyi lakosság részéről bármiféle ellenségeskedést tapasztalt volna. A befogadó állomás, valamint a helyi lakosság békés egymás mellett élését nagyban meghatározza, hogy a Győrbe irányuló, napi háromszori, ingyenes autóbusszjárat hatására a külföldiek a legkisebb bevásárlásaikat sem a faluban, hanem a városban intézik. Miután az intézmény saját orvosi szolgálattal rendelkezik, az iskolaköteles életkorban lévő gyermekek győri oktatási intézményekbe járnak, és a befogadó állomás lakói a városban lévő közművelődési intézményeket látogatják, a közeli falu lakosságával érdemi kapcsolatuk sincsen. Ezzel együtt, a javuló közhangulat egyik fontos bizonyítéka, hogy néhány helyi lakos a saját kertjében termelt gyümölcsöt adományozott a befogadó állomás lakói számára.

A helyszíni ellenőrzéskor az intézményben békés hangulat uralkodott, megnyitást követően eltelt idő alatt semmiféle, rendőri intézkedésre, vagy folyamatos rendőri jelenlétre okot adó esemény nem történt. Az őrszemélyzet tagjai jóindulatúan és udvariasan bánnak a külföldiekkel. Bántalmazásra vagy rossz bánásmódra senki sem panaszkodott. Az illetékes ügyész havonta látogatja az intézményt.

Az intézmény lakóinak ellátása kapcsán a legtöbb panasz az étkezésre vonatkozott. A férfiak többsége a napi élelmiszeradag mennyiségét kifogásolta. Állításuk szerint a napi háromszori étkezés mellett is gyakran egész nap éhesek. A nők, különösen a kisgyermekes anyák szerint előfordult, hogy napokig sem tejet, sem friss gyümölcs nem kaptak.

Ezt a panaszt a belügyminiszter, az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére, időközben orvosolta. A 2014. január 1-től hatályos jogszabályváltozás eredményeként, a befogadó állomáson élők számára „természetben biztosított étkezés esetén naponta legalább 10 900 joule energiatartalmú ételmezt kell biztosítani. Az ételmezésnél az elhelyezett egészségi állapotát, korát, és vallásának étkezési előírásait figyelembe kell venni. Terhes és kisgyermekes anyának, valamint 14 év alatti kiskorúnak naponta tejterméket és gyümölcsöt, illetve – ha az egészségügyi okból indokolt – ezekkel egyenértékű más ételmezt kell biztosítani.”²⁶

A befogadó állomáson élő menedékkérők esetében egyrészt a védőnői ellátás hiánya, különösen a terhes gondozás ebből eredő hiányosságai, másrészt az életkorhoz kötött kötelező

²⁶ Lásd a 69/2013. (XII. 11.) BM rendelet 5. § (2) bekezdésével módosított 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet 3. § (1a) bekezdését.

védőoltások elmaradása, valamint az a tény okozza az alapjogi problémákat, hogy az ismételt menedékkérelmet benyújtó családokban élő iskoláskorú gyermekek nem férnek hozzá az alapfokú oktatáshoz.

A Hivatal kész lenne a védőnői terhes gondozás körébe tartozó ellátások költségeit az egészségügyi szolgáltatóknak megtéríteni, azonban a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM. rendelet, nem tesz említést arról, hogy az országban életvitelszerűen tartózkodó, azonban bejelentett lakcímmel nem rendelkező menedékkérők védőnői gondozása kinek a kötelessége. *A védőnői gondozásra köteles egészségügyi szolgáltatót kijelölésére vonatkozó jogszabályi garanciák hiányában a várandós menedékkérők a terhes gondozás körébe tartozó egyes ellátásokhoz nem jutnak hozzá, ami az Alaptörvény II. cikkében biztosított magzati élet védelméhez való joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

Az Alkotmánybíróság szerint az „életkorhoz kötött védőoltások esetében a gyermek jogainak védelme és a járványügyi közérdek nem különíthető el teljesen, mivel az oltások jelentős részben a közösségben élő gyermekek egészségének védelmét szolgálják. Az óvodai, iskolai és más csoportokban együttlévő gyermekek hatással vannak egymás egészségi állapotára, a fertőző betegségek gyakran terjednek szét a gyermekközösségekben. Ezért az államnak a gyermekek jogainak védelmére vonatkozó alkotmányos kötelezettségét és az egészségvédelmi kötelezettség részét képező járványügyi feladatait egymással összefüggésben kell figyelembe venni”.²⁷ Az említett megállapítás azokra a harmadik országokból származó, menedékkérő gyermekekre is igaz, akik esetében alapos okkal feltehető, hogy a származási országukban semmiféle védőoltásban nem sem részesültek. Ezzel szemben, a fertőző betegségek és a járványok érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 5. § (1) bekezdése az életkorhoz kötött védőoltásra kötelezett személyek körében a menedékkérőket nem említi.

A Hivatal az életkorhoz kötött, kötelező védőoltások költségeit is megtérítendő, azonban az ezek szervezésére, nyilvántartására, jelentésére, valamint beadására köteles egészségügyi szolgáltató kijelölésére vonatkozó jogszabályi rendelkezés hiányában, a menedékkérő gyermekek nem kapják meg azokat.

Az iskolaköteles életkorban lévő menedékkérők, a védőoltások, illetve az azok beadását igazoló dokumentáció hiányában, nem tudnak az alapfokú oktatást nyújtó intézményekbe beiratkozni, ami az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdésében biztosított oktatáshoz, valamint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot eredményez.

A befogadó állomás két iskolaköteles életkorban lévő lakója azért nem járt iskolába, mert a szüleik már nem első alkalommal nyújtottak be menedékjogi kérelmet, így ők még az alapfokú oktatásra sem jogosultak. *Az a tény, hogy az említett gyermekek a szüleik, illetve a saját idegenjogi jogállásuk miatt nem képesek az őket megillető ingyenes és kötelező alapfokú oktatáshoz hozzáférni az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdésében biztosított oktatáshoz való jog tekintetében, egyéb helyzet szerinti különbségtételt eredményez, így az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésével összefüggő visszásságot okoz.*

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy a Vámoszabadi Befogadó Állomás igazgatója, a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 2. § (5) bekezdésére figyelemmel, írásban nyilatkoztassa a várandós, valamint a kisgyermekes menedékkérőket arról, hogy a védőnői gondozásra igényt tartanak-e.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján ajánlással fordulok az ÁNTSZ országos tiszti főorvosához, hogy vizsgálja ki és szervezze meg a Vámoszabadi Befogadó Állomáson élő

²⁷ Lásd a 39/2007. (VI. 20.) AB határozatot.

külföldiek védőnői gondozásba vételének, továbbá az életkorhoz kötött védőoltásainak beadásának feltételeit.

Az Ajbt. 37. § alapján javaslom, hogy a nemzeti erőforrás miniszter intézkedjen

- a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet kiegészítéséről annak érdekében, hogy a menedékkérők az őket megillető védőnői ellátáshoz hozzáférjenek,
- a fertőző betegségek és a járványok érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 5. § (1) bekezdésének a menedékkérőkkel történő kiegészítéséről.

Az Ajbt. 37. § alapján javaslom, hogy a belügyminiszter kezdeményezze a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet módosítását annak érdekében, hogy az alapfokú oktatáshoz az ismételt menedékkérelmet benyújtó családokban élő, iskolaköteles életkorban lévő gyermekek is hozzáférjenek.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4816/2013 számú ügyben**

Előadó: Dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

A panaszos jogi képviselője útján Hivatalomhoz benyújtott beadványában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) eljárását sérelmezte. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdésében és 20. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot rendeltem el.

Az ügyben tájékoztatást kértem a NAV elnökétől.

Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.]
- *A hatósági ügyek tisztességes intézése* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)

A megállapított tényállás

Az ügyben megkerestem a NAV elnökét. A válaszlevélben foglalt tájékoztatás, valamint a releváns iratokba való betekintés alapján a panaszban előadottakkal kapcsolatban a következők állapíthatók meg.

A panaszosnál 2011. évre vonatkozóan, általános forgalmi adó adónemben (a továbbiakban: ÁFA) elrendelt bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzés előzményeként a NAV Veszprém Megyei Adóigazgatósága (a továbbiakban: adóigazgatóság) egyes adókötelezettségek teljesítésére irányuló ellenőrzést végzett egy adózónál.

A revízió az ellenőrzés során megállapította, hogy az adózó a vizsgált időszakban a panaszos részére állított ki számlát nagy összegben. A számlán teljesítési dátumként 2011.03.20. napja, kiállítási dátumként 2011.02.28. napja szerepelt, ugyanakkor adózó a számlatömböt 2011.04.20-án vette meg a szigorú számadású bizonylatok nyilvántartása szerint, tehát a számla nem valós adatokat tartalmazott. Ezen túl az adózó a teljesítés igazolásaként egy értelmezhetetlen bizonylatot mutatott be a revízióknak. A revízió megállapításaira tekintettel a vizsgált időszak kiterjesztésével az Art. 118. § (5) bekezdése alapján adózónál szükségessé vált bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzés lefolytatása, amelynek elrendelésére a 2011. október 28. napján kelt megbízólevél alapján ÁFA adónemben került sor.

Ezen ellenőrzési eljárásban a revízió megállapította, hogy az érintett ügyletekben részt vevő adózók kapcsolatrendszerének feltárása, valamint a számlákon jelentős összegben feltüntetett gazdasági események valódiságának tisztázása érdekében szükséges és indokolt az Art. 92.§ (11) bekezdésében szabályozott kapcsolódó vizsgálat elrendelése a panaszosnál, aki az adózóval szerződéses kapcsolatban állt, és részére számlák kibocsátására került sor.

Az adóigazgatóság ezért illetékességi területen kívüli ellenőrzés elrendelését kérelmezte, melyet a 3707980385 iktatószámú, 2012. április 24-én kelt végzésben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és az egyes szervek kijelöléséről szóló 273/2010. (X11.23.) Kormányrendelet 45. § (9) bekezdésére figyelemmel engedélyezett a NAV elnöke. E végzés ellen az Art. 136. § (3) bekezdése önálló fellebbezést nem tesz lehetővé, azonban az Art. 136. § (2) bekezdése alapján a végzésben foglaltak az első fokú határozat ellen benyújtott fellebbezésben megtámadhatók. Ennek alapján az adóigazgatóság 2012. június 1-jén kelt megbízólevéllel bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést rendelt el a panaszosnál 2011. évre vonatkozóan ÁFA adónemben. Az adóigazgatóság – az Art. 92.§ (9) bekezdése alapján – a 2012. június 7-én kelt, 3314083747 iktatószámú levelében a panaszosnál megkezdett ellenőrzésről értesítette az alapellenőrzéssel érintett adózót. A jelen ügyben panaszos ezen értesítés kapcsán hivatkozik arra, hogy véleménye szerint az Art. 92.§ (11) bekezdése szerinti kapcsolódó vizsgálat nyelvtani értelmezéséből levezetve az adóhatóság kapcsolódó vizsgálatként csak az alapeljárásban érintett, és ennek kapcsán a vele szerződő partner szerződéses kapcsolatára kiterjedő tényeket vizsgálhatja.

A NAV elnökének álláspontja szerint az adóhatóságnak törvényi kötelezettsége az ellenőrzés során a tényállás teljes körű tisztázása, melynek érdekében az adóhatóság az Art. 87. § (1) bekezdés a)-f) pontjaiban felsorolt bármely ellenőrzési fajtájú eljárásban folytathat kapcsolódó vizsgálatot. Utal arra is, hogy az Art. nem is tartalmaz olyan rendelkezést, amely meghatározná, vagy kizárná, hogy a kapcsolódó vizsgálat konkrétan milyen típusú ellenőrzés keretében lenne lefolytatható. Ezzel kapcsolatosan az Art. 92. § (9) bekezdésébe foglalt rendelkezés egyértelműen azon adózó értesítését írja elő a kapcsolódó vizsgálat lefolytatásáról, akinél már folyamatban van egy ellenőrzési eljárás, és akinek az ellenőrzése során vált szükségessé más adózóra (jelen esetben a panaszosra) kiterjedően ún. kapcsolódó vizsgálat elrendelése, illetve ezen vizsgálat eredményének ismerete. Ezen túl a NAV elnöke utal arra, hogy a panaszos a részére átadott megbízólevélből értesült az ellenőrzéséről.

A NAV elnöke felhívja a figyelmet arra, hogy az adóhatóság a panaszosnál – annak állításával ellenkezően – a 2009-2010. évekre vonatkozóan korábban lefolytatott adóhatósági ellenőrzési eljárásban valamennyi adónemben és költségvetési támogatásban – kivéve általános forgalmi adónemben a 2010. október hónapot – lefolytatott bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzés megállapításai alapján a panaszos terhére adóhiánynak minősülő adókülönbözetet, illetve javára adókülönbözetet is megállapított. Az adóhatóság a határozatában kötelezte adózót a terhére megállapított adókülönbözet után adóbírság, késedelmi pótlék, mulasztási bírság megfizetésére is. Panaszos az elsőfokú határozatot helybenhagyó másodfokú határozat ellen kereseti kérelmet nyújtott be, melyet a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az I.K.26.995/2013/12. számú ítéletében elutasított, tekintve, hogy a kereset nem volt alapos és az adóhatóság határozatát a bíróság jogszerűnek ítélte meg.

Az adóigazgatóság 2012. június 4-én kelt, 3314057153 iktatószámú levélben értesítette a panaszos képviselőjét az ellenőrzés megkezdéséről. A levél mellékletét képezte a megbízólevél eredeti példánya és az illetékességi területen kívüli ellenőrzést engedélyező elnöki végzés másolata. Az értesítés 2012. június 6-án kézbesítésre került, így az ellenőrzés ezen a napon jogszerűen megkezdődött.

A panaszos először 2012. augusztus 8-án kelt levélben kérte, hogy az adóhatóság bocsássa rendelkezésére az Art. 12. §-a alapján a panaszos adóhatósági ellenőrzésre történő kiválasztása alapjául szolgáló iratokat. Az adóigazgatóság 2012. augusztus 15-én kelt, 3314780886 iktatószámú végzésben elutasította a kérelmet az Art. 12. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezések alapján, amely szerint az adózó nem tekinthet be az adóhatóság, illetőleg a felettes szerv döntés-előkészítéssel összefüggő belső levelezésébe. Az ellenőrzésre történő kiválasztás irata e körbe tartozik.

A panaszos jogi képviselője útján a végzés ellen 2012. szeptember 5-én benyújtott beadványban fellebbezést terjesztett elő, amelyben továbbra is sérelmezte, hogy az iratbetekintési joga korlátozásra került, továbbá előadta, hogy 2012. augusztus 8-án ügyfélfogadási időben a panaszos vezetője felkereste az adóigazgatóságot és élni kívánt az Art. 12. §-ában, valamint a Ket. 68-69. §-aiban szabályozott iratbetekintési jogával, amelyet azonban az adóhatóság megtagadott.

A másodfokú adóhatóság 2012. október 15-én kelt, 3315604130 iktatószámú végzésben helyben hagyta az elsőfokú adóhatóság végzését. A végzés indokolási részében kifejtésre került, hogy az Art. a Ket. rendelkezéseivel összhangban, de attól némileg eltérő módon rendelkezik azokról az iratokról, amelyekbe az adózó nem, vagy csak meghatározott körülmények esetén tekinthet be. Az adózó által kért, az ellenőrzésre történő kiválasztás alapjául szolgáló iratok nem tartoznak az iratbetekintés körébe, ugyanis az Art. 12. § (3) bekezdése a) pontja arról rendelkezik, hogy az adózó nem tekinthet be az adóhatóság, illetőleg a felettes szerv döntés-előkészítéssel összefüggő belső levelezésébe. Megállapítható tehát, hogy az elsőfokú adóhatóság nem zárta el adózót iratbetekintési jogának gyakorlásától, azt csak az általa kért iratok tekintetében korlátozta.

A szóban forgó ellenőrzési eljárás során az adóigazgatóság az ellenőrzés lefolytatásának akadályozása miatt adózó terhére mulasztási bírságot szabott ki 2012. október 10-én kelt, 3315546454 iktatószámú határozatában. Ebben a kérdésben végül a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elutasította az adózó keresetét a 2013. május 8-án kelt, 3.K.27.026/2013/9/I. számú ítéletében. Döntésében az irat-betekintési joggal kapcsolatos adóhatósági állásponttal megegyezően kifejtette, hogy az adóhatóság nem szegte meg az Art. 1. § (3) és (5) bekezdésekben foglalt kötelezettségét azzal, hogy olyan iratnak a megtekintését, amely az Art. szerint az adózó számára nem megismerhető, nem bocsátott az adózó rendelkezésére.

A panaszos – jogi képviselője útján – másodsor 2013. május 22-én kelt beadványban kérte az elnöki engedély meghozatalának alapját képező iratok megtekintését. Az adóigazgatóság az adózói kérelmet 2013. június 6-án kelt, 3421091541 iktatószámú végzésében az Art. 12. § (3) bekezdés a) pontjában foglaltakra tekintettel ismét elutasította, mivel az illetékességi területen kívüli ellenőrzési eljárást engedélyező elnöki végzés alapjául szolgáló iratok is a fent említett körbe tartoznak. A végzés ellen adózó jogi képviselője 2013. június 24-én fellebbezést terjesztett elő, amely alapján az elsőfokú végzést – eltérő indokolással – a másodfokú adóhatóság 2013. július 22-én kelt, 2013. augusztus 7-én jogerőre emelkedett 3521351062 iktatószámú végzésében helyben hagyta. A másodfokú végzésben ismételen kifejtésre került, hogy az Art. 12. § (3) bekezdése a) pontja alapján az illetékességi területen kívüli ellenőrzési eljárást engedélyező elnöki végzés előkészítésével összefüggő iratokba az adózó iratbetekintési joga a törvény erejénél fogva korlátozott. E körben tehát az adózó érvelése nem megalapozott, mivel az elsőfokú adóhatóság nyilvánvalóan belső levelezés formájában kérelmezi a NAV Elnökétől a döntést.

A panaszos jogi képviselője harmadjára 2013. október 15-i beadványban kérte az illetékességi területen kívüli ellenőrzési eljárást engedélyező elnöki végzés alapjául szolgáló iratokba történő betekintést, amely kérelmet – tekintettel arra: hogy a jogi képviselő korábban, több alkalommal megegyező tartalommal már nyújtott be kérelmet, amelyek elutasításra kerültek – az adóigazgatóság 2013. október 30-én kelt, 3422376498 iktatószámú végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A NAV elnöke szerint az adózó alapvetően a 3707980385 iktatószámú, 2012. április 24-én kelt – amely napra a NAV elnöke szerint panaszos tévesen utalt ügy, mint az ellenőrzés kezdő időpontja – elnöki végzés alapját képező iratok vonatkozásában tartja jogszerűtlennek iratbetekintési joga korlátozását, amelyet már a fent részletezett beadványaiban is sérelmezett, erre irányuló kérelmei azonban jogszerűen lettek elutasítva.

A NAV elnöke szerint az Art. 86. § (1) bekezdése előírja, hogy az adóhatóság az adóbevétel megrövidítésének, a költségvetési támogatás, adó-visszaigénylés jogosulatlan igénybevételének megakadályozása érdekében rendszeresen ellenőrzi az adózókat és az adózásban részt vevő más személyeket. Az ellenőrzés célja az adótörvényekben és más jogszabályokban előírt kötelezettségek teljesítésének vagy megsértésének megállapítása. Az ellenőrzés során az adóhatóság feltárja és bizonyítja azokat a tényeket, körülményeket, adatokat, amelyek megalapozzák a jogsértés és a joggal való visszaélés megállapítását, és az ezek miatt indított hatósági eljárást.

Az adóhatóság adóztatási tevékenységének egyik legfontosabb része az ellenőrzés. Az adóhatósági ellenőrzés általános célkitűzése az, hogy a legalapvetőbb állami érdeket érvényre juttatva megakadályozza az adóbevételek jogellenes megrövidítését, és a költségvetési támogatások, adó-visszaigénylések jogosulatlan igénybevételét. Az Art. 95. § (1) bekezdése alapján az ellenőrzést az adóhatóság az adó, a költségvetési támogatás alapjának, összegének megállapításához szükséges iratok, bizonylatok, könyvek, nyilvántartások – ideértve az elektronikus úton tárolt adatokat is – számítások és egyéb tények, adatok, körülmények megvizsgálásával folytatja le.

Az Art. 97. § (4) bekezdése előírja, hogy az ellenőrzés során a tényállást az adóhatóság köteles tisztázni és bizonyítani, melyre tekintettel az ellenőrzés mindaddig nem zárható le, amíg a tényállás teljes körű tisztázása meg nem valósult. Ugyanezen jogszabályhely (5) bekezdése alapján a bizonyítási eszközök és bizonyítékok különösen: az irat, a szakértői vélemény, az adózó, képviselője, alkalmazottja, illetőleg más adózó nyilatkozata, a tanúvallomás, a helyszíni szemle, a próbavásárlás, a fel nem fedett próbavásárlás, a próbagyártás, a helyszíni leltározás, más adózók adatai, az elrendelt kapcsolódó vizsgálatok megállapításai, az adatszolgáltatás tartalma, más hatóság nyilvántartásából származó vagy nyilvánosan elérhető elektronikus adat, információ.

Az eljáró adóhatóság szabadon megválaszthatja, hogy mely bizonyítási eszközök alkalmazásával kívánja bizonyítani és tisztázni az ellenőrzés során a tényállást. Az ellenőrzés határidejébe az Art. szerint meghatározott, alább ismertetett időtartamok nem számítanak bele, ezért az ellenőrzés határidejét ezen időtartamokra figyelemmel kell számítani.

Az Art. 92. § (11) bekezdésében foglaltak szerint, ha az adóhatóság az adózó ellenőrzése során a tényállás tisztázása érdekében más adózó ellenőrzését rendeli el (kapcsolódó vizsgálat), a kapcsolódó vizsgálat időtartama az ellenőrzés határidejébe nem számít bele. Az adóhatóság a kapcsolódó vizsgálat időtartama alatt az ellenőrzést folytathatja. Az adóhatóság az adózót a kapcsolódó vizsgálat kezdő és befejező időpontjáról értesíti. A kapcsolódó vizsgálatral egy tekintet alá esik az adózónál, vagy a vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózónál már folyamatban lévő ellenőrzés, ha annak eredménye a tényállás tisztázásához szükséges.

Ebben az esetben a kapcsolódó vizsgálat kezdő napjának az ellenőrzési határidő szüneteléséről szóló értesítés postára adásának napját kell tekinteni. Az Art. 95. § (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha az adózó iratai hiányosak vagy rendezetlenek, illetve nyilvántartásai pontatlanok vagy hiányosak és így az adókötelezettség megállapítására alkalmatlanok, az adóhatóság megfelelő határidő tűzésével engedélyezi, hogy az adózó iratait, nyilvántartásait a jogszabályokban foglalt előírásoknak megfelelően rendezze, pótolja, illetőleg javítsa. A határidő az ellenőrzés határidejébe nem számít bele.

Az adózó az Art. 99. § (1) bekezdése, 98. § (1) bekezdése, valamint a 95.§ (3) bekezdése értelmében köteles az adóhatósággal együttműködni, az adóellenőröknek az ellenőrzés lefolytatásához szükséges iratanyagot átadni és felvilágosítást megadni. Az adóigazgatóság 2012. október 10-én kelt, 3315546454 iktatószámú határozatában az ellenőrzés lefolytatásának – együttműködési kötelezettség megsértésével összefüggő – akadályozása miatt 500.000 Ft összegű mulasztási bírságot szabott ki a panaszos terhére.

A határozat ellen panaszos 2012. október 18-án kelt beadványban fellebbezést nyújtott be, amelyben a bírság mellőzését kérte, valamint ismételten előadta, hogy az adóhatóság korlátozta iratbetekintési jogát, és az adóhatóság hatáskörét túllépve, nemcsak a kapcsolódó vizsgálatban megjelölt időszakot és az ahhoz kapcsolódó gazdasági eseményeket kívánta vizsgálni. A másodfokú adóhatóság a 2012. december 7-én kelt – 2012. december 18. napján jogerőre emelkedett – 3521294404 iktatószámú határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A panaszos a másodfokú határozat hatályon kívül helyezését kérte a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól. A panaszos kereseti kérelmét a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. május 8-án kelt, 3.K.27.026/2013/9/1. számú ítéletében elutasította, és megállapította, hogy az adóhatósági határozatok jogszerűek. Az adóigazgatóság végül legutóbb 2013. október 9-én kelt, 3422222131 iktatószámú végzésében – 15 napos határidő tűzésével, 1 millió Ft-ig terjedő mulasztási bírság terhe mellett – hívta fel ismételten panaszost a hiányzó iratok pótlására, melynek nem tett eleget.

A NAV elnökének tájékoztatása szerint az ellenőrzés alá vont számlákon feltüntetett gazdasági események teljes körű vizsgálata és minősítése érdekében az adóigazgatóság kapcsolódó vizsgálatot rendelt el több adózónál, mely vizsgálatok közül egyben volt folyamatban még a vizsgálat a NAV elnöke válaszlevelének elkészítésekor.

A panaszos az adóigazgatóság 2012. július 25-én kelt, 331455881 iktatószámú egy adózóra kiterjedő kapcsolódó vizsgálatáról szóló értesítése kapcsán 2012. augusztus 13-án kelt beadványában kérte, hogy a kapcsolódó vizsgálatot elrendelő végzést az adóhatóság saját hatáskörben vonja vissza, tekintettel arra, hogy a panaszossal szemben eredetileg elrendelt kapcsolódó vizsgálat csak áfa adónemre, a 2011. évre, illetve azon belül is csak a két cég közötti adójogi kapcsolatra terjedhet ki. Továbbá panasszal élt, valamint kifogás benyújtását helyezte kilátásba az ellenőrzés határidejének indokolatlan túllépése miatt.

Az adóhatóság 2012. augusztus 23-án kelt, 3314887666 iktatószámú végzésében a panaszos kérelmét elutasította. A végzés indokolási részében kifejtésre került, hogy a panaszosnál az adóhatóság bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést, nem pedig az Art. 87. § (1) bekezdés d) pontja szerinti egyes gazdasági események valódiságának vizsgálatát végezte, ezért az adóhatóság – tekintettel az Art. 87. § (2) bekezdésére, valamint a 106. § (1) bekezdésében foglaltakra – a jogszabályi rendelkezések alapján nem csak jogosult, de köteles is a tényállást teljes körűen feltárni az adózó vizsgált időszaki jogszerű adókötelezettségének megállapítása érdekében. A kapcsolódó vizsgálat – mint ahogy arra már utalt a NAV elnöke – tehát nem egy önálló ellenőrzési fajta, hanem annak keretében bármely adónemre és időszakra vonatkozóan folytathat az adóhatóság ellenőrzést az Art. 87.§ (1) bekezdés a)-f) pontjaiban meghatározott bármely ellenőrzési fajta (pl.: bevallás utólagos vizsgálata, egyes adókötelezettségek teljesítésének vizsgálata, egyes gazdasági események valódiságának vizsgálata) keretében. A NAV elnöke szerint a jelen ügy kapcsán ismertett ellenőrzési eljárások, az adózói beadványok és adóhatósági döntések alapján látható, hogy a panaszos az adóhatósággal nem hajlandó együttműködni, az adóhatóság többszöri felszólítására sem adja át a revízióknak a kért iratokat, melynek hiányában a gazdasági események valós tartalma, illetőleg az, hogy történt-e egyáltalán gazdasági esemény, nem igazolható. Álláspontja szerint a NAV Veszprém Megyei Adóigazgatósága az ellenőrzés lefolytatására előírt törvényi határidőn belül végzi a panaszos bevallás utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzését.

A vizsgálat megállapításai

I A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv

(hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. A 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a NAV hatóságnak minősül. Az (5) bekezdése szerint, ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Figyelemmel voltam az Ajbt. 18. § (7) bekezdésére, mely szerint az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Továbbá az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontjára, valamint az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozatában foglaltakra. Ezek szerint tekintetbe kell venni, hogy olyan kérdést vagy kérdéseket, amelyekre vagy amelyekre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben vagy amelyekben a bíróság már érdemben döntött, valamint azokat a kérdéseket, melyek a bíróság hatáskörébe tartoznak, nem vizsgálhatom. E hatásköri szabályok keretei között vizsgáltam az ügyet.

II Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozata szerint „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 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.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több, továbbra is releváns határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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; a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]. Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárési szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. A jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye az is, hogy a

jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. 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 hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon [72/1995. (XII. 15.) AB határozat].

Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: „*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 közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése szerint teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Az Alaptörvény e cikke a korábbi Alkotmányban (1949. évi XX. törvény) közteherviselésnek nevezett kötelezettségről rendelkezik, amely a közös szükségletekhez való hozzájárulást hangsúlyozza. Mindez tehát elsősorban szemléleti váltást jelent összhangban az Alaptörvény O) cikkével, ami szintén a közös feladatokban való közreműködést helyezi előtérbe. A közös szükségletként történő megfogalmazás jól tükrözi, hogy nem kizárólag az állam célját szolgálja a befizetés, hanem az állam által nyújtott egészségügyi, gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatásokat is ebből finanszírozzák, ami már közösségi érdek, és összefügg a társadalmi szolidaritás és a vásárolt jog elvével.

III. A tényállás megállapításáról szóló részben ismertetettek szerint és a rendelkezésekre álló adatok és iratmásolatok alapján megállapítható, hogy több kérdésben bírósági döntés született, melyeket ezért nem vizsgálhatok. Így a bíróság határozott az együttműködési kötelezettség megszegése miatt alkalmazott jogkövetkezmények jogszerűségéről, továbbá az irat-betekintési joggal kapcsolatosan is kifejtett jogi álláspontot. Ezért – tekintettel az ismertetett hatáskörökre vonatkozó szabályokra is – további intézkedéseket ezekkel a kérdésekkel összefüggésben nem tehetek. Az illetékességi területen kívüli eljárásra vonatkozó végzés ellen az Art. 136. § (3) bekezdése önálló fellebbezést nem tesz lehetővé, azonban az Art. 136. § (2) bekezdése alapján a végzésben foglaltak az első fokú határozat ellen benyújtott fellebbezésben megtámadhatók.

Ami a kapcsolódó vizsgálat jogi természetét illeti, a NAV elnökének idézett megállapításai helytállóak, a kapcsolódó vizsgálat nem egy önálló ellenőrzési fajta, hanem annak keretében bármely adónemre és időszakra vonatkozóan folytathat az adóhatóság ellenőrzést az Art. 87. § (1) bekezdés a-f) pontjaiban meghatározott bármely ellenőrzési fajta keretében, feltéve, hogy ez a tényállás feltárását, tisztázását elősegíti. E jogintézmény célja szerint az Art. 97. § (4) bekezdésében előírt adóhatósági kötelezettség teljesítéséhez nyújt segítséget, azaz ahhoz, hogy az ellenőrzés során a tényállást az adóhatóság tisztázni tudja. Az előzőekben említett feltétel teljesülésének ellenőrzése, a kapcsolódó vizsgálat terjedelmének megítélése, olyan kérdés, mely esetről-esetre tisztázható, adott esetben és végső soron a bíróság előtt. Az Art. 92.§ (11) bekezdése szerint, ha az adóhatóság az adózó ellenőrzése során a tényállás tisztázása érdekében más adózó ellenőrzését rendeli el, a kapcsolódó vizsgálat időtartama az ellenőrzés határidejébe nem számít bele, a vizsgálat időtartama alatt az ellenőrzést folytathatja.

Az adózót a kapcsolódó vizsgálat kezdő és befejező időpontjáról értesíti. A kapcsolódó vizsgálatnál egy tekintet alá esik az adózónál, vagy a vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózónál már folyamatban lévő ellenőrzés, ha annak eredménye a tényállás tisztázásához szükséges. Ebben az esetben a kapcsolódó vizsgálat kezdő napjának az ellenőrzési határidő szüneteléséről szóló értesítés postára adásának napját kell tekinteni.

Az Art. 92. § (11) bekezdése alapján, ha a kapcsolódó vizsgálat során beszerzett adatok, bizonyítékok alapján az alapügy tényállása a kapcsolódó vizsgálatnál érintett körben tisztázott, az ellenőrzés a kapcsolódó vizsgálat befejezésétől függetlenül lezárható. E feltétel teljesülésének ellenőrzése, a kapcsolódó vizsgálat terjedelmének megítélése – ahogy ez az előző bekezdésben is említésre került – olyan kérdés, mely esetről-esetre tisztázható csak, végső soron a bíróság előtt.

A kapcsolódó vizsgálat jogintézményével kapcsolatosan az AJB-787/2012. számú jelentésében az alapvető jogok biztosa több megállapítást tett. Ezek szerint az adóhatóságnak a fenti szabályok szerint lehetősége van kapcsolódó vizsgálat elrendelésére más adózóknál, a kapcsolódó vizsgálat időtartama az eredetileg megkezdett ellenőrzés, az „alapügy” határidejébe nem számít be. Amennyiben a kapcsolódó vizsgálat során további, más adózónál folytatott kapcsolódó vizsgálat válik szükségessé, ennek sincs jogszabályi akadálya. Ilyen esetben sem számít be a már folyamatban lévő kapcsolódó vizsgálat határidejébe az újabb kapcsolódó vizsgálat. Ehhez a „másodlagos” kapcsolódó ellenőrzéshez fűződő további kapcsolódó vizsgálatok sem zárhatók ki az ismertetett jogszabályi rendelkezések alapján. Mindez egy olyan „ellenőrzési láncot” alakíthat ki, melynek eredményeképpen az Art. által megadott és az ellenőrzésre nyitva álló határidők – tekintetbe véve azt is, hogy egyéb eljárási cselekmények ideje sem számít be az ellenőrzési határidőbe – tulajdonképpen az adó megállapításához, illetve az adótartozás végrehajtásához való jog elévüléséig (Art. 164. §) meghosszabbodhatnak. E jelentés szerint az Art. által szabályozott adóellenőrzésre vonatkozó eljárási határidők – a fentebb ismertetett szabályozási megoldások miatt – nem teszik előre kiszámíthatóvá és egyértelművé az ügy elintézési időtartamát. Ez sérti a jogbiztonság követelményét és a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot. A jelentés szerint: „Nem vitatva, hogy az adóhatóság kapcsolódó vizsgálatok és külföldi adóhatóságok megkeresése esetén addig folytathatja az ellenőrzést, amíg a tényállás teljes körű tisztázása meg nem történik – a korábban kifejtettek szerint –, a jogbiztonság követelménye megköveteli, hogy ésszerű határidőn belül lezáruljon az ellenőrzés, és ne álljon fenn kiszámíthatatlan ideig függő és bizonytalan jogi helyzet. Ezért szükséges az adóhatóság által lefolytatható ellenőrzési eljárásra (kapcsolódó vizsgálat, külföldi adóhatóság megkeresése) irányadó garanciális szabályok, megoldások kialakítása.” A jelentésben a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy – együttműködve a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel – vizsgálja meg az Art. 92. § olyan módosításának a lehetőségét, amely az alapvető joggal összefüggő visszas helyzetet okozó adóellenőrzési eljárások lehetőségét kizárja, és az adóellenőrzésre, annak határidejére vonatkozó megfelelő garanciális szabályozással érvényre juttatja a jogbiztonság követelményét. A nemzetgazdasági miniszter válaszában csak részben értett egyet a jelentés megállapításaival, az Art. kisebb mértékű módosítására hivatkozott.

Álláspontom szerint a kapcsolódó vizsgálatra vonatkozó jogi szabályozás alapvetően nem változott, ezért az alapvető jogok biztosának az AJB-787/2012. számú jelentésében tett megállapításokat e vonatkozásban fenntartom, újabb intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-5138/2013. ügyben**

Az eljárás megindítása

A Magyar Helsinki Bizottság (a továbbiakban: MHB) társelnöke beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 81. § (4) bekezdését, valamint a 90. § (2) bekezdését – azaz az ún. „három csapás” szabályokat – kifogásolta, mivel azok az MHB álláspontja szerint sértik a jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos elvét, továbbá a bírók szabad mérlegelési jogát, ezáltal a hatalommegosztás elvét is.

Figyelemmel arra, hogy mindezek alapján nem volt kizárható, hogy a Btk. kifogásolt rendelkezései több alkotmányos visszásságot is felvetnek, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján a jogállamiság alkotmányos elvének, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a hatalommegosztás elvének érvényesülése érdekében az ügyben átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a közigazgatási és igazságügyi minisztert (a továbbiakban: miniszter). A minisztertől tájékoztatást és a rendelkezésére álló adatok információk megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A beérkezett indítvány, valamint a miniszter által rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a következő tényállást állapítottam meg.

A) A Btk. érintett rendelkezései

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy e jelentés nem egy egyedi ügygel összefüggő visszásságok kivizsgálására, hanem a Btk. vonatkozó rendelkezéseinek áttekintésére irányul, ezért elsőként érdemes áttekinteni a vizsgált jogszabályi rendelkezéseket.

A „három csapás” néven ismert, amerikai egyesült államokbeli illetve szlovák minták alapján megalkotott szabály két helyen szerepel a Btk.-ban.

Egyrészt a 90. §-ban található a klasszikusnak nevezhető szabály, amelynek a lényege, hogy – abban az esetben, ha az adott bűncselekmény büntetési tétele felső határának a kétszerese meghaladja a 20 évet, vagy az adott bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető – az elkövetővel szemben, akit korábban már kétszer elítéltek személy elleni erőszakos bűncselekmény miatt, a harmadik alkalommal életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni.

Másrészt a Btk. 81. § (4) bekezdése kimondja, hogy ha a bűnhalmazatban levő bűncselekmények közül legalább három cselekmény személy elleni erőszakos bűncselekmény, akkor a büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik. Ha a büntetési tétel így felemelt felső határa a húsz évet meghaladná, vagy a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények bármelyike életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, az elkövetővel szemben életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni.

Érintett jogszabályi rendelkezések

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

81. § (4) bekezdés: *„Ha a bűnhalmazatban levő bűncselekmények közül legalább három különböző időpontokban elkövetett befejezett személy elleni erőszakos bűncselekmény, a (2) bekezdés szerinti büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik. Ha a büntetési tétel így felemelt felső határa a húsz évet meghaladná, vagy a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények bármelyike életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, az elkövetővel szemben életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni. Ha azonban e törvény Általános Része lehetővé teszi, a büntetés korlátlanul enyhíthető.”*

Korlátlan enyhíthetőség:

10. § (3) *A büntetést korlátlanul enyhíteni vagy mellőzni is lehet, ha a kísérletet alkalmatlan tárgyon, alkalmatlan eszközzel vagy alkalmatlan módon követik el.*

17. § (3) *A büntetést korlátlanul enyhíteni vagy mellőzni is lehet, ha a kísérletet alkalmatlan tárgyon, alkalmatlan eszközzel vagy alkalmatlan módon követik el.*

19. § (3) *A büntetést korlátlanul enyhíteni vagy mellőzni is lehet, ha a kísérletet alkalmatlan tárgyon, alkalmatlan eszközzel vagy alkalmatlan módon követik el.*

29. § (2) *A büntetés korlátlanul enyhíthető, ha az elkövető az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmények esetében az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett elkövetését a vádemelésig beismerte, és közvetítői eljárás keretében - vagy azt megelőzően, de a közvetítői eljárás keretében született megállapodásban jóváhagyva - a sértett által elfogadott módon és mértékben a bűncselekménnyel okozott sérelmet jóvátette. E rendelkezés akkor is irányadó, ha a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények közül az élet, testi épség és az egészség elleni, az emberi szabadság elleni, az emberi méltóság és egyes alapvető jogok elleni, a közlekedési, a vagyon elleni vagy a szellemi tulajdonjog elleni bűncselekmény a meghatározó.*

90. § (3) *Az erőszakos többszörös visszaesővel szemben a büntetés*

b) – ha e törvény Általános Része lehetővé teszi – korlátlanul enyhíthető.)

90. § (2) bekezdés: *„Az erőszakos többszörös visszaesővel szemben az erőszakos többszörös visszaesőkénti minősítést megalapozó, súlyosabban büntetendő személy elleni erőszakos bűncselekmény büntetési tételének felső határa szabadságvesztés esetén a kétszeresére emelkedik. Ha a büntetési tétel így felemelt felső határa a húsz évet meghaladná, vagy a törvény szerint a bűncselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető, az elkövetővel szemben életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni.”*

B) A Magyar Helsinki Bizottság indítványa

Az MHB társelnökének nyilvánosságra hozott indítványában kifejtett véleménye szerint a Btk. két kifogásolt rendelkezése – az Alkotmánybíróság gyakorlatának figyelembevételével – egyebek mellett sérti a bírók szabad mérlegelési jogát, ezáltal a hatalommegosztás elvét. Az MHB úgy véli ugyanis, hogy a Btk. kifogásolt rendelkezései nem felelnek meg az alkotmányos büntetőjog elveinek, mivel a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén kötelezővé teszik az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását, elvonva ezáltal a bírótól az egyéniesítés lehetőségét. A kifogásolt rendelkezések a büntetési tételek közül automatikusan a legsúlyosabbat rendelik ki a személyelleni erőszakos bűncselekményeket elkövetők esetén (ha a feltételek fennállnak), ezért az MHB szerint a cselekmények súlyával nem minden esetben lesz arányos az alkalmazni rendelt büntetés.

Az MHB beadványában ezzel összefüggésben azt is kiemelte, hogy minden olyan rendelkezés, ami kizárja a bírói mérlegelést, ellentétes lesz az alkotmányos büntetőjog alapvető elveivel.

A beadványban az MHB megjegyezte továbbá, hogy a támadott szabályok az Amerikai Egyesült Államok több tagállamában alkalmazott „three strikes” büntetőkonceptiót tévesen vették át – *amely egyúttal azonban szigorúbb is mint a magyar szabályozás.* Ugyanis a halmazati büntetés esetén is alkalmazott koncepció arra az eredményre vezet, hogy a bűncselekmény elkövetéséért első alkalommal felelősségre vont személyre ugyanúgy vonatkozik, mint arra, akit harmadszor kaptak el ilyen cselekménnyel.

Az MHB szerint a kifogásolt rendelkezések sértik a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a legsúlyosabb szankció kiszabása ugyanis lényegében attól függ, hogy a három személy elleni erőszakos bűncselekmény egy eljárásban kerül-e elbírálásra. Ebből következően, könnyen előfordulhat, hogy ugyanaz az elkövető ugyanazon cselekményért

más-más büntetést kap attól függően, hogy azokat egy eljárásban bírálják-e el [a halmazat Btk. 81. § (4) bekezdése szerinti szabálya alapján], vagy egymástól elkülönítve, és azt követően összbüntetésbe foglalva. A hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközés tehát az MHB szerint azáltal áll fenn, hogy lényegében sem a bűncselekménynek magának (tárgyi oldal), sem az elkövető személyének (a bűncselekmény alanyi oldala) nincs kihatása arra, hogy az elkövetett cselekményeket egy eljárásban bírálják-e el. Így azonban eltérő szankció sújthatja a tárgyi és alanyi oldalon ugyanazon jellemzőkkel bíró bűncselekményeket elkövető személyeket, csakis attól függően, hogy cselekményeiket egy eljárásban, halmazatban vagy külön-külön bírálják el. Utóbbi pedig eljárási szempontoktól (célszerű-e egyesíteni vagy elkülöníteni különböző cselekmények miatt folytatott eljárásokat), vagy a bírósági eljárástól független szempontoktól (pl. mikor derül fény a bűncselekményekre) is függhet. Az automatikusan alkalmazandó szankció esetlegességektől való függővé tétele pedig önkényes.

C) A közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza

Az indítvány beérkezését követően megkerestem közigazgatási és igazságügyi minisztert, mint az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 12. §-a értelmében a Btk. kodifikációjáért felelős minisztert, hogy fejtse ki álláspontját a „három csapás” szabályaival összefüggésben.

A miniszter válaszában kiemelte, hogy a köznyelvben „három csapásként” nevezett büntetőjogi koncepció az Amerikai Egyesült Államok büntetőjogi szabályozásából ered. Először Kaliforniában vezették be 1994-ben egy gyermekgyilkosság hatására megszavazott törvény nyomán (amelynek elfogadását népszavazás előzte meg). Ennek lényege, hogy a két erőszakos vagy más súlyos bűncselekményt elkövető terheltet a harmadik elítélése után automatikusan életfogytiglani szabadságvesztésre ítélik, akkor is, ha utóbb csekély súlyú bűncselekményt követett el. A koncepció gyorsan elterjedt a tagállamok között, 2004-ra már az USA 25 állama alkalmazta valamilyen formában. Mindegyik esetben azzal indokolták a törvény elfogadását, hogy a kötelezően kirótt hosszú letöltendő börtönbüntetés legalább „kivonja a forgalomból” a „javíthatatlan” elkövetőket. Az Unió tagállamok büntető törvénykönyvei között is található olyan, amelyik az amerikai mintához hasonló rendelkezéseket tartalmaz. Szlovákiában 2004-ben vezették be az elvet (ami azóta többször is módosult), ami szerint a szerint életfogytig tartó szabadságvesztésre kell ítélni azt az elkövetőt, aki már két alkalommal volt szabadságvesztésre ítéelve, és a szlovák büntető törvénykönyvben taxatív felsorolt bűncselekményeket (pl. erőszakos közöszlenség, emberölés stb.) követi el – ennek kapcsán fontos azonban kiemelni, hogy halmazati büntetés kiszabása esetén nem lehet alkalmazni a „három csapás” szabályát. A bíróság azonban eltekinthet az életfogytig tartó szabadságvesztéstől, de akkor is minimum 25 évet kell kiszabnia.

Az elv bevezetését Magyarországon – a miniszter szerint – ugyanazok az indokok motiválták, mint nemzetközi tekintetben: a bűnözés növekedése és egyre veszélyesebbé válása. Nőtt ugyanis a brutális emberölések, a szervezett bűnözés száma. A bűnözésnek mindenhol kialakulhat egy olyan része, amely nem magyarázható a társadalmi egyenlőtlenségekkel, igazságtalanságokkal, a hátrányos szociológia helyzettel stb., hanem elkövetői saját akaratukból cselekszenek, olykor kimondottan szórakozásból. Az amerikai megoldások a miniszter szerint egyebekben szigorúbbak, mint a magyar vagy a szlovák előírások, ugyanis pl. időbeli korlátok nélkül érvényesülnek, és harmadszorra csekély súlyú cselekmény miatt is kiszabható az életfogytig tartó szabadságvesztés.

A szabályozást hazánkban az 1978. évi IV. törvény (a régi Btk.) módosításáról szóló 2010. évi LVI. törvény vezette be 2010. július 23-ától hatályosan. Ennek célja a súlyos, erőszakos bűncselekmények számának növekedése miatt, az emberek biztonságának javítása volt. A törvény újításai a következők voltak:

1. *A középérték visszaállítása*, amelynek lényege, hogy a büntetéskiszabása során a kiinduló pont a büntetési tételkeret középértéke.
2. *A halmazati büntetés súlyosítása*. Ennek értelmében, ha valaki legalább három személy elleni erőszakos bűncselekményt követ el, és azokat egy eljárásban bírálják el, akkor ezek közül a legsúlyosabb cselekmény büntetési tételének felső határa a kétszeresére emelkedik. Amennyiben ez meghaladja a 20 évet, vagy egyébként a halmazatban lévő cselekmények közül valamelyiket életfogytig tartó szabadságvesztéssel is lehet büntetni, akkor életfogytig tartó szabadság vesztesztést kell kiszabni.
3. *Az erőszakos többszörös visszaesőkre vonatkozó szabályozás módosítása*. A 2010-es módosítás külön rendelkezéseket állapított meg a különös, a többszörös és az erőszakos többszörös visszaesőkre, valamint külön a különös és többszörös visszaesőkre, továbbá az erőszakos többszörös visszaesőkre. A módosítás fő újítása az volt, hogy arra, aki harmadik alkalommal követ el (visszaesést megalapozó) személy elleni erőszakos bűncselekményt, azzal szemben a büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik. Amennyiben ez meghaladja a 20 évet, vagy egyébként a cselekmény életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntetethető, akkor életfogytig tartó szabadság vesztesztést kell kiszabni.

A miniszter válaszában kiemelte, hogy lényeges különbség a halmazati szabályok és az erőszakos többszörös visszaesőkre vonatkozó szabályok között az, hogy az előbbi olyan elkövetőre is vonatkozhat, aki első alkalommal követett el egyszerre, vagy rövid időn belül három személy elleni erőszakos bűncselekményt, korábban azonban még soha nem volt büntetve. Ezzel szemben az erőszakos többszörös visszaesőt korábban már két alkalommal ítélték végrehajtandó vagy részben felfüggesztett szabadságvesztésre, vagyis a harmadik elkövetés előtt már rendelkezik „bűnügyi előélettel”. Ezt az eltérő fokú társadalomra veszélyességet a Btk. 2010. évi módosítása is kezelte, hiszen az erőszakos többszörös visszaesőt kizárta a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből.

Ezen módosításokkal a 2010. évi törvény meghatározta a bíróság számára, hogy milyen büntetést köteles alkalmazni. Ez azonban nem teljesen ismeretlen a miniszter szerint a magyar büntetőjogban, hiszen más büntetések kötelező alkalmazását is előírták a Btk. korábbi rendelkezései is. Így pl. akit határozott tartalmú szabadságvesztésre ítélték, és megfelelő keresete vagy vagyona van és haszonszerzés végett követte el a cselekményt, pénzbüntetésre is kell ítélni.

A 2010. évi törvénymódosítással szemben számos kritikai észrevétel felmerült, amelyeket azonban – a miniszter álláspontja szerint – a 2013. július 1-jétől hatályos új Btk. rendezett. Így pl. az új Btk. a 81. § (4) bekezdésében:

- pontosította, hogy a szigorúbb halmazati büntetéskiszabási szabályok csak befejezett bűncselekményekre vonatkoznak, tehát kísérlet és előkészület nem alapozza meg a szigorúbb szabályok alkalmazását;
- pontosította továbbá, hogy a legalább három bűncselekményt különböző időpontokban kell elkövetni, vagyis az alaki halmazatban álló bűncselekmények kikerültek az alkalmazási hatály alól;
- lehetővé tette továbbá, hogy amennyiben fennállnak az új Btk. Általános Részében meghatározott feltételek (pl. kóros elmeállapot, kényszer, fenyegetés, tevékeny megbánás) a büntetés korlátlanul enyhíthető.

Az erőszakos többszörös visszaesőkkel kapcsolatos szabályozás azonban lényegében változatlan maradt, kivéve az előbb említett, erre az esetkörüre is irányadó korlátlan enyhítés lehetőségét.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a három csapás elve igen kevés elkövetővel szemben kerülhet alkalmazásra.

Az Országos Bírósági Hivatal 2011 óta gyűjti az adatokat és készít statisztikát a jogerősen kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztésekről. Eszerint 2011-ben 11, 2012-ben 30, míg 2013 első félévében 21 esetben szabtak ki életfogytig tartó szabadságvesztést a bíróságok. 2011-ben 8952, 2012-ben 7925, míg 2013 első félévében 4374 ügyben született jogerős marasztaló ítélet olyan ügyben, ahol az ügy tárgyát személy elleni erőszakos bűncselekmény képezte. Arról azonban nincs adat, hogy hány esetben alkalmazták a „három csapás” elvét.

Mindezek miatt a miniszter szerint nem eredményezte az elítélések növekedése a büntetés-végrehajtási intézetek terheltségének növekedését. Az alkalmazás feltételeként meghatározott 20 év meghaladása ugyanis csak abban az esetben teljesül, ha a büntetési tétel legalább 5-15 évig terjedő szabadságvesztés. A 10 évig terjedő bűncselekmények esetében ugyanis a kétszeresére emelkedés esetén sem fogja a 20 évet a büntetési tétel felső határa meghaladni, így a „három csapás” szabálya nem lesz alkalmazható. A miniszter végezetül kiemelte, hogy az Amerikai Egyesült Államokban 1994-2004 között a „három csapás” bevezetésének következtében csökkent a bűnözés, Szlovákiában pedig 2004 óta 36 %-kal csökkent az erőszakos bűncselekmények, különösen az emberölések száma.

Mindezek mellett fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság III/491/2013. ügyszámon, a Fővárosi Ítéltábla indítványa alapján már befogadott egy „három csapás”-os ügyet, amelyben a régi Btk. 85. § (4) bekezdése szerinti „három csapás” szabályait vizsgálja.

Az érintett alapvető jogok

- *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: Magyarország független és demokratikus jogállam)
- *hatalommegosztás elve* (Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés: A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.)
- *tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. 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 szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz 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 vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 12. § a) pontja értelmében az igazságügyért való felelőssége körében a közigazgatási és igazságügyi miniszter készíti el a Büntető Törvénykönyvre vonatkozó koncepciókat és döntési javaslatokat.

II. 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Abjt. hatályba lépésével is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 14/2013. (VI. 17.) AB határozatában arra mutatott rá, 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.”

1. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

I. 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.* Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom 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.¹

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

¹ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

Az 1789-es francia Deklaráció XVI. cikke szerint „az olyan társadalomban, amelyből [a] jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs”.

Ezt az alapelvet az Alkotmánybíróság már kezdeti működése során rögzítette, és rámutatott, hogy a hatalmi ágak megosztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.² Részletes tartalmát viszont csak később bontotta ki: „[b]ár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét szövegszerűen nem tartalmazza, az az alkotmánybírói gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések.

A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti. (...) Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségszerűen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése”.³ Az alkotmánybírói döntésekkel egybehangzóan megállapítható, hogy a hatalommegosztás természete kettős; egyrészt a jogállam fogalmi eleme, másrészt racionalizáló elv, amely magyarázza az államszervezet működését, feladatát, hatásköreit, egymáshoz való viszonyát.

Szükséges leszögezni, hogy a hatalommegosztás alapelvi és normatív jellege nem kizárói egymásnak. A hatalommegosztás elve egyrészt alapelv.⁴ Az alapelveknek hézagkitöltő szerepük van, a jogértelmezést segítik azokban az esetekben, amikor a pozitív jog nem ad egyértelmű eligazítást, továbbá segíti a jogalkotót a szabályozás kialakításánál. A hatalommegosztás alapelve tehát befolyásolja, hogy az egyes közhatalmi szerveket a jogalkotó (ideértve az alkotmányozót is) milyen hatáskörökkel, feladatokkal ruház fel. A hatalommegosztás azonban – a jogállamiságon keresztül – önálló norma is. A materiális jogállamiság, mint tágabb kategória magába foglalja a demokratikus államszerveződés valamennyi garanciáját, amelyek egyike a hatalommegosztás. Erre tekintettel a hatalommegosztás nem csupán rendező elve, hanem alkotmányossági mércéje is a tételes jogi szabályoknak.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint 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.

² 31/1990. (XII. 18.) AB határozat

³ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

⁴ Ezt a jelleget hangsúlyozza az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése

A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybíróági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.⁵ Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁶ Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁷ Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy lehet az eljárás méltánytalan, igazságtalan, vagy nem tisztességes, mint az összes részletszabály betartása esetén. *Fontos, hogy a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.*

2. Az ügy érdeme tekintetében

A „három csapás” korábban már ismertetett szabályozásával összefüggésben érdemes külön megvizsgálni a kifogásolt rendelkezéseknek a hatalommegosztás alkotmányos elvével való összefüggéseit, és külön a Btk. 81. § (4) bekezdése szerinti „három csapás” szabályát.

a) *A Btk. 81. § (4) bekezdése valamint 90. § (2) bekezdése a hatalommegosztás alkotmányos elvének érvényesülése tükrében*

A jogalkotó a klasszikus „három csapás” szabály [Btk. 90. § (2) bekezdése] mellett – amely a harmadik alkalommal is személy elleni erőszakos cselekményt elkövetők estében rendeli alkalmazni az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását – a büntetőjogi szabályozás részévé tette a halmazati büntetésként kötelezően kiszabandó életfogytig tartó szabadságvesztést is. Mindkét esetben a vádlottat, amennyiben az legalább három különböző – a Btk. 81. § (4) bekezdése esetében *egy eljárásban elbírált* – személy elleni erőszakos cselekmény miatt áll bíróság elé (ha a fentebb leírt büntetési tételekre vonatkozó feltételek fennállnak) életfogytig tartó szabadság vesztesre kell, hogy ítélje a bíróság, függetlenül attól, hogy a bíró hogyan ítéli meg az elbírálandó ügyet. A bírónak ugyanis ebben az esetben (sem a Btk. 90. § szerinti, sem a Btk. 81. § szerinti „három csapásnál”) nincs lehetősége a büntetés egyéniesítésére, azaz nem vehet figyelembe semmilyen enyhítő és súlyosbító körülményt. *Ezzel azonban lényegében a jogalkotó (azaz a törvényhozó) megköti a bíráskodó hatalom kezét, és – ellentétben az ún. középérték szabállyal, ahol a bírónak bár a büntetési tétel keret középértékéből kell kiindulnia, lehetősége van azonban attól le- vagy felfele történő elmozdulásra – ezáltal az ügy sajátosságainak és a vádlott valamint az elkövetés körülményeinek figyelmen kívül hagyásával kötelezi a bírót az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabására.*

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből a büntetőeljárás vonatkozásában az vezethető le, hogy a valamely bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott büntetés mértékének megállapítása megoszlik a törvényhozó és a bíráskodó hatalmak között. Az Országgyűlés megállapítja a büntetési tételt, és e keretek között állapítja meg a bíróság a büntetést a konkrét eset körülményeihez igazodva. A büntetési tétel súlyossága, valamint az, hogy mennyire tág mérlegelési szabadságot kap a bíróság – a szélsőséges esetektől eltekintve – nem alkotmányossági kérdés. Nem felel meg az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének azonban, ha a törvényhozó semmilyen mérlegelési lehetőséget nem hagy a bíróságnak, mint ahogy az sem felel meg, ha a bíróság normatív büntetési tétel hiányában, keretek nélkül állapítana meg büntetést.

⁵ 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

⁶ 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁷ 6/1998 (III. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában található azonban olyan döntés, amely szerint a bírói mérlegelés hiánya önmagában még nem eredményez alkotmányellenes helyzetet. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban – a közlekedési bírságok kiszabása során alkalmazott objektív felelősség elvével összefüggésben hozott döntésben – kimondta, hogy a „*jogalkotót a felelősségi szabályok megalkotásakor – az Alkotmány keretei között – viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg.*” Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ugyanebben a határozatában azt is kimondta, hogy a testület „*... a fenti jogelveket [...] a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Tartalmuk általánosságban arra irányul, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és a megbüntetésnek kell törvényesnek lennie, valamint hogy az elkövetőket csak az elkövetéskor hatályos törvény alapján lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani. A közigazgatási bírság, mint objektív szankció, sem jogági besorolása, sem pedig egyes jellemzői alapján – nem büntetés, nem eredményez büntetett előéletet – nem hozható összefüggésbe a büntetőjogban alkalmazandó fenti alkotmányos elvek sérelmével.*” Az Alkotmánybíróság fenti döntéséből is kitűnik tehát, hogy a büntetőjog speciális megítélés alá esik, amely alól a hatalommegosztás alkotmányos elvének érvényesülése sem képez kivételt. Ennek indoka, hogy a büntetőjogi szankciórendszer érinti a legsúlyosabban az elítélt alapvető jogait. A Btk. vizsgált rendelkezései ráadásul szabadságvesztés kiszabásáról rendelkeznek (azon belül is határozatlan tartalmú szabadságvesztésről), amelyek megítélése kiemelt fontossággal bír, hiszen az elítélt személy szabadságának (a szabad mozgáshoz való jogának) megvonását és további több más alapjog korlátozását eredményezi – ellentétben a közlekedési bírságokkal. Mindezek miatt a „három csapás” Btk.-beli szabályai tekintetében nem lehet irányadónak tekinteni az Alkotmánybíróság fenti határozatát.

A 13/2002. (III. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy alkotmányossági szempontból a büntetékiszabás normatív előírásainak az a rendeltetése, hogy lehetővé tegyék az arányos, és a bűnösségi körülményekkel összhangban álló büntetés kiszabását: „*a büntetőjogi szankciórendszer alakításában, éppen a büntetés mértékének megállapítása tekintetében a jogalkotó mérlegelési joga mellett a bírói mérlegelés lehetőségének alkotmányos értéket is hordozó és ezért védelmezendő szerepe van. Az egyéniesített büntetékiszabás és ezen keresztül az alkotmányosan is igazolható preventív büntetési célok érvényre juttatása ugyanis ténylegesen csak ezen keresztül valósulhat meg. [...] A törvényhozónak szabadságában áll választani a között, hogy a büntetés kiszabására vonatkozó normák szigorításával vagy enyhítésével, illetőleg az egyes bűncselekményekhez tapadó büntetési nemek felülírásával, valamint a büntetési tételkeretek emelésével vagy enyhítésével kívánja-e determinálni az ítélkezési gyakorlatot az általa szükségesnek ítélt célok érdekében.*” Az 58/1997. (XI. 5.) AB határozatban pedig kimondta a testület, hogy a büntető jogszabály alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy a Btk. adott rendelkezése mértékadó választ ad-e a veszélyes/nemkívánatos jelenségre, azaz a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozik-e.

Így a korábban leírtak figyelembevételével megállapítható, hogy a „három csapás” szabályának alkalmazása során a büntetés kiszabása kapcsán az egyéniesítés, és a szabad bírói mérlegelés kizárása sérti a hatalommegosztás alkotmányos elvét.

Az alapvető jogok biztosának nem feladata, hogy a jogalkotó számára iránymutatást adjon a jogszabályok kívánatos, alkotmányos tartalma tárgyában. A konkrét probléma kapcsán mindazonáltal szükségesnek tartom megjegyezni, hogy amennyiben a „három csapás” szabály alkalmazása nem kötelező, egyetlen „opcióként”, hanem mérlegelés alapján, a végső esetben választható lehetőségként szerepelne a Btk.-ban, a bírói mérlegelés követelménye, így végső soron a hatalommegosztás elve megóvásával lenne lehetőség a jogalkotói cél megvalósítására.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése akkor érvényesülne tehát, ha a bíró a Btk. „három csapás” szabályainak alkalmazása során lehetőséget kapna a büntetés egyéniesítésére pl. azáltal, hogy a jogalkotó az életfogytig tartó szabadság vesztes kiszabását a „három csapás”-os ügyekben nem kötelező jelleggel, hanem csak alternatív lehetőségként tenné lehetővé.

b) A Btk. 81. § (4) bekezdése szerinti „három csapás”

A „három csapás” Btk.-beli szabályai közül a 81. § (4) bekezdése a korábban felvetett alkotmányossági aggályok mellett további szempontok szerint is vizsgálható. Dogmatikai megközelítés szerint ugyanis a halmazati és összbüntetési szabályok összhangjának hiánya miatt felmerülhet a *jogbiztonság a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos elvének sérelme is.*

A Btk. 81. § (4) bekezdése szerinti „három csapás” (a továbbiakban: halmazati három csapás) szabályai akkor alkalmazhatóak, ha a vádlott három befejezett személy elleni erőszakos cselekményt követ el és azokat egy eljárásban bírálják el. Ennek szükségszerű előfeltétele, hogy az eljárás megindítását megelőzően feltárára kerüljön mindhárom, a vádlott által elkövetett személy elleni erőszakos bűncselekmény. Abban az esetben ugyanis, ha bármely okból erre nem kerül sor, vagy valamilyen más okból az egyes cselekményeket egymástól elkülönítve, külön eljárásokban bírálják el és hoznak ítéletet, nem lesz alkalmazható a halmazati három csapás szabálya – az egyes ítéleteket ugyanis összbüntetésbe kell foglalni, amely esetében azonban (dogmatikailag nagyon helyesen) nem kell alkalmazni a „három csapás” szabályát.

A fentebb leírtak szemléltetésére érdemes megvizsgálni az alábbi fiktív példát. Valakit egy kisbolt fegyveres kirablásáért elítélnék Zalaegerszezen és kiszabnak rá egy határozott tartamú büntetést, majd ezt követően Nyíregyházán másik két rablásért is határozott tartamú szabadságvesztésre ítélik – halmazati büntetesként. Ezen büntetéseket később összbüntetésbe fogják foglalni és szinte biztos, hogy az elkövető sokkal enyhébb büntetést fog kapni, mint ha ugyanezeket az ügyeket egy eljárásban bírálták volna el. Ugyanis, ha ennek a személynek ugyanezen ügyeit egy eljárásban bírálják el (ami csak és kizárólag célszerűségi kérdés⁸), akkor ugyanez az ember ugyanazért a cselekményért kötelezően életfogytig tartó szabadságvesztést fog kapni.

Fontos hangsúlyozni, hogy természetesen a büntetőpolitikai célok miatti súlyosabb büntetéseknek lehet létjogosultságuk – mint pl. az USA-ban vagy Szlovákiában. A jogpolitika kétségbevonhatatlan szándéka lehet a büntetőjog szigorítása is – ez jelenik meg pl. (más módon szabályozva) a bünszervezetben való elkövetésnél és a több emberen elkövetett emberölés esetében is. A Btk. kapcsán sokat hivatkozott amerikai példa azonban nem lehet teljesen irányadó a magyar jogalkotó számára. Egyfelől fontos kiemelni, hogy az USA-ban sincs szövetségi szintű „három csapás” szabály, sőt azt mindössze a tagállamok fele alkalmazza. Mindemellett pedig az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az amerikai büntetőjogi rendszer és gondolkodás alapjaiban különbözik a magyar büntetőjogi szemlélettől. A halmazati három csapás szabályai ezért szélsőséges esetben oda is vezethetnek, hogy amennyiben valaki pl. egy játékpisztollyal fegyveres rablást követ el, és emellett a terhére rónak még kétféle kényszerítést is – és emiatt őt egy eljárásban ítélik el – akkor kötelező rá életfogytig tartó szabadságvesztést kiszabni.

⁸ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 72. §-a ugyanis úgy fogalmaz, hogy az ügyek elkülönítése és egyesítése akkor törvényes, ha célszerű, és akkor célszerű, ha törvényes. Ebből fakadóan azonban ennek alkalmazása egy „gumi szabály”.

Ezzel szemben, ha a vádlott három ember megölése miatt áll bíróság elé, ez csak lehetőség (hiszen a több emberen elkövetett emberölés esetében a Btk. csak alternatív büntetesként ad lehetőséget az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabására).

Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a halmazati három csapás szabályai sértik a jogbiztonság és a tisztességes eljárás alkotmányos elvét, mivel azonos feltételek, azonos tényállás, és azonos elkövető esetében is lehetőséget adnak arra (a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a Btk. dogmatikai szabályaival együtt értelmezve), hogy a vádlottra teljesen más tartalmú büntetést és ennek keretében más időtartamú szabadságvesztést szabjanak ki, pusztán amiatt, mert cselekményeit eltérő időben derítették fel, vagy azokat a bíróság elkülönítette.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos visszasságok orvoslása érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze az Országgyűlés előtt a Btk. „három csapás” szabályainak olyan tartalmú módosítását, amelyek biztosítják az Alaptörvény B), C) és XXIV. cikkeiből levezethető fent részletezett követelmények érvényesülését.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5150/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

A felsőoktatási felvételi eljárással összefüggésben fordult Hivatalomhoz egy felvételiző diák.¹ A beadványozó sérelmezte, hogy a Magyar Képzőművészeti Egyetem (MKE) és a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem (MOME) hosszú évek gyakorlata alapján ugyanazokon a napokon tartják a felvételi vizsga döntő, záró fordulóját a felvételi eljárás folyamán. Ennek a gyakorlatnak az a következménye, hogy a két hasonló képzést nyújtó intézmény a mindkét helyen utolsó fordulóra jutott diákokat tulajdonképpen olyan helyzetbe hozza, hogy a harmadik, döntő felvételi forduló napján el kell, hogy döntsék, melyik intézmény felvételi vizsgájára menjenek el.

A panasz alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam, tekintettel arra, hogy *felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja.*

A fentiek kapcsán az Ajbt. 21. § (1) a) pontja szerint tájékoztatást kértem az érintett felsőoktatási intézmények rektoraitól, hogy az intézmények által folytatott, a jelentkezők számára kedvezőtlen gyakorlatnak milyen okai vannak, valamint, hogy az intézmény a távol maradó jelentkezőknek biztosít-e újabb felvételi időpontot.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánosság tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye
2. az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. a nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
4. a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Fkr.)

A megállapított tényállás

A Magyar Képzőművészeti Egyetem (MKE) rektora válaszában tájékoztatott arról, hogy a Magyar Képzőművészeti Egyetemen háromfordulós alkalmassági, gyakorlati felvételi vizsgát tart.

Az első fordulóban a felvételizők beadott munkái alapján dönt a bizottság a jelentkezők behívásáról, ezt a vizsgaformát az Oktatási Hivatal által legkorábban engedélyezett időpontban, általában április végén, május elején tartja az intézmény. A vizsga 3-4 napos, de jelentkezőnként 1 napot igényel és amennyiben ütközik a MOME felvételijével az egyetem megoldja, hogy mindkét felsőoktatási intézményben részt tudjon venni a jelentkező. A sikeresen túljutott felvételizőknek a második és a harmadik fordulót a szóbeli érettségi vizsgák után szervezi az intézmény (június vége, július eleje).

¹ AJB-5150/2013

Ebben az időpontban már felszabadulnak a hallgatók által használt műtermek, ahol a felvételi vizsgákat is bonyolítja az intézmény és hozzávetőlegesen 400 főnek biztosítani tudják a felvételi vizsgákhoz szükséges körülményeket. Erre az időpontra a vizsgaidőszak, a diplomavédés időszaka is befejeződik, ezáltal a felvételi eljárás tisztasága is biztosítható.

A felvételi vizsga második és harmadik, gyakorlati jellegű fordulója folyamatos jelenlétet igényel, egy-egy hét szakmai feladatok megoldásából (5+3, vagy 4+4 napból) áll. Az első hét végén pontozás nélkül dönt a bizottság a továbbjutásról. Természetesen azok a jelentkezők, akik nem tudnak részt venni a második fordulóban, azok semmiképpen sem kezdenek meg a harmadik forduló vizsgáit. Általában az egyetem második fordulója szokott egybeesni a MOME felvételi vizsgáival. Az intézmény rektora biztosított arról, hogy az MKE igyekszik segíteni a felvételizőknél, rugalmasan próbálják megoldani a problémáikat. A felvételi vizsgáról egy nap hiányzást tudnak engedélyezni – mely hiányzás még nem megy a sikeres felvételi vizsga kárára –, amennyiben más felsőoktatási intézmény (pl. MOME) felvételi vizsgája ebben az időszakban van és a jelentkező részt kíván venni mindkét felvételi vizsgán. A felvételi vizsgák időpontjait előbbre hozni a fentiekben leírtak miatt nem lehet, és későbbre sem tehető, mert az időintervallumokat az Oktatási Hivatal, illetve a minisztérium határozza meg a ponthatár meghúzásának időpontját figyelembe véve.

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgáltatást végző szerveket is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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. Az Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért ők az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. Ugyanakkor figyelembe vettem, hogy a felsőoktatási intézmények széleskörű autonómiával rendelkeznek, ezért vizsgálatom nem terjed ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatás-szakmai kérdéseire. A felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok érvényesülésének vizsgálata azonban hatáskörömbe tartozik.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztososa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi 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 teszteket.

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 élel azt 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.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól.

A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül*, a felsőoktatás területén *az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg*.

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének (Gyermekjogi Egyezmény) 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek a Gyermekjogi Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg. A Gyermekjogi Egyezmény 28. cikk 1. c. pontja alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. Korm. rendelet (Fkr.) 6. § (2) bekezdése szerint a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató tartalmazza az adott intézmény által meghirdetett alapképzési szakokra és az osztatlan képzésekre vonatkozóan az Fkr. 1. melléklet alapján az adott intézmény által meghatározott egészségügyi, pályaalkalmassági követelményeket, szakmai alkalmassági vizsgakövetelményeket, gyakorlati vizsgakövetelményeket.

Az Fkr. 1. számú melléklete tartalmazza azon alapképzési szakok és osztatlan mesterképzési szakok felsorolását, amelyek esetében a felsőoktatási intézmények egészségügyi, pályaalkalmassági követelményeket írhatnak elő, illetve gyakorlati vizsgát szervezhetnek. Eszerint pályaalkalmassági vizsgálat és gyakorlati vizsga a művészet képzési terület minden szakán tartható. Az intézmények által meghirdetett alkalmassági vizsga időpontjait tartalmazza a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató, valamint az intézmények honlapjai is. Eszerint a 2014/2015. tanévre meghirdetett szakokon a felvételi eljárásban a Magyar Képzőművészeti Egyetemen a felvételi vizsga második szakaszának időpontjai a Moholy - Nagy Művészeti Egyetem által szervezett gyakorlati vizsga III. fordulójának időpontjaival teljes mértékben megegyeznek, azaz június 30. - július 4-ig tart a felvételi gyakorlati vizsga. A felvételi mindkét intézményben háromfordulós, az utolsó fordulón pedig az első két fordulón megfelelt jelentkezők vehetnek részt, a felvételi második és harmadik fordulója folyamatos jelenlélet igényel.

A felvételi eljárásra vonatkozó jogszabályok alapján megállapítható, hogy bár a tantárgyi felvételi vizsgák beolvadtak az érettségi vizsgába, alkalmassági és gyakorlati vizsgát ma is tarthatnak a felsőoktatási intézmények.

A felsőoktatási jogszabályok nem tiltják tehát azt, hogy az intézmények ugyanazon napra hirdessék meg felvételi vizsgaidőpontjaikat, a felvételi alkalmassági és gyakorlati vizsgák ilyen módon egy időpontra történő szervezése önmagában *a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot nem okoz*. Alapjogi sérelem akkor állhat fenn, ha az állami döntés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a felsőoktatáshoz való jog érvényesülését, vagyis megakadályozza, ellehetleníti a megfelelő képességgel rendelkezők oktatásban való részvételét.²

² 79/1995. (XII. 21.) AB h.

Az intézményeknek lehetőségük van pótfelvételi időpont megadására is, ám erre törvényi kötelezettségük nincs. Kötelezettségük ugyanakkor az Fkr. értelmében, hogy a Tájékoztatóban közzé tegyék a felvételi vizsgák időpontjait. A jelentkezők tehát a Tájékoztatóból idejében értesülhetnek a vizsgák időpontjairól, és a jelentkezéseik beadásakor ezt az adatot figyelembe tudják venni, ugyanakkor - különös tekintettel arra, hogy Budapesten összesen e két intézmény folytat hasonló profilú felsőfokú művészeti oktatást – jogos elvárás lehet a jelentkezők részéről, hogy legalább *az elvi lehetősége biztosítva legyen annak, hogy a két megjelölt intézmény valamelyikére* sikeres felvételi folytán bejuthassanak. A felvételi eljárás a nagykorúságukat jellemzően éppen csak elérő fiatalok számára az egész életre hosszabb időn át kiható döntési folyamat, ezért a felvételiző diákok súlyos érdeksérelemként élik meg, hogy önhibájukon kívül nem tudnak részt venni az általuk megjelölt intézmények egyikének felvételi eljárásában. A felsőoktatási intézmények az Oktatási Hivatal által engedélyezett időpontban, április végén kezdhetik meg a felvételi vizsgák lebonyolítását, a ponthatárok meghatározására pedig július 25-én kerül sor, tehát közel három hónap áll a felsőoktatási intézmények rendelkezésére a felvételi vizsgák megszervezésére, ezen kereteken belül az intézményi felvételi eljárások rugalmas szervezésével elkerülhetőek lennének a felvételizők egyéni érdeksérelmek. A felvételi eljárás méltányos szervezése azért is indokolt, mivel a felsőoktatási felvételi, az egyes intézmények, karok, szakok közötti választás alapvető, stratégiai jelentőségű döntés, amely jelentős anyagi következményekkel és felelősséggel jár a fiatalok és családjaik számára.

Intézkedéseim

A jelentésemet a felsőoktatási felvételi méltányos szervezésének érdekében figyelemfelhívásnak szánom, melynek keretében *felhívom a Magyar Képzőművészeti Egyetem rektorát és a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem rektorát*, hogy a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jog maradéktalan érvényesülése érdekében – egymással együttműködve – a felvételi alkalmassági és gyakorlati vizsgák megszervezésére rendelkezésre álló időkereteket maximálisan kihasználva, méltányosan járjanak el a felvételi időpontok meghatározása során és az önhibájukon kívül távol maradó jelentkezőknek biztosítsanak újabb szakmai alkalmassági, gyakorlati vizsga lehetőséget.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5749/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos egy társasházi ingatlan házkezelőjeként fordult a hivatalomhoz Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának elhúzódo építéshatósági eljárása miatt.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az önkormányzat jegyzőjétől az eljárás elhúzódoásának okairól.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése. „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
- 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 XXVIII. cikk (7) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)

A megállapított tényállás

A panaszos előadta, hogy 2012. november 29-én hatósági eljárást kezdeményezett Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatánál, mert a társasház egyik légaknájában – véleménye szerint – az OTÉK szabályaival ellentétes módon szerelték fel egy klímaberendezés kültéri egységét. Kifogásolta, hogy eddig tudomása szerint két – a tulajdonos távolléte okán eredménytelen – helyszíni szemlét (2013. február 19-én, valamint március 28-án) tartott az önkormányzat, amelyekről azonban nem kapott jegyzőkönyvet, valamint azt is, hogy az ügyben hatósági döntés beadványa benyújtásáig nem született.

Megkeresésemre a jegyző a következőkről tájékoztatott. A hatóság több alkalommal is tűzött ki helyszíni szemle időpontot, amelyre az értesített ingatlantulajdonos egyszer sem jelent meg, a postára adott küldemények „nem kereste” jelzésekkel érkeztek vissza. Az önkormányzat az eljárás akadályoztatása miatt eljárási bírságot szabott ki az ingatlan tulajdonosával szemben. A helyszíni ellenőrzések megtartásáról a közös képviselőt minden alkalommal tájékoztatták, viszont mivel az eljárás azon szakaszában, amikor a hatóság bírságot szab ki nem tekinthető ügyfélnek, így erről csak általánosságban kapott információt.

A panaszos beadvánnyal fordult a Budapest Főváros Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalához, amelyet az önkormányzat szintén tájékoztatott az eljárás menetéről, majd ismételt szemle megtartását rendelték el, ahol már a panaszos sem jelent meg.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a tényállást megállapítani az eljárás további lefolytatása érdekében. A jegyző álláspontja szerint jelen esetben csak bírság kiszabására van lehetősége, amennyiben ennek hatására eredményes szemlét tudnak lefolytatni, úgy nyílik jogszabályi lehetőség további intézkedések megtételére.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A jogbiztonság az állam köteletségévé 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.¹ A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

¹ 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. Az ügy érdemében

A rendelkezésemre bocsátott iratok szerint a helyszíni szemlével érintett lakástulajdonos 2013. szeptember 5-én nyújtott be kérelmet az önkormányzathoz a kézbesítési vélelem megdöntése érdekében. Kérelmében felhívta a hatóság figyelmét arra, hogy valóban ő a tulajdonosa az ingatlannak, viszont a lakásban bérlő lakik, aki nem tájékoztatta őt a könyvelt küldemény érkezéséről. Ezen túlmenően beadványában megadta azt a címet, ahol életvitelszerűen él, ahol a hatóság a további eljárási cselekményekről értesíteni tudja.

A csatolt iratok szerint az önkormányzat 2013. november 27-én újabb helyszíni szemle megtartásáról értesítette a feleket, amelyet 2013. december 19-én ismételen sikertelenül tartottak meg, mivel azon egyik fél sem jelent meg. Az ingatlan tulajdonosát továbbra is azon a laccímen értesítették, ahol nem tartózkodik életvitelszerűen.

Tekintettel arra, hogy az iratok között nem lelhető fel a hatóság kézbesítési vélelem megdöntésére benyújtott kérelemre adott válasza, rövid úton megkerestem az ügy ügyintézőjét, aki válaszában elmondta, hogy azért nem vették figyelembe a beadványt, mert azt a beadványozó nem írta alá. Tájékoztattam továbbá arról, hogy 2013. december 19-i szemlét követően újra kísérletet tettek a helyszíni szemle megtartására 2014. június 26-án, ahol azonban továbbra sem jelentek meg a felek.

A Ket. 35. § (1)-(2) bekezdése szerint, ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfélnek és képviselőjének a nevét, laccímét vagy székhelyét, az ügyfélnek a hatóság döntésére való kifejezett kérelmét, továbbá meg lehet adni az elektronikus levélcímet, a telefax számát vagy a telefonos elérhetőséget. Ha jogszabály előírja, a kérelemben az ügyfél azonosíthatósága érdekében fel kell tüntetni az ügyfélnek az ügy jellege szerinti és az eljáró hatóság által törvény alapján kezelhető azonosítóját. A kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelem kötelező tartalmi elemei kapcsán a Ket. 79. § (6) bekezdése további feltételként kimondja, hogy a kérelemben elő kell adni azokat a tényeket, illetve körülményeket, amelyek a kézbesítés szabálytalanságát igazolják vagy az önhiba hiányát valószínűsítik.

Tehát a Ket. nem írja elő, hogy a kérelmező aláírásának kötelező alaki kellékként szerepelnie kell az általa benyújtott kérelmen. De amennyiben elő is írja, illetve amennyiben a hatóság kötelező tartalmi elemként értékelte a kérelmező aláírását, álláspontom szerint alkalmaznia kellett volna a Ket. 37. § (3) bekezdésében foglaltakat, vagyis a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül hiánypótlásra kellett volna felhívnia az ügyfelet.

Az ügyintézési határidő kapcsán a Ket. előírja, hogy ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni. Visszafizetési kötelezettségét pedig az erről szóló döntés jogerőre emelkedésétől számított nyolc napon belül kell teljesítenie.

Az ügyre irányuló kérelem 2012. november 29-i keltezéssel érkezett az önkormányzathoz, és az illeték lerovását kezdődően a hatóság meg is kezdte a tényállás feltárását, több sikertelen helyszíni szemlét tartott, mivel a szemlével érintett fél nem jelent meg. A Ket.-hez tartozó kommentár szerint a hatóság csak abban az esetben mentesül az illeték-visszafizetési kötelezettség alól, amennyiben az ügyintézési határidő túllépésére az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból került sor. Véleményem szerint azonban az ingatlantulajdonos kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem benyújtása óta kizárólag a hatóságnak felróható, hogy nem került sor a helyszíni szemle eredményes megtartására. A hatóság ugyanis tudomást szerzett arról, hogy az ingatlan tulajdonosa nem elérhető az addigi értesítési címén, meg is adta az új címét, – tehát közreműködő volt az ügy megoldásában – mégsem azon értesítették az újabb helyszíni szemle megtartásáról.

A hatóság tehát neki felróható okból túllépte a rá irányadó határidő kétszeresét, így illeték-visszafizetési kötelezettsége keletkezett a panaszossal szemben.

A Ket. alapelvei között kimondja, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata azzal, hogy nem vette figyelembe az ingatlantulajdonos kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló, és egyúttal új értesítési címet közlő beadványát, valamint azzal, hogy nem az új címen értesítette az ingatlantulajdonost a szemléről, és ezzel az eljárás további indokolatlan elhúzódását okozta, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 31. § alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét, hogy felügyeleti eljárás keretében intézkedjen arról, hogy Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának jegyzője hozzon döntést a kézbesítési vélelem megdöntése tárgyában, illetve vegye figyelembe az ingatlantulajdonos új értesítési címét, és azon értesítse a helyszíni szemle megtartásáról.

Az Ajbt. 32. § alapján felkérem Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának jegyzőjét, hogy döntésében gondoskodjon a panaszos részére történő illeték visszafizetéséről.

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5816/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

A Fővárosi Tűzoltóság Szakszervezete fordult beadvánnyal a Hivatalomhoz, amelyben a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) *szolgálatteljesítési időre vonatkozó speciális szabályával* kapcsolatban fogalmazott meg alkotmányossági kifogásokat. A panaszos egy, az állampolgári jogok biztosának általános helyettese által még 2006-ban kiadott jelentés megállapításaira és következtetéseire hivatkozással kérte, hogy az alapvető jogok biztosa tegyen intézkedéseket az álláspontjuk szerint (továbbra is) az egyenlő bánásmód követelményét sértő szabályozás megváltoztatása érdekében. A panaszos szerint ugyanis a Hszt. 84. § (2) bekezdésének előírása indokolatlan hátrányos megkülönböztetést eredményez. A részben vagy egészben készenléti, „ügyeleti” feladatot ellátó tűzoltók esetében ugyanis a heti szolgálatteljesítési idő más beosztásban lévő hivatásos szolgálati jogviszonyban álló kollégáikhoz képest nyolc órával több (40 óra helyett 48 óra), így a 40 órás heti szolgálatteljesítési időn túli, de a 48 órát meg nem haladó szolgálatteljesítés nem számít túlmunkának, nem jár érte teljes kompenzáció.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a készenléti munkakörben dolgozó, a Hszt. hatálya alá tartozó, hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyek heti szolgálatteljesítési idejének megállapítására vonatkozó szabályozás kapcsán felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, illetve az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálatot a 2006-os jelentésben megfogalmazott intézkedések megvalósulása kapcsán részben utóelemzési célból folytattam le. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a hivatásos állományúak szolgálati viszonyáról szóló jogszabály előkészítéséért felelős belügyminisztertől.

Alkalmazott jogszabályok

- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.);
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.).

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- az *egyenlő bánásmód követelménye* (Alaptörvény *XV. cikk* (2) bekezdés: „*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.*”)

A megállapított tényállás

1. A vizsgálat előzményeivel összefüggésben indokolt utalni a panaszban is említett ombudsmani jelentés megállapításaira. 2006-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese az *OBH 5389/2005. számú jelentésében* vizsgálta a Hszt. kifogásolt rendelkezéseit és a hozzá kapcsolódó jogalkalmazási gyakorlatot. A jelentésben az általános helyettes azt állapította meg, hogy a kialakult – és a hivatkozott rendelkezéseknek megfelelő – gyakorlat a hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az egyenlő bérhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ami arra vezethető vissza, hogy a háromváltásos szolgálati rendben szolgálatot teljesítők illetményének megállapítása során a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy ez a szolgálati rend jelentősen eltér más, szintén a Hszt. hatálya alá tartozók szolgálati rendjétől. A jelentés kiemeli, hogy *nem az okozza a visszásságot*, hogy a *háromváltásos szolgálati rendben a heti szolgálatteljesítési idő nem 40 óra*, hanem az, hogy a *jelentős többlet szolgálati idő ellenére illetményalapjuk megegyezik a heti 40 órás szolgálati rendben dolgozó, a Hszt. hatálya alá tartozó személyekével, és a háromváltásos szolgálati rendben teljesített többlet munkaidő sem szabadidőben, sem illetményben nem kerül maradéktalanul megváltásra*. Az általános helyettes az érintett minisztereknek javasolta a Hszt. olyan módosításának kezdeményezését, hogy a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban az alapilletmény egy szolgálatban töltött órára vetítve megegyezzen a hivatali munkarendben szolgálatot teljesítők alapilletményével. A 2006. évi beszámoló szerint a jogalkotási javaslat „nem valósult meg”, a szabályok megalkotása elmaradt.

2. Mivel nem egyedi ügy, konkrét jogsérelem alapján folytattam vizsgálatot, a panasz nyomán áttekintettem a kérdéskörre vonatkozó jogi szabályozást. A Hszt. 84. § (1) bekezdése alapján az alapvető szolgálatteljesítési idő heti 40 óra, a panaszos által kifogásolt 84. § (2) bekezdése ugyanakkor kivételes szabályként azt tartalmazza, hogy a *részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban az (1) bekezdésben meghatározottnál hosszabb, de heti 48 órát meg nem haladó szolgálatteljesítési idő állapítható meg*. A Hszt. 84. § (4) bekezdése szerint a folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett és a készenléti jellegű beosztásokban a szolgálatteljesítési időt a (2) bekezdésben meghatározott heti szolgálatteljesítési időtartam figyelembevételével *legfeljebb hat havi keretben* is meg lehet határozni.¹ A törvény rendelkezik a *készenlétről* is, a Hszt. 88/A. §-a alapján a hivatásos állomány tagja kötelezhető arra, hogy a szolgálatteljesítési időn kívül szolgálati érdekből, szolgálatképes állapotban a szolgálati előjárója rendelkezése szerinti, olyan elérhető – szolgálati helyen kívüli – helyen tartózkodjon, ahonnan szolgálati feladatra bármikor igénybe vehető.

A Hszt. 67. § a) pontjában rendelkezik arról, hogy a szolgálati viszony keretében a munkáltatói jogkört gyakorló előjáró – többek mellett – köteles a hivatásos állomány tagja feladatait a *munkaköri leírásban rögzíteni*, őt a szolgálati viszonyra vonatkozó szabályok, illetve az egyéb jogszabályok szerint foglalkoztatni, részére az egészséges és biztonságos szolgálatteljesítés feltételeit biztosítani. A törvényi rendelkezések nyomán egyértelműen a hivatásos állomány tagjának munkaköri leírásában kell meghatározni, hogy köteles-e készenlétre vagy sem. Lényeges továbbá, hogy a hivatásos állomány készenléti jellegű munkakörben dolgozó tagját a 254. § (2) bekezdés b) pontjának 4. pontjában foglaltakra figyelemmel teljesített óránként az illetményalap 0,25 százalékának megfelelő *készenléti pótlék illeti meg*. A Hszt. 254. § (3) bekezdése pedig ennek kapcsán azt rögzíti, hogy a (2) bekezdés szerinti pótlék – így a készenléti pótlék – a hivatásos állomány tagjának a pótlékkal elismert tevékenység tényleges kifejtésének, illetve beosztás betöltésének idejére jár.

¹ E szabályokat a Hszt.-be 2006. január 1-jétől a 2005. évi CLXXIX. törvény építette be.

3. A panaszban felvetett kérdések tisztázása érdekében *felkértem a belügyminisztert*, hogy Hszt. ismertetett szabályozásával kapcsolatos álláspontjáról, a tűzoltók, illetve más készenléti munkakörben dolgozó, a Hszt. hatálya alá tartozó, hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyek készenléti idejével, az előírt többletmunkájának ellentételezésével, illetve a jogi helyzet rendezésével összefüggésben az ombudsmani jelentés megállapításai nyomán a szaktárca által korábban megtett, illetve tervezett intézkedésekről adjon *tájékoztatót*.

A *miniszter válaszelevelében* arról tájékoztatót, hogy a Hszt. vonatkozó szabályozása 2006. január 1-jén lényeges változáson ment keresztül, amit azért is hangsúlyozott, mert szerinte a beadvány alapvetően a 2006. január 1-jét megelőzően hatályos szabályozással kapcsolatos kifogást jelenít meg. Az ombudsmani megkeresés ezzel szemben viszont már a 2006. január 1-jét követően hatályos szabályozás vonatkozásában fogalmaz meg kérdéseket. *A két különböző szabályozás pedig a szaktárca álláspontja szerint alapvetően eltérő megítélés alá esik.* A válaszelevelél kiemeli ezzel összefüggésben, hogy eltérő jogi megítélés alá esik az állomány heti szolgálatteljesítési idejének az alkalmazott szolgálatteljesítési idő-keret átlagában 48 órát meghaladó része, valamint a 40 és 48 óra közötti része.

3.1 A *korábbi szabályozási rezsimmel és annak átalakításával összefüggésben* a miniszter utalt arra, hogy a Hszt. 2005. december 31-ig hatályos 84. § (2) bekezdése a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban a heti 40 óra szolgálatteljesítési időnél hosszabb, de heti 54 órát meg nem haladó szolgálatteljesítési idő megállapítását tette lehetővé, azzal, hogy e szabálytól eltérni csak a háromváltásos rendszer alkalmazása esetén lehet. A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2003/88/EK irányelvének rendelkezései szükségessé tették a Hszt. 84. §-a módosítását, egyrészt a készenléti jellegű szolgálati beosztásokban alkalmazható heti szolgálatteljesítési idő maximumát illetően, másrészt az éves szolgálatteljesítési idő-keret alkalmazását lehetővé tévő rendelkezés tekintetében. A miniszter jelezte, hogy a Hszt. 84. §-át a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXIX. törvény (Módtv.) 4. §-a módosította. A módosítás megteremtette a szolgálatteljesítési idő keretére vonatkozó szabályok és az irányelv összhangját a készenléti jellegű beosztásokban hat havi keret meghatározásának lehetőségét rögzítve, a megállapítható szolgálatteljesítési időt pedig 48 órában maximalizálta.

A tájékoztató szerint a Módtv. 4. §-a ugyan 2006. január 1-jén hatályba lépett, de a Módtv. 22. §-ában szereplő átmeneti rendelkezés a Hszt. 84. § (2) bekezdésében meghatározott szolgálatteljesítési idő csökkentését – a költségvetési kihatásokra tekintettel – 2008-ig fokozatosan rendelte el. Így 2006. évben még éves átlagban heti 52 óra, 2007. évben még éves átlagban heti 50 óra lehetett a szolgálatteljesítési idő, a heti 48 órás maximum a 2008. évtől érvényesül maradéktalanul. A szolgálatteljesítési idő csökkentésének végrehajtásához a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok létszámhelyei 1000 normatív finanszírozott státusszal bővültek, két ütemben (2007. és 2008. január 1-jétől). Mindez a létszámbővítés tette lehetővé a 48 órás heti szolgálatteljesítési időre történő átállást.

A miniszter válaszelevelében rámutatott, hogy 2007. és 2008. években mintegy 4700, készenléti jellegű beosztást betöltő tűzoltó közel 300 perben terjesztett elő keresetet a 2004. május 1. és 2007. december 31. között a heti 40 óra szolgálatteljesítési idő felett teljesített szolgálatának túlszolgálatként minősítése, valamint az ezen időtartamra járó túlszolgálati díjazás megfizetése iránt. A perek jogalapja vonatkozásában a Legfelsőbb Bíróság BH. 2008.309. számú határozatában megállapította, hogy az önkormányzati tűzoltóságnál az a szolgálatteljesítési idő, amely 2004. május 1-jétől 2006. december 31-éig terjedő hétnapos időtartamokban a 48 órát meghaladja, túlszolgálatnak minősül. A bíróság tehát csak a 48 órát meghaladó szolgálatteljesítési időt minősítette túlszolgálatnak, a 40 és 48 óra közötti szolgálatteljesítési időt nem. A miniszter megjegyezte, hogy a Legfelsőbb Bíróság által

kiadott EBH 2008. 1809. ezzel egyezően mondta ki, hogy a 2004. május 1-jét követően a részben készenléti jellegű beosztásban foglalkoztatott tűzoltók – hat havi szolgálatteljesítési időkeretben - heti 48 órát meghaladóan teljesített szolgálata túlszolgálatnak minősül.

A miniszter arra is utalt a bírósági gyakorlat kapcsán, hogy Legfelsőbb Bíróság BH. 2008.309. számú határozatának indokolása szerint a közbenső ítélet azon alapult, hogy a Hszt. perbeli időben hatályos 84. § (2) bekezdése *annyiban volt ellentétes az irányelvben foglaltakkal, amennyiben lehetővé tette a heti 48 órát meghaladó szolgálatteljesítési idő megállapítását és a munkáltató általi alkalmazását.* Ugyanakkor, mivel az egészben vagy részben készenléti jellegű munkakörökben a Hszt. 84. § (2) bekezdése szerint megállapítható heti 48 órás szolgálatteljesítési idő minősül rendes munkaidőnek – amely az irányelv rendelkezéseivel nem ellentétes, – ezért a bíróság nem találta megalapozottnak a felperesek azon hivatkozását, hogy a heti 40 órát meghaladó szolgálati idejük már túlszolgálatnak számít. A felperesek követeléseinek jogalapját – a 48 órát meghaladóan teljesített szolgálattal kapcsolatosan – egységesen elismerő jogerős közbenső ítéleteket követően a felperesi követelések összecsúsztatásának meghatározására vonatkozóan az eljáró bíróságok eltérő számítási módszereket alkalmaztak. Az egy órára eső távolléti díj mértékét a felperesek valamennyi eljárásban 174-es osztószámmal kérték számítani.

A miniszteri válasz a panasz kapcsán arra is kitér, hogy a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Belügyminisztérium, majd ezek jogutód szervezetei (az Önkormányzati és Területfejlesztési, később Önkormányzati Minisztérium) folyamatosan egyeztetett a tűzoltók érdekeit képviselő szakszervezetekkel annak érdekében, hogy a túlszolgálat számítási módjáról, annak tartalmáról megegyezés szülessen. A számítási mód vonatkozásában került sor a tárgykört érintően a Hszt. újabb módosítására, amelyet a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Módtv2.) tartalmazott.

A miniszter jelezte, hogy a Módtv2. iktatta be a Hszt. 276/A. §-át, amely rögzítette, hogy a 2004. május 1-jét követően részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásban foglalkoztatott tűzoltóknak a Hszt. 84. § (2) bekezdésében meghatározott időn túl teljesített szolgálataért a távolléti díjra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy a szolgálatteljesítési időt az irányelv 16. cikk b) pontjának második bekezdése szerint kell megállapítani. Az irányelv hivatkozott rendelkezése azt mondja ki, hogy az éves szabadság és a betegszabadság időtartamát nem lehet figyelembe venni az átlagszámításnál, vagy azt annak szempontjából semlegesnek kell tekinteni. A Módtv2. egyúttal beillesztett egy felhatalmazó rendelkezést a Hszt.-be, mely szerint felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy rendeletben szabályozza a Hszt. 276/A. §-a szerinti távolléti díj iránti kérelem elbírálásának és kifizetésének eljárási rendjét. A törvény átmeneti rendelkezésben kimondta, hogy a törvény 2010. január 1-jén történő hatálybalépésekor részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásban foglalkoztatott tűzoltók jogosultságát a munkáltató hivatalból vizsgálja, míg azok a tűzoltók, akiket már nem részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásban foglalkoztatnak, továbbá a szolgálati nyugdíjban részesülők a törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül nyújthatják be a távolléti díj iránti kérelmüket.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a tűzoltók érdekeit képviselő szakszervezetekkel folytatott egyeztetések eredményeként a Kormány 2010. év végén megalkotta a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 276/A. §-a szerinti *távolléti díj iránti kérelem elbírálásának rendjéről* szóló 371/2010. (XII. 31.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm. rendelet), mely a tűzoltók 2004. május 1. és 2007. december 31. közötti időszakban keletkezett túlszolgálat-megváltás számítási módját és a kifizetés rendjét szabályozta. A Hszt. 276/A. §-a – a Legfelsőbb Bíróság idézett határozataiban foglaltakkal összhangban – a heti 48 óra felett teljesített szolgálatot minősíti

túlszolgálatnak, a Korm. rendelet pedig az így megállapított túlszolgálat megváltásaként az egy órára eső távolléti díj mértékének megállapítására 208-as osztószámot rendel alkalmazni.

A válaszlevél arra is utal, hogy az *érintett szakszervezetek a számítás módjában a Korm. rendelet kihirdetését követően több tekintetben egyeztetést kezdeményeztek*, aminek eredményeképpen 2011. április 6-án megállapodás született. Ezt követően került elfogadásra a rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzatból történő átcsoportosításról szóló 1251/2011. (VII. 18.) Korm. határozat, amely *fedezetet biztosított* a hivatásos önkormányzati tűzoltók, valamint a BM OKF irányítása alá tartozó hivatásos tűzoltók túlszolgálatáért járó távolléti díj megtérítésére. A kormányhatározat kihirdetését követő napon került kihirdetésre a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 276/A. §-a szerinti távolléti díj iránti kérelem elbírálásának rendjéről szóló 371/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 136/2011. (VII. 19.) Korm. rendelet, amely kiegészítette a Korm. rendeletet a távolléti díj és annak kamatai kifizetésének eljárási rendjére vonatkozó szabályokkal. A Korm. rendelet ekkor megalkotott 41/A. § (1) bekezdése 2011. október 15-ig rendelte kifizetni a meg ki nem fizetett távolléti díjat, az azt terhelő járulékokat és kamatkiadásokat. A miniszter jelezte azt is, hogy a Korm. rendeletnek megfelelően 2011 őszén a kifizetések valamennyi tűzoltó részére megtörténtek, 2011. október 18-ig 5675 tiszthelyettes, 1366 zászlós, valamint 948 tiszt kapta meg az öt megillető távolléti díjat, valamint annak kamatait. Mindezek alapján megállapítható, hogy a 2004. április 1-je és 2007. december 31-e közötti időszakban keletkezett – a heti 48 órás szolgálatteljesítési időt meghaladó – *túlszolgálat ellentételezése megtörtént*. A szaktárca rendelkezésére álló adatok alapján országszerte jelenleg is harminchat, kb. 1100 felperest érintő per van folyamatban, amelyekben a felperesek kereseti követelésüket a heti 40 és 48 óra között teljesített szolgálatuk kifizetésére tartják fenn (174-es osztószámmal számított egy órára eső távolléti díjjal történő számítással). A felpereseknek a Korm. rendelet alapján történő kifizetéseket meghaladó kereseti követeléseik az eddigiekben országszerte általában elutasításra kerültek.

3.2 A hatályos szabályozással összefüggésben a miniszter arról tájékoztatót, hogy megítélése szerint *a jelenlegi törvényi szabályozás megfelel a magyar alkotmányos és az európai uniós követelményeknek*, a tűzoltók készenléti szolgálatának szervezése pedig a hatályos jogszabályi környezet figyelembevételével történik. A miniszter kiemelte, hogy a jelenlegi gyakorlat alapján a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a készenléti jellegű szolgálatot betöltő tűzoltók esetében hat havi szolgálatteljesítési idő-keret megállapításával történik a szolgálat szervezése, és a szolgálatteljesítési idő-keret féléves elszámolásakor *a keretet meghaladóan teljesített túlszolgálat szabadidőben, illetve a szolgálat kiadásának veszélybe kerülése esetén pénzben megváltásra kerül*. Megjegyezte továbbá, hogy a Hszt. 271. § (4) bekezdése 2010. január 1-jei hatállyal tartalmaz egy, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv hivatásos állományára vonatkozó speciális rendelkezést is. Eszerint a készenléti jellegű beosztásokban szolgálatot teljesítők esetében, amennyiben a szolgálatteljesítési idő – a heti 48 óra figyelembevételével – eléri a hat havi keretre megállapított szolgálatteljesítési időt, a Hszt. 87. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaktól eltérően *túlszolgálat csak rendkívüli eset megelőzése, elhárítása, illetve következményeinek felszámolása, valamint arra való felkészülés céljából rendelhető el*. A túlszolgálat elkerülését továbbá a BM OKF tájékoztatása szerint számos intézkedés biztosítja, melyek közül a kompenzációs napok – vagyis minden hatodik szolgálat után szolgálatmentes nap – biztosítása volt az egyik legjelentősebb.

A miniszter hangsúlyozta válaszában azt, hogy a tárca álláspontja szerint nem áll fenn az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, mivel *a készenléti jellegű szolgálatot olyan sajátos feltételek, körülmények jellemzik, amelyek a hivatali rendben dolgozók munkarendjében nem találhatók*. A válasz itt említi, hogy a készenléti jellegű munkakör

fogalmát a Hszt. nem határozza meg, de a fogalom értelmezéséhez az Mt. készenléti jellegű munkakörére vonatkozó 91. §-a és a Hjt. 95. § (2) bekezdése nyújt segítséget. Az Mt. 91. §-a szerint készenléti jellegű a munkakör, ha a munkavállaló a feladatainak jellege miatt a *rendes munkaidő legalább egyharmadában* munkavégzés nélkül áll a munkáltató rendelkezésére, vagy a munkavégzés – különösen a munkakör sajátosságára, a munkavégzés feltételeire tekintettel – a munkavállaló számára *az általánoshoz képest lényegesen alacsonyabb igénybevétellel jár*. Tartalmilag ezzel azonosan fogalmazza meg a készenléti jellegű beosztáshoz kapcsolódó szolgálati rend eseteit a Hjt. Ennek értelmében a készenléti jellegű beosztáshoz kapcsolódó szolgálati rendet állapít meg a munkáltatói jogkört gyakorló akkor, ha a szolgálati feladatainak jellege miatt az állomány tagja a rendes szolgálatteljesítési ideje legalább egyharmadában fizikai vagy szellemi erőkifejtéssel járó, vagy fokozott figyelmet igénylő szolgálatteljesítés nélkül áll a Honvédség rendelkezésére, vagy a szolgálatteljesítés – különösen a munkakör sajátosságára, a szolgálatteljesítés feltételeire tekintettel – az állomány tagja számára az általánoshoz képest lényegesen alacsonyabb igénybevétellel jár.

A fentiek miatt a miniszter nem ért egyet azzal az állásponttal, amely a hivatali munkarendben dolgozókat és a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztást betöltőket homogén, összehasonlítható csoportnak tekinti. Álláspontja szerint a *készenléti jellegű munkakör sajátosságai miatt lehet eltérő a megítélése* a Hszt. 84. § (1) bekezdése szerint heti 40 órás szolgálatteljesítési időt ledolgozók *egy órára vetített alapilletményének*, valamint a Hszt. 84. § (2) bekezdése alapján heti 48 órás szolgálatteljesítési időben dolgozó *készenléti jellegű beosztást betöltők egy órára vetített alapilletményének*, anélkül, hogy az hátrányos megkülönböztetést eredményezne. Összességében jelezte, hogy a szaktárca sem szakmai, sem jogi szempontból *nem tartja időszerűnek és indokoltnak* a készenléti jellegű szolgálati beosztást betöltőkre vonatkozó munkaidő-rendszer jelenlegi szabályozási környezetének és gyakorlatának megváltoztatását, ezen túlmenően pedig a munkarendváltás fedezetét a *központi költségvetésben jelenleg nem látják megfelelően biztosítottak*.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az alapvető jogok biztosának a hatályos Ajbt. keretei között nincs jogi lehetősége arra, hogy a hivatásos állomány tagjának szolgálati jogviszonyával összefüggő egyedi jogvitákat vizsgáljon, ezen aspektusból ugyanis az érintett rendvédelmi szervek nem hatóságként, hanem munkáltatói jogkörükben járnak el, ebből is következően e munkajogi természeti jogviták konkrét ügyekben való eldöntése egyértelműen a munkaügyi bíróság feladata. Mindez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy *a hivatásos szolgálati jogviszonnyal összefüggő szabályozás tekintetében az alapvető jogok biztosának vizsgálati hatásköre kizárt lenne*: az Ajbt. 2. § (2) és (3) bekezdése nyomán az ombudsman javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére, valamint indokolt esetben közvetlenül is kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az ombudsmani gyakorlat a hivatalból indított vizsgálati keretekkel kapcsolatban eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a *törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat. Megjegyzem ezzel összefüggésben, hogy a korábbi biztosok gyakorlata töretlen volt abban a tekintetben, hogy a Honvédség, valamint a fegyveres, rendvédelmi szervek dolgozóinak élet- és munkakörülményeinek vizsgálatra kiemelt figyelmet fordított. A szigorú hierarchia, a zárt intézményi struktúrák, illetve az előjárói parancsnoknak való engedelmesség okán ugyanis a hivatásos állomány tagjainak érdemi panasztételi lehetősége gyakran korlátozott.

2. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság 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 élel azt 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 XV. cikk (2) bekezdéseiben foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) bekezdéseinek szövegével, akkor az állapítható

meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jog és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybírók által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Bár az *Alaptörvény tételesen nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét*, érdemes utalni arra, hogy az Alkotmánybírók az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését határozataiban nem különálló alkotmányos követelményként, hanem az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó alkotmányi szabálynak a munka világára való konkretizálásaként értelmezték.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybírók korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybírók felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybírók 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül 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.

2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az *egyenlő bánásmód követelményét*, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybírók két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybírók szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alkotmánybírók korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között

tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

A korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján² „*egyenlő munkáért egyenlő bér*” elve nem értelmezhető úgy, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. A testület töretlen gyakorlata alapján ezen elv helyes értelme szerint az *általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó rendelkezésnek a munka világára vonatkoztatott konkretizálása*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azon álláspontját is, hogy az Alkotmányból nem következik az, hogy az „egyenlő munkáért” kifejezés olyan megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás, munkabér járna.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg.³ Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér elve a munkavállalók tulajdonságai, illetve státusza alapján való, *a munkavégzéstől teljesen független körülményeken alapuló megkülönböztetését tilalmazza*, nem zárja ki azonban azt, hogy jogszabály, vagy akár közvetlenül a munkáltató a munkavállalás, a munkateljesítés szempontjából *objektív és releváns tényezők alapján* differenciáljon a munkavállalók között. Az Alkotmánybíróság a 27/2001. (VI. 29.) AB határozatában – éppen a Hszt. egyik rendelkezésének vizsgálatával összefüggésben – arra mutatott rá, hogy a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható, hogy a megkülönböztetés alkotmányos határok között marad-e. Ha azonban adott szabályozási kereteken belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az *eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka* van. A különbségtétel alkotmányosságának feltétele tehát, hogy megvalósuljon az egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – való bánásmód. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a megkülönböztetésnek egymással összehasonlítható alanyi körre kell vonatkoznia, mert *kizárja az alkotmányellenességet, ha az egyenlőtlenség a jogi konstrukció különbözőségéből fakad*, vagyis az egyenlőként való kezelés egészen különböző jogi helyzetben lévők összehasonlítása esetén nem merülhet fel.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Mindenekelőtt fontosnak tartom kiemelni, hogy a panasz nyomán indított hivatalbóli vizsgálat kizárólag annak az áttekintésére szorítkozhatott, hogy a Hszt. hatályos, a panaszos által kifogásolt rendelkezései alapján igazolható-e az egyenlő bánásmód követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság gyanúja. Mindezek alapján a vizsgálat – az ombudsmani hatáskörből és jogállásból adódóan – nem foglalkozott és nem is foglalkozhatott azzal, hogy a Hszt. szolgálatteljesítési időre, közvetve annak ellentételezésére vonatkozó jelenlegi szabályozás igazságosnak, méltányosnak vagy indokoltnak tekinthető-e. Az Ajbt. hatásköri előírásainak megfelelően jelentésemben nem vizsgáltam a Hszt. korábban hatályos szabályozása nyomán kialakult – a készenléti jellegű szolgálati beosztásban dolgozók heti 48 órát meghaladó szolgálatteljesítési idejével és a túlmunkáért járó távolléti díj megállapításával kapcsolatos – bíróági útra tartozó, egyedi jogviták hátterét vagy okait, illetve a kompenzáció kérdését sem.

² Először lásd: 137/B/1991. AB határozat

³ Vö. 1060/B/1993. AB határozat

3.1 A fentieknek megfelelően az ombudsmani vizsgálat központjában az a kérdés állt, hogy összeegyeztethető-e az egyenlő bánásmód követelményével az a helyzet, hogy a Hszt. 84. § (2) bekezdése alapján a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban az általános szolgálatteljesítési idő – 6 hónapos munkaidőkeretre lebontva – heti maximum 48 óra lehet, a nem készenléti jellegű beosztásban álló dolgozók rövidebb, maximum 40 órás általános szolgálatteljesítési idejéhez képest. Ennek kapcsán *fenntartom az állampolgári jogok biztosának általános helyettese által 2006-os megállapítását*: az ismertetett alkotmánybírószági gyakorlat fényében álláspontom szerint sem tekinthető alkotmányosan aggályosnak az, hogy a törvényi szabályozás a készenléti jellegű beosztás esetében – annak eltérő jellegéből kiindulva és azzal arányos módon – magasabb szolgálatteljesítési időt állapít meg. Az arányos jelleg kapcsán fontos garanciát jelent, hogy – a közösségi joggal összhangban – hathónapos munkaidőkereten belül kell fennállnia a heti maximum 48 órás szolgálatteljesítési időnek.

A nem alkotmányos alapjogot érintő hátrányos megkülönböztetések vizsgálata során alkalmazott ésszerűségi teszt elvégzésekor arra a következtetésre juthatunk, hogy – szemben a miniszter válaszával – a szabályozási célját tekintve hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyban állók alapvetően összehasonlítható helyzetben vannak (vö. Hszt. 1. § (1) bekezdés). Bár a hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyban álló személyek homogén csoportot képeznek: a készenléti beosztásban, valamint az általános beosztásban dolgozók között az eltérő szolgálatteljesítési idő megállapítása *nem tekinthető önkényesnek*. A készenléti jellegű munkavégzést ugyanis – főként a rendelkezésre állás elemének változó volta és az ahhoz kapcsolódó, az átlagosnál alacsonyabb igénybevétel miatt – az általános munkavégzéshez képest olyan sajátos körülmények jellemzik, amelyek miatt a hosszabb időtartam előírásának ésszerű, alkotmányos indoka lehet. A Hszt. 84. § (2) bekezdésében rögzített megkülönböztetés álláspontom szerint nem sérti az egyenlő méltóság elvét (ezt támasztja alá, hogy hiányzik az ún. védett tulajdonság is, amelyen a megkülönböztetés alapulna), az eltérésnek kellő súlyú indoka van. *Mindezek alapján pedig a szabályozás nem okoz az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot*.

3.2 Jelentésemben már utaltam arra, hogy a Hszt. 88/A. §-a a készenlét kapcsán előírja, hogy a hivatásos állomány tagja kötelezhető arra, hogy a szolgálatteljesítési időn kívül szolgálati érdekből, szolgálatképes állapotban a szolgálati elöljárója rendelkezése szerinti, olyan elérhető – szolgálati helyen kívüli – helyen tartózkodjon, ahonnan szolgálati feladatra bármikor igénybe vehető, ezt a készenléti kötelezettséget pedig a Hszt. 67. § a) pontjában foglaltaknak megfelelően minden esetben a munkaköri leírásban kell meghatározni. Az ugyanakkor a miniszteri válaszból is egyértelműen kitűnik, hogy – szemben az Mt. és a Hjt. vonatkozó rendelkezéseivel – a *Hszt. adós marad a készenléti jellegű munkakör pontos meghatározásával*, ezen belül pedig különösen azzal, hogy az adott munkakörben a rendes szolgálatteljesítésen belül mekkorának kell lennie a minimális rendelkezési állási, illetve az alacsonyabb igénybevételt jelentő időtartamnak. A Hszt. 84. § (2) bekezdése mindezt úgy igyekszik rendezni, hogy „részben vagy egészben” készenléti jellegű beosztásról rendelkezik, azonban az nem világos, hogy mekkora készenléti résztől lesz már készenléti jellegű az adott beosztás, ami pedig garanciális szempontból is aggályokat vethet fel. Nem meggyőző az a megoldás a jogállamiság szempontjából álláspontom szerint, hogy a Hjt. vagy az Mt. vonatkozó rendelkezései analógiaként használhatóak lennének, az analógia ugyanis elég távoli: az Mt. nem háttértörvénye a Hszt.-nek, a hivatásos és szerződéses állományú katonákra vonatkozó Hjt. szabályrendszere sem feleltethető meg számos elemében a Hszt.-nek.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Hszt. hatályos szabályai által előidézett jogi helyzet összességében, a készenléti jellegű munkakör pontos meghatározásának hiányosságai miatt a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti.

A Hszt. rendelkezéssel kapcsolatban érdemes utalni arra is, hogy az Alkotmánybíróság a 70/2009. (VI. 30.) AB határozatában nem találta az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének szempontjából aggályosnak azt, hogy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 91. § (2) bekezdése lehetővé tette, hogy a heti szolgálatteljesítési időt – eltérően az általános, heti 40 órás szabálytól – legfeljebb heti 54 órában állapítsák meg a készenléti jellegű beosztásoknál. Az Alkotmánybíróság szerint a készenléti jellegű beosztásban dolgozók esetében a beosztási feladat nem kíván állandó szolgálatteljesítést a szolgálat teljes időtartama alatt, hanem olyan igénybevétellel jár, amely részben lehetővé teszi az állomány tagjának pihentetését.

3.3 A Hszt. szerint „részben vagy egészben” készenléti jellegű munkakörben dolgozó hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyek esetében kérdésként merül fel a többlet szolgálati idő a munkakör jellegéhez igazodó kompenzációja. 2006-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese arra mutatott rá, hogy a törvény szabályozási konstrukciója azért okoz problémát, mert a háromváltásos szolgálati rendben teljesített többlet munkaidő sem szabadidőben, sem illetményben nem került maradéktalanul megváltásra. A miniszteri válasz ezzel összefüggésben arra tér ki, hogy – a hat havi munkaidőkereten belül – a készenléti jellegű beosztásokban a 48 órás szolgálatteljesítési időt meghaladó szolgálat szabadidőben, illetve – a szabadidő kiadásának veszélybe kerülésekor – pénzben kerül megváltásra, továbbá ilyen túlszolgálat csak kivételesen indokolt esetben rendelhető el. Az általános, heti 40 órás szolgálatteljesítési időnél 8 órával hosszabb munkavégzés érdemi, tényleges ellentételezése vagy kompenzálása jelenleg sem megoldott.

Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis az, hogy a készenléti jellegű beosztásban dolgozó, hivatásos szolgálati jogviszonyban állók a Hszt. 1996. szeptember 1-ei hatályba lépése óta az illetményükön túlmutatóan *készenléti pótlékre* is jogosultak. A készenlét pótlék mértéke 1996 óta teljesített óránként az illetményalap 0,25 százaléka, ami a jelenlegi 38.650 forintos illetményalappal számolva óránként megközelítőleg 50-55 forint. Létezik tehát egy *minimális összegű kiegészítés*, ugyanakkor kérdés, hogy ez alkalmas-e arra, hogy a speciális készenléti jellegre is figyelemmel az általános beosztásokban kifizetett illetményösszeg felé közelítse a készenléti beosztásban dolgozók jövedelmét alapesetben is (a Hszt. maga ugyanis értelem szerűen egy részletes és komplex illetménypótlék rendszert szabályoz). Bár a magasabb alap-szolgálatteljesítési idő a készenléti munkakörben dolgozó hivatásos szolgálati viszonyban állók esetében önmagában nem önkényes, így nem is járhat érte teljes kompenzáció, a hat hónapos munkaidőkereten belüli *ötödével nagyobb többletszolgálat* méltatlanul alacsony pótlékkal történő „kompenzációja” *aránytalanul tűnik, és így közvetve alapjogi jellegű aggályokat is felvet*. Nem mellesleg pedig az Európai Unióban a közösségi tételes joganyag és joggyakorlat fejlődése határozottan a készenléti munkakörben dolgozó személyek méltányos, a munkaviszony jellegéhez igazodó jövedelemhez juttatását célozza.

Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, az N) cikk (3) bekezdése értelmében pedig az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és *más állami szervek* – így az alapvető jogok biztosa is – feladatuk ellátása során ezt az elvet kötelesek tiszteletben tartani. Visszás helyzetek orvoslása során alapvetően – a miniszteri válaszban is jelzett – költségvetési aggályok és szempontok nem számítanak, ugyanakkor jelen esetben az adekvát megoldás, azaz a pótlék mértékének növelése költségvetési forrásokat igényelne. Mindezek alapján a *fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének tiszteletben tartásával* fogalmazom meg az intézkedéseimet, a készenléti pótlék mértékének fokozatos, lépcsőzetes teljesítését javasolva a miniszternek. Álláspontom szerint ugyanis a készenléti beosztásban dolgozó hivatásos állomány számára a hosszabb szolgálatteljesítési idő alkotmányosan írható elő, azonban az *indokolt kompenzációról* is gondoskodni szükséges.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése* érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a belügyminisztert, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény vonatkozó rendelkezéseinek módosításával a fegyveres szervek hivatásos szolgálati állományú tagjai vonatkozásában – az Mt. és a Hjt. hatályos szabályainak nyomán, de az eltérő vonások figyelembe vétele mellett – egyértelműen és világosan rögzítse a készenléti jellegű beosztás (munkakör) fogalmát;
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* a belügyminiszternél, hogy – az államháztartásért felelős miniszterrel együttműködésben – tekintse át a készenléti munkakörben dolgozó fegyveres szervek hivatásos szolgálati állományú tagjai által végzett túlmunka kompenzálásával kapcsolatos szabályokat, valamint a következő költségvetési évre vonatkozóan vizsgálja meg – a készenléti jellegű beosztás fogalmával összhangban – a készenléti pótlék a jelenleginél magasabb arány-mértékben megállapításának lehetőségét.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5833/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos kifogásolta, hogy az édesanyja sérelmére elkövetett bűncselekmény megvalósulása ellenére a Székesfehérvári Rendőrkapitányság nem tájékoztatta őket az áldozatsegítés lehetőségéről, és csak jóval később, közel egy év elteltével állította ki az áldozatoknak járó, a büntetőeljárás megindulásáról szóló igazolást. Sérelmezte továbbá, hogy a rendőrkapitányság eljárása miatt nem vehették igénybe az áldozatsegítő támogatásokat.

A panasz alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Székesfehérvári Rendőrkapitányság vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

A megállapított tényállás

A panaszos édesanyja 2012. május 27-én bűncselekmény áldozata lett, kórházi kezelése során ugyanis – magatehetetlen állapotát kihasználva – az elkövető eltulajdonította a táskájában lévő készpénzét. A feljelentést a helyszínen, a kórházban tette meg. Az eljáró rendőr feljelentési jegyzőkönyvben rögzítette a sértett elmondását. A feljelentési jegyzőkönyv nem tartalmazta az áldozatsegítés lehetőségére vonatkozó tájékoztatást.

A székesfehérvári rendőrkapitány tájékoztatása szerint – megkeresésem alapján – az ügyben eljáró nyomozót nyilatkoztatta, de már nem emlékezett arra, hogy a feljelentőnek átadta-e a megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata által készített tájékoztatót, esetleg szóban tájékoztatta-e az áldozatsegítés lehetőségéről. A tájékoztatás megadásáról, illetve annak elmulasztásáról a feljelentés rögzítését követően nem készült feljegyzés. A rendőrkapitány ezt észlelve – saját hatáskörében – felhívta az alárendeltségében működő érintett állomány figyelmét arra, hogy a sértettet tanúkihallgatása során maradéktalanul tájékoztassák az áldozatsegítő támogatások igénybevétele lehetőségéről, az írásos tájékoztatót adják át részére, illetve – kérelemre – az igazolást a jogszabályban előírt határidőben adják ki.

A feljelentés alapján a Székesfehérvári Rendőrkapitányság kifosztás büntettének megalapozott gyanúja miatt nyomozást rendelt el. A panaszos 2013. január 28-án kelt levelében panasszal élt amiatt, hogy nem kapott tájékoztatást az áldozatsegítő szolgáltatás lehetőségéről. A panaszos 2013. március 14-én kelt levelében az ügyészségtől kérte az áldozatsegítő támogatások igénybevételehez szükséges igazolás kiállítását. A Székesfehérvári Járási Ügyészség 2013. március 28-án utasította a Székesfehérvári Rendőrkapitányságot az igazolás kiállítására, amelyet a rendőrség 2013. április 25-én teljesített. Az igazolás postára adásának időpontja 2013. május 10-e volt.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálattal érintett eljárást lefolytató rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé 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 a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélemezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.* Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, 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”.

a.) A vizsgálat során megállapítottam, hogy az áldozatok, a sértett és hozzátartozója a nyomozást folytató rendőrségtől sem szóban, sem írásban nem kaptak tájékoztatást az Áldozatsegítő Szolgálat működéséről, az áldozatsegítő támogatások igénybevételének lehetőségéről. Az eljáró rendőr által használt tanúkihallgatási jegyzőkönyvmintában a tájékoztatás nem szerepelt, szóbeli tájékoztatás – mind az áldozatok elmondása szerint, mind az arról szóló feljegyzés elmaradása miatt – nem történt. A rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet szerint a rendőrség minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerül kapcsolatba – átadja a területi igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmét az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi

CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ást.) szerinti áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmekre kiállítja.

A rendőrség tájékoztatási kötelezettsége tehát kettős. Egyrészt átadja az írásos tájékoztatót, másrészt szóban felhívja a figyelmet az áldozatsegítés lehetőségére. Az AJB-7599/2012. számú, az Áldozatsegítő Szolgálat működésével kapcsolatos ombudsmani jelentés (továbbiakban: a jelentés) szerint bármely „támogatási rendszer működésével kapcsolatban alapvető kérdés az, hogy a *támogatni kívánt személyi kör milyen módon szerezhethet tudomást a támogatás lehetőségéről*. A támogatás létéről szóló információ hiány, vagy ennek nem kellően hatékony átadása esetén a segítségnyújtás nem jut el az arra jogosultakhoz.” A jelentés szerint sok esetben „*a rendőrség a jogszabályi kötelezettsége ellenére nem nyújt tájékoztatást, vagy – egy nem kifejezetten erre kiképzett és ráhangolt személy közbeiktatása miatt – sokszor elmarad, késik, vagy egyoldalú* (például az azonnali pénzügyi segélyre kihegyezett) az információátadás”. (Hasonló problémát állapítottak meg az AJB-2617/2012. és az AJB-5981/2013. számú jelentések.)

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, *hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság „az állam [...] köteletségévé 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. *A jogbiztonság* tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is”. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az AJB-7599/2012. számú jelentés megállapította azt is, hogy „az állam által fenntartott támogatási rendszer működésének kiszámíthatóságához hozzátartozik az a körülmény is, hogy *a rendszer által megcélzott személyi körhöz, a támogatás jogosultjaihoz garantáltan eljusson az az információ, amely alapján dönteni tudnak a támogatás igénybevételéről*”. A jelen ügyben megállapítható, hogy *a rendőrség azzal, hogy elmulasztotta a sértett és hozzátartozója, mint támogatás jogosultjainak kötelezően előírt és dokumentált tájékoztatását, megsértette a jogbiztonság követelményét*.

b.) Az Ást. 11. §-a szerint a büntetőeljárás adott szakaszában eljáró nyomozó hatóság, ügyész vagy bíróság a támogatás igénybevételéhez igazolást állít ki az áldozat vagy az áldozatsegítő szolgálat kérelme alapján. A nyomozó hatóság, az ügyész, illetve a bíróság köteles az igazolást a kérelem kézhezvételét követő munkanapon a hivatali idő végéig kiállítani. A vizsgált ügyben az igazolás iránti kérelem 2013. március 25-én érkezett az ügyészséghez, amely továbbította azt a rendőrségre. A rendőrséghez március 29-én érkezett meg az ügyészség arra vonatkozó utasítása, hogy az igazolást haladéktalanul állítsa ki. Az igazolás kiállítása 2013. április 25-én, postázása május 10-én teljesült.

Az ügyben eljáró rendőrkapitányság tehát nem csak a tájékoztatás elmulasztása, hanem az igazolás kiállításáig eltelt indokolatlanul hosszú időtartam tanúsítása miatt is megsértette a vonatkozó jogszabályokat. A nyomozó hatóság ugyanis az igazolást egy hónap elteltével állította ki, nem a kérelem kézhezvételét követő munkanap végéig. Nem érvényesült az áldozatsegítő támogatások rendszerének célja, vagyis az, hogy az áldozat a bűncselekményt követően gyorsan, még a krízishelyzetben segítséget kapjon. A határidő nagymértékű túllépése akadályozta az azonnali segítségnyújtást, a bűncselekményt követő krízisidőszakban a szolgálat nem, illetve csak korlátozott mértékben, tájékoztatással lehetett az áldozat segítségére.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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.

„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az áldozatsegítés rendszerének kiszámítható működéséhez elengedhetetlenül hozzátartozik az, hogy az ellátás során törvényben előírt feladattal rendelkező nyomozó hatóság a törvényi kötelezettségeinek megfelelően járjon el. Ennek hiányában ugyanis a szolgálat nem tud az áldozatoknak megfelelő segítséget nyújtani, az áldozatsegítés rendszere kiüresedik. *A Székesfehérvári Rendőrkapitányság az igazolás kiállítás határidejének jelentős túllépésével a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságok okozott.*

A székesfehérvári rendőrkapitány – eljárásom során, saját hatáskörében – felhívta az állomány figyelmét arra, hogy a sértett tanúkihallgatása során az áldozatsegítő támogatások igénybevételéről történő tájékoztatásnak, az írásos tájékoztató átadásának, illetve kérelem esetén az igazolás kiállításának határidőben maradéktalanul meg kell történnie.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében –, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Fejér megyei rendőrfőkapitányt, hogy megyei céllellenőrzés keretében vizsgálja meg az alábbiakat és annak eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket:*

- a vonatkozó IRM rendelet szerinti tájékoztatási kötelezettségének maradéktalanul eleget tesz-e a megye érintett állománya,
- a helyszínen használt sértetti/feljelentői tanúkihallgatási jegyzőkönyv-minták tartalmazzák-e, ha igen megfelelően-e az áldozatsegítő támogatási lehetőségekről szóló tájékoztatást,
- biztosított-e megfelelő mennyiségben a helyszínen intézkedő rendőrök számára a szóban forgó tájékoztató anyag,
- készül-e, ha igen minden esetben-e feljegyzés/rendőri jelentés a tájékoztatás megtörténtéről,
- az érintett állomány megfelelően betartja-e az igazolás kiállítására vonatkozó határidőket.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

Melléklet az alkalmazott jogszabályokról

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint *a)* közigazgatási szerv, *b)* helyi önkormányzat, *c)* nemzetiségi önkormányzat, *d)* kötelező tagság alapján működő köztestület, *e)* a Magyar Honvédség, *f)* rendvédelmi szerv, *g)* közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, *h)* nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, *i)* közjegyző, *j)* törvényszéki végrehajtó, *k)* önálló bírósági végrehajtó vagy *l)* közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – *a)* az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, *b)* a közüzemi szolgáltató, *c)* az egyetemes szolgáltató, *d)* az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, *e)* a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint *f)* a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosá nem vizsgálhatja *a)* az Országgyűlés, *b)* a köztársasági elnök, *c)* az Alkotmánybíróság, *d)* az Állami Számvevőszék, *e)* a bíróság, valamint *f)* az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény

11. § (1) A büntetőeljárás adott szakaszában eljáró nyomozó hatóság, ügyész vagy bíróság a támogatás igénybeviteléhez igazolást állít ki az áldozat vagy az áldozatsegítő szolgálat kérelme alapján. Az igazolás tartalmazza

a) az áldozat 10. § (3) bekezdésének *a)* pontja szerinti adatait,

b) a büntetőeljárás tárgyát képező cselekményre vonatkozó adatokat (a tényállás és annak Btk. szerinti minősítése),

c) a büntetőeljárásra vonatkozó adatokat (eljáró hatóság megnevezése, ügyszám, a foganatosított büntetőeljárás intézkedések, vádemelés megtörténte, elhalasztása, mellőzése, a kérelmező büntetőeljárás pozíciója, az ügyben volt-e/van-e folyamatban közvetítői eljárás).

(3) A nyomozó hatóság, az ügyész, illetve a bíróság köteles az igazolást a kérelem kézhezvételét követő munkanapon a hivatali idő végéig kiállítani.

(4) Az igazolás hatályát veszti, ha

a) az igazolásban szereplő cselekmény miatt indított büntetőeljárásban az eljáró hatóság a feljelentést bűncselekmény vagy bűncselekmény gyanújának hiánya miatt jogerősen elutasítja, valamint a nyomozást bűncselekmény vagy bűncselekmény bizonyítottságának hiányában jogerősen megszünteti, vagy

b) az igazolásban szereplő cselekmény miatt indult szabálysértési eljárásban az eljáró hatóság a szabálysértési eljárást a Szabs. tv. 83. § (1) bekezdés *a)*, *f)* vagy *g)* pontjai alapján megszünteti, vagy

c) az áldozat kérelmére került kiállításra és azt az áldozat a támogatás iránti kérelmének mellékleteként a kiállítást követő 15 napon túl nyújtja be az áldozatsegítő szolgálatához.

17/2007. (III. 13.) IRM rendelet a rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól

1. § A rendőrség minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerülnek kapcsolatba – átadja a fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. szerinti áldozatsegítő támogatások igénybeviteléhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmükre kiállítja. A tájékoztató átadásáról és a szóbeli figyelemfelhívásról feljegyzést kell készíteni, amit az ügyirathoz csatolni kell.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5925/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

A hozzám forduló panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy 2012 februárjában beadott özvegyi nyugdíj feléledése iránti kérelmét a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság – beadványának hivatalomhoz történő eljuttatása időpontjában már – közel másfél éve nem bírálta el.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügyvel kapcsolatban tájékoztatást kértem a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól (NYUFIG), Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szervétől (RSZSZ), és a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivaltól (NRSZH) is.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (Tny. vhr.)
- A súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (Rendelet I.)
- A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet (Rendelet II.)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

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

A megállapított tényállás; beérkezett válaszok

A panaszos hivatalomhoz eljuttatott beadványában előadta, hogy 2012. február 20-án postázta a NYUFIG részére az özvegyi nyugdíj feléledése iránti kérelmét, mert ekkor jutott tudomására, hogy tartósan beteg leánya után már 2010-ben is kérelmezhetne volna azt. Panaszában azt sérelmezte, hogy nem született határozat az ügyében, pedig akkor lánya már kétszer vett részt szakértői vizsgálaton. A NYUFIG arról is tájékoztatta, hogy addig nem tudnak határozatot hozni kérelmével kapcsolatban, míg a szakhatóság el nem készíti szakvéleményét leánya tartós betegsége tekintetében.

Vizsgálatom során először a NYUFIG igazgatóját kerestem meg, majd a beérkezett válasz alapján szükséges volt mind az RSZSZ, mind az NRSZH többszöri megkeresése is.

1. A NYUFIG igazgatója levelében arról tájékoztattott, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságának jogelődje, a Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítás Igazgatóság 2009. április 6-án kelt határozatával a panaszos részére 2008. november 8-tól 2009. november 7-ig *ideiglenes özvegyi nyugdíjat* állapított meg, 1993-ban született leánya részére pedig 2008. november 8-tól kezdődően árvaellátás megállapításáról rendelkezett.

A panaszos 2012. február 21-én *özvegyi nyugdíj* iránti igényt nyújtott be a 2008. november 8-án elhunyt néhai felesége jogán. Az *özvegyi nyugdíjra* való jogosultságát arra hivatkozva kérte megállapítani, hogy gyermeke fogyatékossgal élő, illetve tartósan beteg gyermek. A Tny. vhr. 61. §-a rögzíti, hogy „a Tny. 47. § (2) bekezdésének c) pontjának alkalmazásánál

a) a gyermek fogyatékossgát a fogyatékossgai támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásával a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalásával,

b) a gyermek tartósan fennálló betegségét a családi pótlékra irányadó szabályok alkalmazásával kell igazolni”.

Emellett mind a fogyatékossgai támogatásra, mind pedig a családi pótlékra vonatkozó jogi szabályozás meghatározza, hogy a tizennyolcadik életévet betöltött személy fogyatékossga, illetve tartós betegsége megállapításának kérdésében az orvosszakértői szerv szakhatóságként jár el, e feladatkörében, szakhatósági állásfoglalást ad ki.

A panaszos leánya a megküldött iskolalátogatási igazolás alapján nappali tagozatos tanulmányokat folytatott, így a gyermek vizsgálatát az *özvegyi nyugdíj* iránti igény elbírálása érdekében, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) 23. § (1) bekezdése szerinti fogyatékossg megléte szempontjából kérte a NYUFIG.

A 2012. május 3-án kelt szakhatósági állásfoglalás a gyermek egészségi állapotára, illetve egészségkárosodására vonatkozóan tartalmazott adatot, ezért a Budapest Főváros Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságnak küldött megismételt megkeresésében a NYUFIG kérte a leány fogyatékossgának minősítését.

A Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága a 2012. július 18-án kelt válaszelevelében arról tájékoztatta a NYUFIG-ot, hogy az NRSZH közlése szerint a fogyatékossg minősítéséhez a Magyar Államkincstár megkeresése alapján adnak szakvéleményt. Ezt követően a NYUFIG – a fent idézett – Tny. vhr. 61. § a) pontjára hivatkozva tájékoztatta az illetékes szervet, hogy az *özvegyi nyugdíjra* való jogosultság vizsgálata érdekében a társadalombiztosítási szabályok alapján is lehetőség van a gyermek fogyatékossgának minősítésére.

Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága végzése, valamint az RSZSZ megkeresése szerint a gyermek vizsgálatát kifejezetten az Fot. 23. § (1) bekezdése szerinti fogyatékossg vonatkozásában kérte a NYUFIG, ennek ellenére a 2012. november 29-én kelt szakvélemény, illetve szakhatósági állásfoglalás a kért adatot ismét nem tartalmazta.

A Rendelet II. 13. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott közigazgatási hatósági eljárásokban szakhatóságként vesz részt, e feladatkörében szakhatósági állásfoglalást ad – többek között – a hozzátartozói nyugellátások megállapításához.

Erre hivatkozva 2013. február 27-én az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság is kérte a gyermek fogyatékossga vonatkozásában szakhatósági állásfoglalás kiadását az NRSZH illetékes szakfőosztályhoz intézett levelében.

A NYUFIG igazgatója megjegyezte, hogy a gyermek egészségi állapota a 2012. május 3-án kelt szakhatósági állásfoglalás alapján 68%-os, a 2012. november 29-én szakhatósági állásfoglalás szerint 80%-os mértékű volt. Az orvosi bizottság szakhatósági állásfoglalásában véleményezett egészségi állapot nem alapozta meg a panaszos hozzátartozói nyugellátásra való jogosultságát. A tizennyolcadik életév betöltése előtt a gyermek egészségi állapota meghaladta az 50%-ot, így nem minősült tartósan betegnek, ezért kezdeményezte a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a fogyatékoság vizsgálatát, azonban az Igazgatóság csak fentiek szerint kiegészített szakhatósági állásfoglalás kézhezvételét követően tudott intézkedni az igény elbírálásáról.

2. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a szakértői vélemény kiadására hatáskörrel rendelkező *RSZSZ igazgatójától* is, akinek tájékoztatása szerint azért nem került sor a szakértői vizsgálatra, mert sem a Magyar Államkincstár (MÁK), sem a nyugdíjbiztosítási igazgatóság, sem az NRSZH részéről nem állt rendelkezésükre megkeresés, és a házi orvosi beutaló, az egészségügyi dokumentáció sem. A rehabilitációs szakigazgatási szerv felé – álláspontja szerint – ugyanis vagy a MÁK járhat el megkereső hatóságként fogyatékosági támogatás megállapítása iránt, vagy a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság árvaellátásra való jogosultság esetén. Az igazgató hivatkozott a már idézett Tny. vhr. 61. § a) pontjára, mely szerint a gyermek fogyatékoságát a fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásával a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalásával kell igazolni, és ezzel összefüggésben utalt a Fot.-ra, illetve a Rendelet I. 4-5.§-aira¹ is.

Az igazgató tájékoztatott, hogy az ombudsmani vizsgálat során az NRSZH szakmai irányítói feladatkörében történő utasítására az RSZSZ 2014. március 31-én elvégezte a szakértői vizsgálatot. A vizsgálatra az ügyfél magával vitt egy olyan házi orvosi beutalót (2014.03.20 dátummal), amelyben a házi orvos a beutaló III. fejezet „A fogyatékoság jellege” címmel jelölt teljes részt áthúzta, és kézzel, pecséttel ellátva beírta, hogy „nincs fogyatékoság”. Az Orvosi beutalóban a II.2. Egyéb megbetegedéseknél szerepel: „enyhe rövid távú memóriazavar, SNI felmentés” bejegyzés.

Mivel nem derült ki az RSZSZ számára, hogy milyen fogyatékoság tekintetében kellene vizsgálni a panaszos leányát, minden lehetséges fogyatékoságot minősítettek. Az igazgató álláspontja szerint nem véletlenül írja elő a jogszabály a házi orvosi beutalót, mivel a házi orvosnak minősítenie kell, hogy a beteg rendelkezik-e a fogyatékoság megállapításához szükséges orvosi dokumentumokkal, megjelölve, hogy milyen fogyatékoságra vonatkozóan kell a bizottságnak nyilatkoznia. Ezek hiányában a Magyar Államkincstár hiánypótlásra szólítja fel az ügyfelet.

E nélkül bárki beadhatná az igényét közvetlenül a rehabilitációs szakigazgatási szervhez, ha úgy gondolja, hogy ő fogyatékos, nem az orvosszakértő feladata „találgatni”, hogy milyen fogyatékosága lehet a vizsgálandó személynek. *Így csak abban az esetben végezték volna el a vizsgálatot, ha az ügyfél kérelmet ad be a MÁK-hoz.* Utalt arra is, hogy bár a szakvélemény elkészült, a gyermek nem minősíthető súlyos fogyatékosnak, a jogorvoslat lehetősége jelenleg korlátozott, mert a szakvélemény ellen önmagában nem lehet fellebbezni.

¹ Rendelet I. 4. § (1) A fogyatékosági támogatás iránti kérelem legkorábban abban a hónapban nyújtható be, amelyben a kérelmező a tizennyolcadik életévét betölti. (2) A fogyatékosági támogatás iránti kérelmet a 2. számú melléklet szerinti adattartalmú, a Magyar Államkincstár által rendszeresített nyomtatványon vagy elektronikus úrlapon kell előterjeszteni a Magyar Államkincstár kérelmező lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes területi szervénél (a továbbiakban: Igazgatóság) vagy a kormányablaknál. 5. § (1) A támogatás iránti kérelemhez mellékelni kell a kérelmező házi orvosa, bentlakásos szociális intézményben élő kérelmező esetén az intézmény orvosa (a továbbiakban: házi orvos) által kiállított orvosi beutalót, valamint a fogyatékoságot igazoló orvosi dokumentációt (a továbbiakban együtt: orvosi dokumentáció). Az orvosi beutalóban a házi orvos *a)* nyilatkozik arról, hogy a rendelkezésre álló orvosi dokumentáció a súlyosan fogyatékos állapot minősítésére alkalmas-e, *b)* véleményt ad a kérelmező önálló életvitelre való képességének és önkiszolgálási képességének minősítéséhez, *c)* nyilatkozik arról, hogy ha a kérelmező személyes vizsgálata szükséges, a vizsgálatot a kérelmező lakóhelyén, tartózkodási helyén vagy a vizsgálatot végző szervnél indokolt-e elvégezni.

Az elkészült szakértői állásfoglalást az RSZSZ az NRSZH részére küldte meg, mivel álláspontja szerint nincs a jogszabályok alapján lehetséges megkereső hatóság, ezért főigazgatói elrendelés alapján végezte el a vizsgálatot.

3. Tekintettel arra, hogy a NYUFIG és az RSZSZ igazgatóinak válaszaik ellentmondó információkat tartalmaztak, szükségessé vált az *NRSZH főigazgatójának* megkeresése is. A főigazgatótól tájékoztatást kértem a panaszos konkrét ügyével kapcsolatban, és arra a kérdésre is vártam válaszát, hogy szakmai álláspontja szerint, amennyiben nem fogyatékosági támogatás igényléséhez szükséges a rehabilitációs szakigazgatási szerv állásfoglalása a fogyatékoság vonatkozásában, hanem az más típusú ellátás megállapításához elengedhetetlen, mi az eljárás menete. A Tny. 47. § (2) bekezdés c) pontja szerint az ideiglenes özvegyi nyugdíj megszűnését követően özvegyi nyugdíjra az jogosult, aki házastársa halálakor házastársa jogán árvaellátásra jogosult fogyatékkal élő, illetve tartósan beteg, vagy legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik.

A Tny. vhr 61. § a) pontja szerint a Tny. 47. § (2) bekezdés c) pontjának alkalmazásánál a gyermek fogyatékoságát – a fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazása mellett – a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalásával kell igazolni.

A főigazgató álláspontja szerint a jogszabályhelyek értelmezéséből egyértelmű, hogy a jogalkotó az özvegyi nyugdíjra való jogosultság feltételeit az árvaellátásra jogosult fogyatékosaggal élő gyermek, és nem pedig az árvaellátásra jogosult fogyatékosági támogatásban részesülő gyermek eltartásához köti.

Amennyiben tehát az ügyfél a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási hatóságtól özvegyi nyugdíj folyósítását árvaellátásra jogosult fogyatékos gyermek eltartása okán kéri, az ügyben eljáró hatóság megkeresésére az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv szakhatósági közreműködés keretében a gyermek fogyatékoságát vizsgálni köteles azzal, hogy állásfoglalásának kidolgozása során a fogyatékoság megállapításakor – orvosszakmai szempontból – a fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezéseket kell figyelembe vennie.

A Rendelet II. 13. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a rehabilitációs szakigazgatási szerv szakhatósági állásfoglalást ad a hozzátartozói nyugellátás – azaz többek közt az özvegyi nyugdíj – megállapításához.

Mindezek alapján az NRSZH főigazgatója szakmai irányítói feladatkörében eljárva a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdés g) pontjára való hivatkozással utasította az RSZSZ-t, hogy a panaszos ügyében a hiányzó szakhatósági állásfoglalás kiállításáról, illetve a már korábban kiadott állásfoglalás kiegészítéséről, és a szakhatósági állásfoglalás megkereső hatóság részére való megküldéséről haladéktalanul intézkedni sziveskedjen.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálatára hatásköröm kiterjed. A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

2. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt 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.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül 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.

A *tisztességes eljárás*hoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.²

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.³

A tisztességes eljárás követelménye az ügyek ésszerű határidőn belül történő befejezésének követelményét is magában foglalja.

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljárásról való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

3. Az ügy érdeme tekintetében

A fent részletezett, megkereséseimre adott válaszok alapján megállapított tényállás szerint tehát a panaszos 2012. február 21-én benyújtott özvegyi nyugdíj feléledése iránti kérelmét a NYUFIG 2014. május 15-én kelt határozatával bírálta el.

A Tny. 47.§ (2) bekezdése szerint az ideiglenes özvegyi nyugdíj megszűnését követően özvegyi nyugdíjra az jogosult, aki házastársa halálakor a reá irányadó öregségi nyugdíjra jogosító korhatárt betöltötte, vagy megváltozott munkaképességű, vagy házastársa jogán árvaellátásra jogosult fogyatékkal élő, illetve tartósan beteg,⁴ vagy legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik.

A kérelmet a NYUFIG-hoz kell benyújtani, mely megkeresi a rehabilitációs szakértői szervet mint szakhatóságot az igény elbírálásához szükséges szakhatósági állásfoglalás beszerzése érdekében (a gyermek tartós betegsége/súlyos fogyatékosága tekintetében).

² Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

³ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.

⁴ Fot. 4. § *fb*) *tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy*: az a tizennyolc évesnél idősebb személy, aki a tizennyolcadik életévének a betöltése előtt munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy akinek egészségi állapota a rehabilitációs hatóság minősítése alapján a tizennyolcadik életévének a betöltése előtt sem haladja meg az 50%-os mértéket, és ez az állapot legalább egy éve tart, vagy előreláthatólag legalább egy évig fennáll;

A panaszos igényét a hatóság a 2014. május 15-én kelt határozatával elutasította, ugyanis az RSZSZ 2012. november 29-én, majd 2014. március 31-én kelt szakhatósági állásfoglalása szerint a gyermek egészségi állapota meghaladja az 50%-os mértéket, és súlyos fogyatékosnak sem minősíthető. A tárgyi eljárás több mint két évig húzódott, mert az RSZSZ jogszabály-értelmezése alapján (arra hivatkozva, hogy nem áll rendelkezésére a jogszabály által előírt hatóságtól megkeresés) nem végezte el a szakértői vizsgálatot.

Fentiekkel szemben a NYUFIG igazgatójának tájékoztatása szerint 2012 elején fordultak első ízben mint megkereső hatóság az RSZSZ „jogelődjéhez” (Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság) a fogyatékoság vonatkozásában szakértői állásfoglalás beszerzése céljából, a 2013. május 3-án kelt vélemény azonban erről adatot nem tartalmazott. A BFK Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága 2012. július 18-án úgy informálta a NYUFIG-ot, hogy azért nem, mert „az NRSZH közlése szerint a fogyatékoság minősítéséhez a Magyar Államkincstár megkeresése alapján adnak szakvéleményt”. Az újonnan készített 2012. november 29-én kelt állásfoglalás szintén nem tartalmazta a fogyatékoság minősítését.

Ez követően az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság is kérte az NRSZH-hoz intézett levelében szakhatósági állásfoglalás kiadását a fogyatékoság vonatkozásában.

A rendelkezésemre álló információk szerint tehát az özvegyi nyugdíj iránti eljárásban több ízben történt megkeresés az RSZSZ felé, az igényt a panaszos nem közvetlenül a szakigazgatási szervhez nyújtotta be, alapügyként a NYUFIG özvegyi nyugdíj megállapítására irányuló eljárása szolgált, melynek keretein belül vált szükségessé a kérelmező gyermeke fogyatékoságának szakértői vizsgálata.

A Tny. vhr. 61.§ a) pontja valóban hivatkozik arra, hogy a gyermek fogyatékoságát a *fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásával*, a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalásával kell igazolni, de értelemszerűen például jelen esetben, hozzátartozói nyugellátás ellátás igénylésének nem előfeltétele a fogyatékosági támogatás iránti kérelem Magyar Államkincstárhoz történő benyújtása, tekintve hogy a jogalkotó nem a fogyatékosági támogatásra való jogosultsághoz, hanem *a fogyatékos állapot rehabilitációs szakigazgatási szerv által igazolt tényéhez köti az özvegyi nyugdíjra való jogosultság megállapítását*.

Összhangban tehát az NRSZH főigazgatójának szakmai álláspontjával, megállapítható, hogy minden olyan esetben, amikor az özvegyi nyugdíj megállapításának jogalapját fogyatékosággal élő gyermek eltartása alapozza meg, az illetékes nyugdíjbiztosítási hatóság megkeresésére a rehabilitációs szakigazgatási szerv köteles elvégezni a 18. év feletti személy minősítését, azzal, hogy a minősítés során orvosszakmai szempontból a fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezéseket, azaz a Rendelet I. szabályait kell figyelembe vennie.

Téves az RSZSZ azon álláspontja is, amely szerint a panaszosnak korlátozottak a jogorvoslati lehetőségei, hiszen bár a szakértői vélemény önmagában nem fellebbezhető, az igénylő a szakhatósági állásfoglalás alapján elsőfokú döntési hozó hatóság döntése ellen nyújthat be fellebbezést, melyben kifogást terjeszthet elő a szakértői vélemény tartalmával kapcsolatban is.⁵ Mindamelllett, hogy a panaszost kérelmének megalapozatlan volta miatt anyagi hátrány nem érte, az ügyintézés több mint két évig húzódott, és csak jelen eljárásom eredményeként, az NRSZH főigazgatójának szakmai irányítói jogkörében kiadott utasítására született meg a kérelem elbírálásához elengedhetetlen szakhatósági állásfoglalás.

Fentiek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szervének hallgatása, a szakhatósági állásfoglalás elkészítésének megtagadása a jogállamiságból levezethető jobbiztonság követelményével és a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

⁵ Ket. 44.§ (9) A szakhatóság előzetes szakhatósági hozzájárulása, állásfoglalása és végzése ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatója megtette a szükséges intézkedéseket és utasítására az RSZSZ a szakértői vizsgálatot soron kívül lefolytatta, a konkrét ügyel kapcsolatban további intézkedést nem teszek.

A vizsgálatom során feltárt alapvető joggal összefüggő visszasság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében azonban *felhívom* Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve *igazgatójának* figyelmét, hogy az ügyintézés során a jövőben a jelentésben foglaltak figyelembevételével járjon el, és a továbbiakban fordítson fokozott figyelmet a helyes jogalkalmazásra.

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös Jelentése
az AJB-5936/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

A panaszos a Harkány központjában létesített szabadtéri színpadon tartott rendezvények zajhatását sérelmezte. A beadvány szerint a környezet védelméről szóló 2/2004. (II. 9.) sz. önkormányzati rendelet módosítása következtében nem biztosított a lakosság éjszakai pihenéshez való joga. A panaszos hivatkozott arra is, hogy a színpadtól 100 méterre található a Gyógyfürdő-kórház és a MÁV Gyógyház.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított és tájékoztatást kért Harkány polgármesterétől.

Az érintett alapvető jog

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. tv. (Htv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- Harkány Város Önkormányzatának a környezet védelméről szóló 2/2004. (II. 9.) sz. rendelete (Ör.).

A megállapított tényállás

A 2013. november 21-én kelt megkeresés adminisztrációs hiba miatt nem jutott el Harkány polgármesteréhez, a 2014. április 2-án küldött sürgetésre április 8-án adott válasz pedig nem érkezett meg az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, így a panasszal érintett szerv álláspontja csak telefonos egyeztetést követően, 2014. október 2-án vált ismertté.

A rendelkezésre álló dokumentumok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

Az Ör. 2004. március 15-én lépett hatályba, a zajvédelemmel az V. fejezet foglalkozott: a 9. § általános előírásokat¹, a 10. § pedig a hangszugárzó berendezés működtetésének engedélyezésére vonatkozó részletes szabályokat állapította meg.²

¹ 9. § (3) A város belterületén tilos olyan tevékenység, amely mások üdülését, pihenését, nyugalmaát bármilyen módon zavarja. 13 órától 16 óráig, valamint 23 órától reggel 7 óráig. (5) Vendéglátó egységek, szórakozóhelyek, és egyéb létesítmények szabadtéri zene- és egyéb műsor szolgáltatása május 1. és október 1. közötti időszakban hétköznaponként és munkanap előtti pihenőnapon 23 óráig, pénteken, szombaton, és ünnepnapok előtti napokon 24 óráig engedélyezhető, kivéve a városi rendezvényeket.

² 10. § (1) A rendelet hatálya alá tartozó bármely hangszugárzó berendezés csak abban az esetben és oly módon működtethető, ahogy azt zajvédelmi szempontból engedélyezték. Hangszugárzó berendezés működtetése csak abban az esetben engedélyezhető, ha a zajkibocsátás a helyi körülmények között még elfogadható zajterheléssel jár. Az engedélyezés során figyelembe kell venni az érintett területre lépő más hangszugárzó berendezések zajkibocsátását is és ezek együttes zaja sem haladhatja meg az engedélyezett értéket. Az önkormányzat – kivételesen, amennyiben azt a helyi körülmények indokoltá teszik – a fenti szabálytól eltérhet. (2) A hangszugárzó berendezés zajvédelmi szempontból történő engedélyezése

2010. május 20-án az önkormányzat 5 éves időtartamra (2014. december 31-ig) bérleti szerződést kötött, amelyben a bérlők vállalták, hogy „a szabadtéri színpadon műsort szervezzenek, kivéve az önkormányzati rendezvényeket, a mindenkori csendrendelet betartásával”.

2011. augusztus 5-én a jegyző megbízásából eljáró igazgatási osztályvezető „zeneszolgáltatással kapcsolatos felszólítást” küldött a szerződésben bérlőként szereplő személyeknek. Ebben felhívták a figyelmüket az Ör. 9. § (5) bekezdésére és a 10. §-ában foglaltakra, továbbá a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 1. sz. melléklete szerinti nappal 50 dB, éjjel 40 dB határérték betartására.

A 21/2011. (VIII. 11.) sz. önkormányzati rendelettel az Ör. 9. § (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „A rendezvény befejezésének az (5) bekezdésben meghatározott időpontjától a polgármester határozatban eseti túllépést engedélyezhet, melynek mértéke napi 30 perc lehet.” Változott a 10. § (5) bekezdése is: a „tevékenység felfüggesztésére kell kötelezni” szövegrész helyébe a „tevékenység felfüggesztésére lehet kötelezni” szöveg lépett. [Megjegyezzük, hogy a módosító rendelet 1. §-a Harkány Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közterület használatáról, védelméről, díjáról szóló 4/1995. (IV. 25.) sz. önkormányzati rendeletet említi.]

A 12/2012. (VIII. 14.) sz. rendelet úgy módosította az Ör-t, hogy a 9. § (3) bekezdése és a 10. §-a hatályát veszítette.

Harkány polgármestere a 2013. július 26-án kelt 3804-2/2013. számú határozatában engedélyezte, hogy a szabadtéri színpadon a 2013. július 26-án 20.00 órától tartandó „Szabadtéri Anna-bál” elnevezésű rendezvény befejezésének időpontja július 27. 00.30 óra legyen azzal a feltétellel, hogy a hangszugárzó berendezés működtetése során a kérelmező köteles a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 1. számú mellékletében szabályozott határértékeket betartani. A határozat szerint a rendelet előírásainak megszegése az engedély visszavonását eredményezi.

A polgármester 2013. július 26-án a 3810-2/2013. számú határozatában – a városi rendezvények időpontjai kivételével – engedélyezte azt is, hogy 2013. július 27-től augusztus 25-ig a Zsigmondy sétány szabadtéri színpadán tartandó rendezvény befejezése hétfőtől vasárnapig minden nap 23.45 óra legyen. E határozat is utal a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendeletre, valamint szintén tartalmazza, hogy a rendelet előírásainak megszegése az engedély visszavonásával jár.

A 18/2013. (IX. 04.) sz. önkormányzati rendelettel az Ör. 9. §. (6) bekezdése úgy módosult, hogy „A rendezvény befejezésének az (5) bekezdésben meghatározott időpontjától a polgármester határozatban eseti túllépést engedélyezhet, melynek mértéke napi 120 perc lehet.”

iránti kérelmet a létesítmény, eszköz tulajdonosa (kezelője), illetve üzemeltetője köteles benyújtani annak alkalmazását megelőzően. A hangszugárzó berendezés üzemeltetője minden évben az üzemeltetés megkezdése előtt köteles szakértői véleményt benyújtani az Igazgatási Osztályhoz, melyben igazolja, hogy a hangszugárzó berendezés üzemeltetési körülményeiben, műszaki paramétereiben változás nem történt, a zajkibocsátás engedélyezett határértéke megtartható. (3) Az engedély iránti kérelemhez a kérelmező akusztikai szakértői véleményt köteles csatolni, amely azt igazolja, hogy a megjelölt helyen a hangszugárzó berendezés működtetése során a zajkibocsátás engedélyezett értéke megtartható, illetőleg annak megtartása milyen műszaki vagy más feltételek teljesítése esetén lehetséges. (4) Az engedély iránti kérelmet a Polgármesteri Hivatal Igazgatási Osztályához (engedélyező hatóság) kell benyújtani. A hatóság rendszeresen ellenőrzi a rendelet hatálya alá tartozó hangosító berendezések működésére vonatkozó előírások betartását. Vitás esetekben kötelezheti a hangszugárzó berendezés üzemben tartóját a zajmérési eredmények bemutatására. Az engedély megadása a polgármester hatáskörébe tartozik. (5) Azt, aki engedély nélkül, vagy attól eltérően, illetve a zajterhelési határértéket meghaladó módon végez zajkeltő tevékenységet, a szabálysértésen kívül a tevékenység felfüggesztésére kell kötelezni. A működés újbóli megkezdése csak akkor lehetséges, ha akusztikai szakvéleménnyel, szükség szerint helyszíni méréssel igazolja, hogy tevékenysége nem lépi túl az e rendelet szerinti zajterhelési határértéket. (6) Aki a hangosító berendezést egy éven belül ismételt az engedélytől eltérően üzemelteti, attól az engedélyt véglegesen, vagy meghatározott időre vissza kell vonni és további zajkeltő tevékenységét megtiltani. (7) A kiadott engedélyekről nyilvántartást kell vezetni.

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 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 28. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jog tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott 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.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, 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 Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

III. Az ügy érdemében

1. A jelen vizsgálat annak feltárására irányul, hogy a szabadtéri rendezvények tekintetében az Ör-en keresztül miként érvényesül az egészséges környezethez való jog védelme. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosja az OBH 2820/2005. számú jelentésében kifejtette, hogy az önkormányzati törvényben meghatározott feladatok teljesítése, az önkormányzati tulajdon hasznosításához, a turizmus fejlesztéséhez fűződő érdek, illetve az érintett lakosság érdekei közötti megfelelő egyensúlyra kell törekedni. Ez az egyensúlyi állapot azzal valósítható meg, ha a rendezvényeket több helyszínen tartják, nem egyetlen területet terhelve az összes programmal, meghatározzák a szabadtéri rendezvények helyszínéül szolgáló közterületeken engedélyezhető maximális rendezvényszámot és azok időtartamát, a feltételek betartását pedig hatékonyan ellenőrzik.

A biztos álláspontja szerint a körültekintő szabályozás és szervezés a lakók számára is elfogadhatóbbá teheti a programokat.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a JNO-525/2011. számú állásfoglalásában részletesen vizsgálta a közterületi rendezvények és a közterületek egyéb szabadidős használatának követelményeit. „A közterületi rendezvények összességében – nagy számuk és hatásaik miatt – a lakosság meglehetősen nagy részét érintik. A rendezvények (elsősorban koncertek) elsődlegesen zajkibocsátásuk miatt jelentenek környezeti konfliktust, amit tovább súlyosbíthat a járulékos forgalomnövekedés, bűzterhelés, az esetlegesen nem megfelelően kezelt hulladékok, sőt még közegészségügyi szempontból is merülhet fel probléma (megfelelő számú mobil illemhely biztosításának, illetve használatának hiányában). Különösen súlyos az érintettség azokon a területeken, ahol rendszeresen tartanak ilyen rendezvényeket.

További konfliktusként jelentkezik, hogy a nagyvárosi, belvárosi helyszíneken túl az elsődlegesen pihenésre szolgáló üdülőterületeken is nagy számban tartanak ilyen rendezvényeket. (...) A közterületi rendezvények jelentős környezeti hatásokkal, elsődlegesen zajterheléssel járnak. Ebből következően meg kell határozni azon feltételeket, amelyek a környezeti terheléseket a lehető legalacsonyabbra szorítják. Ilyen feltételek, előírások hiányában a környezeti terhelések, konfliktusok nem kezelhetőek, a megelőzésre, ellenőrzésre és szankcionálásra nincs lehetőség. A jogállamiságból fakadóan továbbá ezen követelményeket általánosan kötelező normában, jogszabályban kell meghatározni, nem lehet a környezeti érdekek védelmére, polgári jogi megállapodások tartalmától függővé tenni. (...) Egy közterületi rendezvény megtartásához gazdasági érdeke fűződhet az érintett önkormányzatnak és a helyi vállalkozóknak is.

A rendezvények révén ismertté válik a település, nő a vendégforgalom, ezzel a vállalkozások és az önkormányzat (adó)bevételei is. Ugyancsak fontos ezen rendezvények kulturális értéke, illetve a lakosság jelentős része kifejezetten kedveli a kikapcsolódás ezen formáját, jelentős tömegek vesznek részt az ilyen programokon. A kulturált szórakozás és kikapcsolódás lehetősége – mint a pihenésnek is egyik módja – fontos és biztosítani kell annak feltételeit. A közterületi rendezvények, fesztiválok fontosak az ország számára is. Bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, így egy-egy előre ismert és nagy jelentőségű rendezvény esetén a lakosság is felkészülhet, illetve igazodhat a várható zavaró hatásokhoz – főként ha azok egyszeriek, illetve az év csak néhány napját érintik. A közterületi rendezvények – amennyiben a lakosságot zavaró környezeti terheléssel járnak – az egészséges környezethez való jog korlátozását jelentik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint valamely alapjog korlátozása akkor alkotmányos, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos cél más módon nem érhető el és a korlátozás arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával. (...) Az egészséges környezethez való jog korlátozása mindebből következően kizárólag a szükségesség-arányosság követelményének teljesülése esetén fogadható el. Ennek érvényesítésére garanciákat kell kidolgozni, amelyek biztosítják a zavaró hatások minimumra csökkentését, illetve kizárását. A szennyező fizet elve alapján a rendezvény szervezője köteles gondoskodni valamennyi zavaró hatás csökkentéséről, megelőzéséről, a környezeti terheket nem háríthatja át másra. A szervező anyagi és egyéb érdeke, a résztvevők kikapcsolódása nem vezethet az érintett lakosság pihenésének megakadályozására, egészséges környezethez való jogának sérelmére. Az önkormányzat felelőssége, hogy mindennek jogi feltételeit megalkossa és érvényesítse az emberek egészséges környezethez való jogát, ezáltal biztosítsa, hogy ne lehessen olyan közterületi rendezvényt tartani, amely az alapjog sérelmét jelentené. Fentiek alapján elfogadhatatlan az, ha egy adott területen rendszeresen, rövid időközönként ismétlődve, éjszakába, hajnalba nyúlóan tartanak rendezvényeket. Ez ugyanis – akár hónapokon keresztül – lehetetlenné teszi a környéken lakók pihenését. Alapvető jog lényeges tartalma nem vonható el.

A pihenés teljes lehetetlenné válása, a zajterhelés voltaképpen állandósulása azonban már az alapjog lényegi tartalmának sérelmét jelenti. Visszásságot eredményez tehát az olyan szabályozás, illetve az olyan hatósági gyakorlat, amely minderre lehetőséget teremt.”

2. A Kvt. 31. §-a szerint (1) A környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. (2) A zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani: a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését; b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását; c) a tartósan határérték felett terhelt környezet utólagos védelmét.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot.

A Kvt. 46. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat; míg a c) pont szerint a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz.

A Htv. 85. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozik a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása.

A Mötv. 13. § (1) bekezdésének 7. és 11. pontja értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat a kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása, valamint a helyi környezet- és természetvédelem.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a Zr. 33. § f) pontja alapján környezeti zaj, illetve rezgés elleni védelemre jogosító szakértői engedéllyel rendelkező személyt, illetve ilyen személyt foglalkoztató szervezetet kötelező megbízni vagy alkalmazni az önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez. Ezzel biztosítható, hogy a helyi jogalkotás során a szükséges szakértelem rendelkezésre álljon.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program³ szerint a településeken a lakosság számára veszélyes vagy károsító zajterhelések csökkentését aktív vagy passzív módon, különböző műszaki megoldással, adminisztratív eszközzel, illetve ezek kombinált alkalmazásával lehet megoldani. Az EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása, amit a lakossági panaszok számának emelkedése és zajérzékenységének fokozódása is tükröz. Az NKP a célok között megfogalmazza egyebek mellett a zaj- és rezgésterhelés mértékének, az emberi egészséget károsító, veszélyeztető hatásának, egészségkárosító kockázatának csökkentését; a zaj- és rezgésforrások számának csökkentését és a határérték feletti zajterhelés megszüntetését az ipari és szolgáltató létesítmények környezetében.

3. A panaszos beadványában beszámolt arról, hogy a 12/2012. (VIII. 14.) sz. önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezte az Ör. 9. § (3) bekezdését, valamint a 10. §-t, „és ezzel gyakorlatilag szabad utat engedett a minden este és éjszaka 23 óra 45 percig tartó hangos zeneszolgáltatásnak.” Az Ör. 9. § (5) bekezdése határozza meg, hogy a vendéglátó egységek, szórakozóhelyek és egyéb létesítmények szabadtéri zene- és egyéb műsor szolgáltatása hány óráig engedélyezhető: *május 1. és október 1. közötti időszakban hétköznaponként és munkanap előtti pihenőnapon 23 óráig, pénteken, szombaton, és ünnepnapok előtti napokon 24 óráig; kivéve a városi rendezvényeket.*

³ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

A képviselő-testület 2011. augusztus 10-én tartott rendkívüli üléséről készült jegyzőkönyv egyebek mellett az alábbiakat rögzíti: „A Kulturális és Sport Bizottság tárgyalta az augusztus 1-jétől augusztus 22-ig történő helyi vállalkozók által finanszírozott rendezvények lehetőségét a Zsigmondy sétányon. A bizottság tagjai jóváhagyták, hogy pénteken, szombaton 01.00 óráig, vasárnaptól csütörtökig 24.00 óráig élő zenés programokra kerülhet sor. (...) Egyrészt az olyan rendezvényekhez, melyekhez hangsugárzó berendezések szükségesek engedélyt kell kérni, az engedély kiadása a polgármester hatáskörébe tartozik. A jelenlegi szabályozás szerint az engedély kiadásához akusztikai szakértői véleményt kell csatolni, amivel igazolják, hogy az országos jogszabályban előírtakat betartják. Az időpontot is szabályozza a rendeletünk, így ha a bizottság javaslatát elfogadja a testület, akkor a rendeletünket módosítani kell. (...) Kértünk ezzel kapcsolatban egy állásfoglalást, amiben azt fejtették ki, hogy különös figyelemmel kell lenni a zaj és rezgés határértékek meghatározására és a vonatkozó határértékek hatósági ellenőrzői garanciáinak kialakítására, ide értve a határértékek be nem tartását is. Nagyon fontos, hogy a helyi zaj rendeletnek minden esetben tartalmaznia kell az előírt feltételeket. Elkezdődtek a rendezvények, amire állampolgári bejelentés érkezett, egy eljárás indult. (...) Ha a képviselő-testület nem módosítja a rendeletet, és marad a bejelentés, akkor egyrészt szabálysértési eljárást kell indítani, másrészt a rendelet szerint a rendezvényt fel kellene függeszteni. (...) Eltérhetünk a rendelettől, de ezt határozatba kell foglalnunk. (...) Nem térhetünk el, csak ha van felhatalmazás, vagy az időpontot módosítanunk kell a rendeletben.”

A 175/2011. (VIII. 10.) sz. önkormányzati határozat szerint „Harkány Város Önkormányzat Képviselő-testülete a Cs. A. és G. P. által szervezett rendezvényt az akusztikai bemérés hiánya ellenére nem kívánja felfüggeszteni, illetve hozzájárul, hogy a polgármester az engedélyt a 2011. augusztus 10. és 21. közötti időszakban megrendezésre kerülő egybefüggően több napon át tartó kulturális rendezvény esetében bemérés nélkül a rendeletben meghatározott időponttól napi maximum ½ óra túllépéssel adja ki.” Az Ör. módosításával kapcsolatban az alábbiak hangzottak el: „A módosítás úgy szóljon, hogy kulturális rendezvény esetében a rendezvény befejezésének időpontjától a polgármester az adott zajvédelmi övezetben az időtartamhoz képest eseti túllépést engedélyezhet, melynek mértéke napi maximum ½ óra lehet, illetve bemérés hiányában a tevékenységet ne kelljen, hanem csak lehessen felfüggeszteni. A rendeletet ez alapján módosítjuk. A képviselő-testület egyhangúlag (4 igen szavazattal 0 ellenében) megalkotta a 21/2011. (VIII. 11.) sz. önkormányzati rendeletét a környezet védelméről szóló 2/2004. (II. 9.) sz. rendelet módosításáról.”⁴

A 2012. augusztus 13-án megtartott rendkívüli ülésen a testület ismét foglalkozott az Ör. módosításával. A jegyzőkönyv szerint „Van egy önkormányzati rendeletünk, amely előírja a zajszintmérést a rendezvényeken, a tavaly megjelent törvény azonban ezt nem teszi kötelezővé rendezvényekkel kapcsolatban⁵, amikor 23.30 órakor kikerkezik a rendőr, akkor kéri erre hivatkozva a papírt. Én szeretném kérni a rendeletből a zajszintmérési kötelezettség kivételét.” A testület 4 igen, 0 nem, 0 tartózkodás szavazati aránnyal megalkotta a 12/2012. (VIII. 14.) számú rendeletét a környezet védelméről szóló 2/2004. (II. 9.) számú rendelet módosításáról.”⁶ Ekkor veszítette hatályát az Ör. 9. § (3) bekezdése, valamint a 10. §-a. Az Ör. 2013-ban történt újabb módosításával⁷ az eseti túllépés mértéke napi 30 perc helyett már napi 120 perc lehet.

⁴ www.harkany.hu

⁵ A jegyzőkönyv nem nevesíti a törvényt. A 2011. március 16-án hatályba lépett 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szól, így értelemszerűen nem foglalkozik zajvédelmi kérdésekkel.

⁶ www.harkany.hu

⁷ 18/2013. (IX. 4.) sz. önkormányzati rendelet

Megjegyezzük, hogy ez a változás 2013. szeptember 4-től hatályos, így a 2013. július 26-án kelt 3810-2/2013. számú határozatban engedélyezett egységes, hétfőtől vasárnapig 23.45-ben megállapított befejezési határidő ellentmond az Ör-ben foglaltaknak, hiszen a rendezvények ekkor még hétköznapokon és munkanap előtti pihenőnapokon – a 30 perces túllépéssel – 23.45 helyett legfeljebb 23.30-ig tarthattak volna. Az ugyanezen a napon kelt, szintén túllépést engedélyező 3804-2/2013. számú határozat a pénteki napra⁸ irányadó 24 órai befejezéshez képest – helyesen – 30 perces eseti túllépéssel számolt és engedélyezte 00.30-ig a rendezvényt.

Rendelkezésre áll a polgármesteri hivatalba 2012. augusztus 17-én érkezett 13448-as számon nyilvántartásba vett bejelentés is, amelyben a rendezvények befejezésének időpontjaként 00.30 perc szerepel. A bejelentésre aznapi dátummal, alpolgármesteri aláírással azt írták, hogy „A rendezvény befejezésének időpontját 00.30-ig a környezet védelméről szóló 2/2004. (II. 9) sz. önkormányzati rendelet 9. § (6) bekezdésére tekintettel engedélyezem.” Ebben az esetben tehát az eseti túllépés engedélyezéséről határozat sem született, azt csupán rávezették a bejelentésre.

4. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának hivatkozott állásfoglalása kitér a helyi szabályozás szükséges tartalmára is: „Ahhoz, hogy az önkormányzatok eleget tegyenek az Alkotmány 18. §-ából eredő intézményvédelmi kötelezettségüknek, olyan részletszabályokat kell megalkotniuk, amelyek a lehető legmagasabb szinten biztosítják a környezeti érdekek védelmét. A helyi viszonyok, adottságok által megkívánt eszközök alkalmazása, megteremtése nem pusztán lehetőség, hanem kötelezettség. Meg kell határozni a rendezvényekre irányadó anyagi jogi szabályokat, előírásokat, valamint az engedélykérelmek követelményeit és a mellékletként benyújtandó adatokat, iratokat. Ez utóbbi tekintetében lényeges, hogy a kérelem minden olyan adatot, tény, körülményt tartalmazzon, amelyből a várható környezeti hatások megítélhetők és a megelőzés érdekében az engedély feltételei rögzíthetők. A rendeleti szabályozás előírhatja, hogy e célra mely közterületek vehetők igénybe. Tételesen felsorolhatja a megtartható rendezvények típusát, a közterület igénybevételének legrövidebb, valamint leghosszabb időtartamát, a rendezvényekre vonatkozó engedélykérelem benyújtásának határidejét. Az általános rendelkezéseken túl részletszabályok is meghatározhatók, így például: a rendezvénnel kapcsolatos közterület-igénybevételi kérelem tartalmi követelményei (szervező felelős, várható létszám megjelölése), az engedélyező döntésben pedig meghatározandók a rendezvény lebonyolításának további részletszabályai (pl.: hulladékgyűjtő edények, nyilvános toalették számának meghatározása a várható létszám függvényében). A közterületi rendezvények megtartásának engedélyezése során alapos körültekintéssel, a környező lakosság bevonásával kell eljárni. A helyi igényeknek megfelelően meg kell határozni a rendezvények megtartásának időkorlátait. Indokolt a rendezvények részletes technikai feltételeinek meghatározása is (pl. elő lehet írni hangárnycsökkentő eszközök alkalmazását, meg lehet határozni pontosan milyen teljesítményű hangerősítőtől meddig és hányat lehet használni a rendezvény során). Rendkívül fontos, hogy az ellenőrzésnek és a szankcióknak az alapjait is meghatározzák a rendeletek. Így indokolt megteremtteni a jogsértő rendezvény korlátozásának, felfüggesztésének, megtiltásának jogi lehetőségét, illetve kötelezettségét, esetleg bírság alkalmazását.”

A Zr. 3. § (1) bekezdése általános követelményként rögzíti, hogy tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. Egy sok turistát vonzó településen sem lehet eltekinteni a környéken lakók (pihenők, gyógyulók) érdekeiktől. Megjegyezzük, hogy a gyógyvizes üdülőhelyeken jelentős a nem szórakozni, hanem gyógyulni, pihenni vágyó vendégek száma.

⁸ 2013. július 26. pénteki napra esett.

Az Ör. 9. § (5) bekezdésében meghatározott időbeli korlát nem vonatkozik a városi rendezvényekre. A zajvédelmi szabályozás célja a lakosság pihenésének, nyugalmanak biztosítása, életminőségének védelme, az indokolatlan zajkeltés, zavarás megelőzése, a zajjal járó tevékenységek megfelelő keretek között tartása és ezzel az egészséges környezethez való jog érvényre juttatása. Erre tekintettel álláspontunk szerint a rendezvények környezetre gyakorolt hatása szempontjából lényegtelen a szervező személye: a rendezvény jellemzői, az összességében gyakorolt környezeti hatások a meghatározóak, ezért a szabályozás tekintetében magát a rendezvényt kell alapul venni. A helyi szabályozás hatályának tehát – a rendezvényt érintettek védelme érdekében – általában a rendezvényekre kell kiterjednie. *Erre tekintettel nem látjuk ésszerű indokát annak, hogy a városi rendezvényekre nem vonatkozik az Ör. 9. § (5) bekezdésében meghatározott időbeli korlát.*

A környezetvédelem fennálló szintje csak abban az esetben csökkenthető – és akkor is csak a feltétlenül szükséges mértékben – ha az másik alapjog, vagy alkotmányos érték védelméhez elengedhetetlen. A környezethez való jog érvényesítése azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

A környezetvédelem legfontosabb elve a megelőzés. Az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége és kiemelt szerepe van. „A megelőzés elve az ismert és várható hatások elleni előzetes fellépést igényli, de kettős értelemben is használatos, amennyiben az ártalmak keletkezésének megelőzése mellett a károsító folyamatok további hatásai elleni fellépést is magában foglalja. (...) Az egész környezetvédelmi jogrendszer oly módon kell felépíteni – ellentétben a túlnyomórészt ma is érvényesülő szabályozással –, hogy ezen elv valósággá váljék. A megelőzés legegyszerűbb jogi realizálása az engedélyezési eljárás, melynek során a tevékenység gyakorlása nem csupán az engedély által adott jogosítványtól függ, hanem az ennek keretében meghatározható feltételek egyre szélesedő körétől.”⁹

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a 2008-2009. évi tevékenységéről szóló Beszámolójában a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 2009 júliusában történt módosítását¹⁰ aggályosnak ítélte, azt a már elért védelmi szinttől való erőteljes visszalépésként értékelte. A biztos szerint *önmagában visszásságot eredményez az, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége megsértésével a határértékek teljesítésének kikényszerítése helyett, az azokat teljesíteni nem tudó vagy nem kívánó környezethasználók érdekében magukat a jogszabályi előírásokat enyhíti.*

Az Ör. a hatálybalépéskor részletes engedélyezési eljárási rendet tartalmazott (10. §), amit később teljes egészében hatályon kívül helyeztek, a testületi ülésről készült – fentebb idézett – jegyzőkönyv a döntés háttérére érdemben nem tér ki. E § hatályon kívül helyezését megelőzően már volt egy módosítás, ami a felfüggesztés kötelezettsége helyett annak lehetőségét vezette be.

A befejezési időpont eseti túllépésére az Ör. hatálybalépésekor nem volt mód, 2011-ben, majd 2013-ban azonban a testület megteremtette ennek lehetőségét, először napi 30, majd 120 percben. Megállapítható ugyanakkor, hogy a befejezési idő túllépésével kapcsolatban az Ör. nem tartalmaz semmilyen további rendelkezést. Nincs információnk arról sem, hogy a polgármester ilyen kérelem esetén milyen szempontok mérlegelésével jár el, vagy éppen mit kell teljesítenie a kérelmezőnek az engedélyezéshez.

⁹ Bándi Gyula: Környezetjog Szent István Társulat Budapest, 2011

¹⁰ A rendelet 2. § (4) bekezdése 2009. augusztus 1-jétől hatályos: a június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezendő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni. A zajtól védendő valamennyi területen a terhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB. A módosítás tehát hosszabb nappali időszakot és egységes – magas – határértékeket állapított meg.

A rendelkezésre álló határozatok¹¹ indokolása csupán a rendezvények befejezési időpontjának meghosszabbítására irányuló kérelem tényét, valamint a Htv-re és az Ör-re történő hivatkozást tartalmazza. Kivételesen indokolt esetben ugyan látunk lehetőséget a befejezési idő meghosszabbításának engedélyezésére, de ez semmi esetre sem lehet automatikus. Lényeges szempont továbbá, hogy az eseti túllépés – ami akár 120 perc is lehet – engedélyezéséről a lakosság előzetesen értesül-e, vagy csupán saját észlelése alapján szembesül annak tényével.

Az állam (önkormányzat) feladata, hogy megfelelő szabályozással magas szinten biztosítsa az emberek egészséges környezethez való jogát. Arról nincs tudomásunk, hogy az elmúlt években a rendezvények alatt történt-e zajszintmérés, továbbá a rendezvények zavaró hatását sem tudjuk megítélni – ezzel kapcsolatban csak a panaszos beadványa áll rendelkezésre – ugyanakkor *az Ör-t érintő változásokkal kapcsolatos álláspontunk az, hogy a védelmi szint a hatálybalépéshez képest számottevően csökkent, a hatósági kontroll kiüresedett. A jelenleg hatályos Ör. a fentebb bemutatott többszöri módosítás miatt indokolatlan visszalépést jelent a már elért védelmi szinthez képest, ami az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz. A módosításokat áttekintve jól nyomon követhető a védelmi szint csökkenése, miközben a rendezvények megtartásához fűződő érdekek nem minősülnek olyan alapjognak, vagy alkotmányos értéknek, amely az egészséges környezethez való jog korlátozását elkerülhetetlenül szükségessé tenné.*

Az önkormányzatnak kell megteremtenie azokat a jogi feltételeket, amelyekkel biztosítható, hogy ne lehessen olyan rendezvényt tartani, amely az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti. Különösen fontos a körültekintő szabályozás abban az esetben, ha jelentős a rendezvények száma. Egy sok látogatót vonzó üdülőhelyen nyilvánvalóan van igény a rendezvényekre, azonban még ilyen környezetben sem engedhető meg, hogy az aránytalan terhet jelentsen a környezetre. Ismét a 3810-2/2013. számú határozatra szeretnénk utalni, amely lehetővé tette, hogy a szabadtéri színpadon egy hónapon keresztül hétfőtől vasárnapig 23.45 tartsanak a rendezvények. Az egészséges környezethez való alapjog ilyen mértékű korlátozása álláspontunk szerint semmiképp sem tekinthető arányos és megfelelő megoldásnak.

Szükséges hangsúlyozni, hogy a (helyi) zajvédelmi szabályozás célja nem a vállalkozások, a rendezvények ellehetetlenítése, hanem a zajjal járó tevékenységek ésszerű keretek között tartása, összességében az egészséges környezethez való jog biztosítása.

Az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz az Ör. hiányos szabályozása a szabadtéri rendezvények megtartásának környezetvédelmi (zajvédelmi) szabályai tekintetében, különös tekintettel arra a körülményre, hogy a korábbi garanciális szabályokat az önkormányzat fokozatosan enyhítette illetve eltörölte.

Intézkedésem

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 37. §-a alapján felkérem Harkány polgármesterét, hogy a jelentés megállapításaira figyelemmel kezdeményezze az Ör. zajvédelmi szabályozásának módosítását oly módon, hogy az megfelelő védelemben részesítse a település lakóinak egészséges környezethez való alapjogát.

Budapest, 2014. november

Székely László

Szabó Marcel

¹¹ 3804-2/2013. és 3810-2/2013. számú határozatok

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5981/2013. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos sérelmezte a fia sérelmére elkövetett bűncselekmény alapos gyanúja miatt indult rendőrségi eljárást. A panaszos 17 éves fiát – akit szúrt sebbel szállítottak a székesfehérvári kórházba, és azonnal megműtöttek – a műtét után két órával kihallgatták a rendőrök. A kihallgatáson a szülők, mint törvényes képviselők nem lehettek jelen. Később a panaszos hiába kért tájékoztatást az ügy állásáról a Bicskei Rendőrkapitányságon, majd a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányságon, nem kapott. Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján az ügyben több alapvető jog sérelmének a gyanúja is felmerült, vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást, valamint a vonatkozó dokumentumok megküldését kértem a Fejér Megyei rendőrfőkapitánytól.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk /1/ bekezdés)

A gyermek védelemhez való joga: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket”* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés) *„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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

A megállapított tényállás

1. A főkapitányi tájékoztató szerint a panaszos fia sérelmére 2013. július 21-én bűncselekményt követtek el. A fiatalos sértettet súlyos testi sérülést szenvedett, ezért azonnal kórházba szállították és megműtöttek. A Székesfehérvári Rendőrkapitányság nyomozói a Fejér Megyei Szent György Kórházban még aznap sértett tanúként hallgatták ki. A kihallgatását megelőzően szülei az ágya mellett voltak, a kihallgatás ideje alatt azonban az ágytól kb. 5 méterre, a kórterem ajtajában álltak. A panasz szerint az eljáró rendőrök kiküldték ki őket a kórteremből. A tanúkihallgatás során a sértettnek komoly fájdalmai voltak. Erre, valamint az érdemi információk hiányára tekintettel a nyomozó hatóság tagja rövid időn belül lezárta a kihallgatást, az csupán 16 percig tartott.

A törvényes képviselők a tanúkihallgatási jegyzőkönyvben ugyan nincsenek jelen lévőként feltüntetve, a főkapitányság álláspontja szerint a kórterem ajtajában állva is nyomon követhették a kihallgatást, jelenléttel kapcsolatos jogaik nem sérültek.

2. Ugyancsak a főkapitányi válasz szerint a panaszos 2013. július 30-án tájékoztatást kért az ügy állásáról a Bicskei Rendőrkapitányságon. A nyomozást akkor a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság folytatta, ezért a rendőrök nem tudtak felvilágosítást adni, a törvényes képviselőt a területi rendőri szervhez irányították. Augusztus 7-én a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányságon a panaszos arról értesült, hogy a nyomozást 2013. július 30-tól a Bicskei Rendőrkapitányság folytatja, ezért javasolták, hogy újból keresse fel a helyi rendőri szervet. A sértett édesanyja még aznap megkereste a Bicskei Rendőrkapitányságot, ahol azt közölték vele, hogy az ügy irata még nem érkezett meg hozzájuk, annak tartalmát nem ismerik, így érdemi információval nem tudnak szolgálni.

A panaszost későbbi időpontban azonban megfelelően tájékoztatták az ügy állásáról, illetve az iratok megismeréséhez fűződő jogáról, majd a tanúkihallgatási jegyzőkönyvről másolatot biztosítottak részére.

3. A vizsgálat során felmerült az a kérdés, hogy a súlyos, személy elleni erőszakos bűncselekmény áldozatai (a sértett gyermek és törvényes képviselője) kaptak-e tájékoztatást az áldozatsegítő támogatások igénybevételének lehetőségéről.

A főkapitány megállapította, hogy a nyomozás során az áldozatsegítő támogatásokról, az Áldozatsegítő Szolgálat működéséről sem a sértett, sem hozzátartozói nem kaptak tájékoztatást. A tájékoztatás elmaradását egyrészt a tanú állapota indokolta, ugyanis a fiataalkorúnak az első kihallgatása során olyan fájdalmai voltak, hogy az eljáró rendőr – a kihallgatás gyors befejezését szem előtt tartva – a támogatásokra nem tudott kitérni. A másik oka pedig az volt, hogy az eljáró rendőr által használt tanúkihallgatási jegyzőkönyv nyomtatványon a tájékoztatás nem szerepelt.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése, továbbá a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, tevékenységének vizsgálatára tehát kiterjed a hatásköröm.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé 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 biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Magyarország Alaptörvénye alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog. Az Alkotmánybíró a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíró több határozatában megfogalmazta, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 53., 65.].

Az Alkotmánybíró az 56/1991. (I. 30.) AB határozatában kimondta, hogy a „jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376., 383.].

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat) Az Alkotmánybíró 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.

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése szerint: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” Az Alkotmánybíró álláspontja szerint „*a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog illet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához.*” (995/B/1990. AB határozat). Erre tekintettel, kifejezetten a gyermekek jogaként rögzítették a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. *E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat, függetlenül attól, hogy az Alaptörvény külön kötelezetteket nem jelöl meg.*

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a fiatalokú sértett törvényes képviselőjének kihallgatáson való részvételi joga sérült. Az anya a kihallgatást megelőzően fia betegágya mellett volt. Szeretett volna jelen lenni a 17 éves sértett kihallgatásánál. A kihallgatás során azonban csak a kórterem nyitott ajtajában tartózkodhatott, neve a tanúkihallgatási jegyzőkönyvben nincs jelenlévőként sem feltüntetve.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 86. § (3) bekezdése a 18. életévét be nem töltött tanúként kihallgatandó személy érdekinek védelmét szolgálja azzal, hogy lehetővé teszi a fiatalok tanú kihallgatásánál a törvényes képviselő vagy a gondozó jelenlétét. Ennek oka az, hogy a gyermek számára érzelmileg önmagában megterhelő, ha bűncselekménnyel kerül kapcsolatba, különösen – mint a jelen ügyben – sértett tanúként.

Az, hogy a fiatalok törvényes képviselője csak az ajtóból figyelhette a kihallgatást, nem azonos a jelenléttel, nem biztosíthatott a gyermek számára elégséges támogatást. Erre tekintettel – álláspontom szerint – a vizsgált ügyben sérült a *gyermekkorú sértett védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joga*. A Fejér Megyei rendőrfőkapitány a megkeresésem alapján folytatott vizsgálata során ezt saját hatáskörében észlelte és felhívta az állomány figyelmét az ilyen jellegű kihallgatások jövőbeli szakszerű végrehajtására.

Ha a büntetőeljárásban a 18. életévét be nem töltött személy tanúkénti szerepeltetése szükséges, az azt feltételezi, hogy az érintett gyermek kapcsolatba került az adott bűncselekménnyel, amelyről érdemi információval tud szolgálni. A testi, lelki, érzelmi, vagyoni károkat okozó bűncselekmény a gyermek életében abban az esetben is traumatizáló hatású, ha „csak” szemlélője volt az eseményeknek. Különösen erős a traumatizáló hatás, ha a büntetőeljárásban szereplő gyermek a bűncselekmény sértettje. Ilyenkor a bűncselekmény elszenvedésének viktimizációs hatásai összeadódnak a tanúkénti meghallgatás fájdalmát, feszültséget okozó hatásával. Vitathatatlan, hogy ebben a helyzetben – optimális esetben – a gyermek számára a szükséges támogatást, bizalmat és biztonságot hozzá érzelmileg közelálló szülő (törvényes képviselő) jelenléte biztosíthatja.

Az Európai Parlament és a Tanács, a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2012. október 25-i 2012/29/EU irányelve (a továbbiakban: irányelv) szerint gyermeknek minősül minden 18. életévét be nem töltött személy. Az irányelv 1. cikke kimondja, hogy a tagállamok biztosítják, hogy ezen irányelv alkalmazása során – amennyiben az áldozat gyermek – elsődlegesen a gyermek mindenek felett álló érdekét vegyék figyelembe, amit egyedileg értékeljenek. Gyermekközpontú szemléletként kell érvényesülnie a gyermek életkorának, érettségének, valamint véleményének, szükségleteinek és aggályainak. A gyermeket és adott esetben a szülői felügyeleti jogot gyakorló személyt vagy a gyermek más törvényes képviselőjét tájékoztatni kell azokról az intézkedésekről vagy jogokról, amelyek középpontjában kifejezetten a gyermek áll. Az irányelv 22. cikke szerint a gyermek áldozatokról a másodlagos és ismételt áldozattá válás, a megfélemlítés és a megtorlás kockázata miatti sérülékenységük okán vélelmezni kell, hogy specifikus védelmi szükségleteik vannak.

A gyermekbarát igazságszolgáltatással összefüggő AJB-2324/2012. számú ombudsmani jelentés szerint: „a 18 év alatti gyermek korához, érettségéhez nem igazodó tanúkénti kihallgatás mély nyomot hagyhat a gyermekben, esetenként olyan hatások érhetik, amelyek feldolgozásához a későbbiekben szakember segítsége szükséges”. A „jogsabályok nem rendezik megnyugtatóan a 14. életévét betöltött és 18. életévét meg nem haladott gyermek tanúkénti kihallgatásának szabályait. A figyelmeztetések a gyermek korának megfelelő, érthető módon való megfogalmazása mellett a kihallgatás módjának, a kihallgatást végző személyének, képzettségének, a gyermeket jogainak érvényesülésében segítő személy jelenlétének rögzítése elengedhetetlen annak érdekében, hogy a gyermek jogai, elsősorban a védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogai ne sérüljenek.

A 18. életévét be nem töltött gyermek, büntető- és szabálysértési eljárásban történő tanúkénti kihallgatására vonatkozó speciális, az érettségét, tájékozottságát figyelembe vevő, jogainak érvényesülését segítő szabályok hiánya visszasságot okoz az érintettek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben.”

Mindezekre tekintettel a jelentés az ombudsmani intézkedések között tartalmazza, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter fontolja meg a *büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény olyan tartalmú módosításának kezdeményezését, hogy a 14. életévét betöltött gyermek tanúkénti kihallgatásán is legyen kötelező a törvényes képviselő jelenléte*. A Be. szabályozása a szóban forgó ombudsmani ajánlás óta nem változott. Jelen ügyben is azt tapasztaltam, hogy a gyermekek törvényes képviselő nélkül való kihallgatása sérti jogaik maradéktalan érvényesülését. *Erre tekintettel a hivatkozott garanciális szabály beépítését a Be-be továbbra is szükségesnek tartom.*

A Be. 70/B. § (1) bekezdése szerint az eljárás során keletkezett iratról az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság, amely előtt az eljárás folyamatban van, a büntetőeljárásban részt vevő személyek kérelmére legkésőbb a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül másolatot ad ki. A nyomozás befejezéséig a gyanúsított, a védő, a fiatakorú törvényes képviselője, a sértett és képviselője másolatot kaphat a szakvéleményről, valamint az olyan nyomozási cselekményről készült iratról, amelyeknél jelenlétüket e törvény lehetővé teszi; az egyéb iratról pedig akkor, ha ez a nyomozás érdekeit nem sérti.

A panaszos első alkalommal nem az eljárást folytató nyomozó hatóságtól kért felvilágosítást, így ott csupán arról tudták tájékoztatni, hogy a Fejér Megyei Rendőr-főkapitánysághoz forduljon. Amikor a panaszos ezt megejtette, a nyomozás iratait már postázták a Bicskei Rendőrkapitányságra. Ezért a helyi rendőri szervhez irányították. Ott azonban csak akkor tudtak a panaszosnak érdemi tájékoztatást adni, amikor az iratok oda megérkeztek. Ekkor viszont minden lehetséges információt – köztük a tanúkihallgatási jegyzőkönyvről készült másolatot is – megkapott. Erre tekintettel *a panasz e részében alapvető joggal összefüggő visszasságot nem észleltem.*

Végül megállapítottam, hogy a sértett a nyomozást folytató hatóságoktól az áldozatsegítő támogatások igénybevételének lehetőségéről sem szóban, sem írásban nem kapott tájékoztatást. Az irányelv 8. cikke szerint a tagállamok elősegítik, hogy a feljelentést átvevő illetékes hatóság és az egyéb érintett szervek az áldozatokat az áldozatsegítő szolgálatokhoz irányítsák. A gyermek áldozatokkal kapcsolatban az irányelv kimondja, hogy őket az ezen irányelvben meghatározott jogokkal teljes mértékben rendelkező áldozatokként kell figyelembe venni és kezelni, valamint biztosítani kell számukra, hogy ezen jogokat olyan módon gyakorolhassák, amely figyelembe veszi az önálló véleményalkotásra való képességüket.

A rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet szerint a rendőrség minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerül kapcsolatba – átadja a területi igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. (A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény) szerinti áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség, vagy a határőrség kérelmükre kiállítja. Az AJB-7599/2012. számú, az Áldozatsegítő Szolgálat működésével kapcsolatos ombudsmani jelentés szerint bármely „támogatási rendszer működésével kapcsolatban alapvető kérdés az, hogy a támogatni kívánt személyi kör milyen módon szerezhet tudomást a támogatás lehetőségéről. A támogatás létéről szóló információ hiány, vagy ennek nem kellően hatékony átadása esetén a segítségnyújtás nem jut el az arra jogosultakhoz.”

A gyermekeket érintő bűnmegelőzési és áldozatvédelmi tevékenységgel összefüggésben, az AJB-2617/2012. számú jelentés szintén megállapította, hogy „gyakori eset, hogy a rendőrkapitányságok munkatársai nem időben, vagy egyáltalán nem teljesítik az áldozatsegítő szolgáltatásokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségüket, aminek következtében az áldozatok nem férnek hozzá az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz, illetve nem időben tudják igénybe venni azokat”.

A már hivatkozott AJB-7599/2012. számú jelentés szerint továbbá sok esetben „*a rendőrség a jogszabályi kötelezettsége ellenére nem nyújt tájékoztatást, vagy – egy nem kifejezetten erre kiképzett és ráhangolt személy közbeiktatása miatt – sokszor elmarad, késik, vagy egyoldalú (például az azonnali pénzügyi segélyre kihegyezett) az információátadás. Problémát jelenthet az is, hogy nem megfelelő, nem kellően hatékony a tájékoztatás formája.* A rendőrség a gyakorlatban írásbeli tájékoztatást ad a Szolgálatról, mégpedig a feljelentési jegyzőkönyv részeként. Ennek egyik bekezdése – a többi kötelezően megadandó figyelmeztetés és tájékoztatás között – tartalmazza az áldozatsegítésre vonatkozó figyelemfelhívást, amely bekezdést az áldozatnak a többihez hasonlóan alá kell írnia. Az IRM rendelet szerint az írásbeli tájékoztatás mellett szóban is fel kell hívni a sértett figyelmét az áldozatsegítés lehetőségére. A jogszabálynak ez az előírása nem véletlen, hiszen a segítő szakmák tapasztalatai szerint az információátadás egy traumát követő helyzetben csak akkor lehet hatékony, ha abban a személyesség, a helyzethez illeszkedés dominál.”

Az AJB-7599/2012. számú jelentés tartalmazza azt is, hogy „*az állam által fenntartott támogatási rendszer működésének kiszámíthatóságához hozzátartozik az a körülmény is, hogy a rendszer által megcélzott személyi körhöz, a támogatás jogosultjaihoz garantáltan eljusson az az információ, amely alapján dönteni tudnak a támogatás igénybevételéről*”.

Mindezekre tekintettel a szóban forgó jelentés az ombudsmani intézkedések között tartalmazza, hogy az országos rendőrfőkapitány tegye meg a szükséges intézkedéseket arra, hogy a rendőrség maradéktalanul, a konkrét helyzethez illeszkedő módon tegyen eleget az IRM rendeletből fakadó kötelezettségének, továbbá az áldozatokkal való kapcsolatfelvétel terén dolgozzon ki olyan módszert, amely elősegíti a súlyos bűncselekmények áldozatainak hatékonyabb elérését.

Jelen vizsgálatom során megállapítottam, hogy *a rendőrség azzal, hogy elmulasztotta az áldozatsegítésről szóló kötelező tájékoztatás megadását, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.* A Fejér Megyei főkapitány ezt is észlelve, felhívta az állomány figyelmét arra, hogy a sértett tanúkihallgatása során az áldozatsegítő támogatások igénybevételéről történő tájékoztatásnak, az írásos tájékoztató átadásának, illetve kérelem esetén az igazolás kiállításának minden esetben eleget kell tenni. Gondoskodott továbbá az áldozatsegítő támogatásokra való figyelemfelhívást is tartalmazó, a helyszíni tanúkihallgatások esetén alkalmazható jegyzőkönyvnyomtatványok tartalmának ellenőrzéséről, hiányosságuk pótlásáról, illetve amely rendőri szervnél ilyen nincs, annak bevezetéséről, végül a panaszos fiának tájékoztatásáról.

A témát érintő korábbi ombudsmani intézkedések ellenére megállapítható, hogy az áldozatok támogatási lehetőségekről szóló tájékoztatása továbbra sem megfelelő. Erre tekintettel szükségesnek tartom hangsúlyozni a rendőrség tájékoztatási kötelezettségének fontosságát és azt, hogy a súlyos, erőszakos bűncselekmények áldozatai különösen sérülékenyek, ezért kiemelt figyelmet érdemelnek.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1) Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az országos rendőrfőkapitányt*, hogy országos szintű céllenőrzés keretében vizsgálja meg, hogy az alárendeltségében működő rendőri szervek
 - hogyan érvényesítik a gyakorlatban az IRM rendelet szerinti áldozatsegítési tájékoztatási kötelezettségüket;
 - áldozatvédelmi referensei tájékoztatják-e a súlyos, személy elleni erőszakos bűncselekmények – kiemelten a gyermekkorú – áldozatait, megvalósul-e az említett áldozati kör hatékony elérése.

2) Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy ismételten fontolja meg a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a 14. életévét betöltött, de a 18. életévét még el nem érő gyermek tanúkénti kihallgatásán is legyen kötelező a törvényes képviselő jelenléte.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint

- a) közigazgatási szerv,
- b) helyi önkormányzat,
- c) nemzetiségi önkormányzat,
- d) kötelező tagság alapján működő köztestület,
- e) a Magyar Honvédség,
- f) rendvédelmi szerv,
- g) közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében,
- h) nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve,
- i) közjegyző,
- j) törvényszéki végrehajtó,
- k) önálló bírósági végrehajtó vagy
- l) közszolgáltatást végző szerv

(a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Közszolgáltatást végző szerv - függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik -

- a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,
- b) a közüzemi szolgáltató,
- c) az egyetemes szolgáltató,
- d) az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,
- e) a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint
- f) a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja

- a) az Országgyűlés,
- b) a köztársasági elnök,
- c) az Alkotmánybíróság,
- d) az Állami Számvevőszék,
- e) a bíróság, valamint
- f) az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

2. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény

70/B. § (1) Az eljárás során keletkezett iratról - ideértve a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság által beszerzett, illetőleg a büntetőeljárásban részt vevő személyek által benyújtott, valamint csatolt iratot is - az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság, amely előtt az eljárás folyamatban van, a büntetőeljárásban részt vevő személyek kérelmére a (2)-(7) bekezdés szerint legkésőbb a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül másolatot ad ki.

(2) A nyomozás befejezéséig a gyanúsított, a védő, a fiatalkorú törvényes képviselője, a sértett és képviselője másolatot kaphat a szakvéleményről, valamint az olyan nyomozási cselekményről készült iratról, amelyeknél jelenlétüket e törvény lehetővé teszi; az egyéb iratról pedig akkor, ha ez a nyomozás érdekeit nem sérti. A sértett a nyomozás során keletkezett más iratokról a tanúkénti kihallgatását követően kaphat másolatot.

(5) A nyomozás befejezését követően

- a) a terhelt, a védő és a fiatalkorú törvényes képviselője másolatot kaphat a nyomozás azon iratairól, amelyeknek a megismerésére a 193. § (1) bekezdése alapján jogosult,
86. § (3) A tizennyolcadik életévét meg nem haladott, valamint a (2) bekezdésben meghatározott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője és gondozója jelen lehet.
451. § A törvényes képviselő az ügy iratait a nyomozás befejezése után megtekintheti. A nyomozás során is megtekintheti az olyan eljárási cselekményekről készült iratokat, amelyeknél jelen lehetett. Egyébként a törvényes képviselő jelenléti, észrevételezési, felvilágosítás-kérési, indítványtételi, valamint jogorvoslati jogára a védő jogai irányadók.
458. § Az eljárás során hozott határozatot a törvényes képviselővel, az ügydöntő határozatot és a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésről szóló határozatot a gondozóval is közölni kell.

3. 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet a rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól

1. § A rendőrség minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerülnek kapcsolatba – átadja a fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. szerinti áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmükre kiállítja. A tájékoztató átadásáról és a szóbeli figyelemfelhívásról feljegyzést kell készíteni, amit az ügyirathoz csatolni kell.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6115/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Kristó Annamária
dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszosok azért fordultak hivatalomhoz, mert a közterületen húzódó villamosvezetékekre, és a közterületen elhelyezett tartóoszlopokra tekintettel a hatóságok vezetékjogot jegyeztek be szabadbattyáni ingatlanjaikra.

A beadványban foglaltakkal kapcsolatban a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a konkrét ügyet illetően tájékoztatást kértem a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága igazgatójától és a Fejér Megyei Kormányhivatal Földhivatalának vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A tulajdonhoz való jog: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”* [Alaptörvény XIII. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok

1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Új Ptk.)
2. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET.)
3. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.);
4. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv);
5. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
6. A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet;
7. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII 29.) FVM rendelet (Inytv. Vhr.);
8. A termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet (NGM rendelet)

A megállapított tényállás

A panaszosok előadták, hogy két évvel ezelőtt Szabadbattyán területén két tehermentes ingatlant vásároltak. A Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága mindkét ingatlanra 8-8 m² területnagyságra vezetékjogot jegyeztetett be a közterületen elhelyezett közcélú hálózat biztonsági övezetének az ingatlanokat érintő területére hivatkozva.

A Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság (a továbbiakban: a Hatóság) igazgatója megkeresésemre a következőket válaszolta.

A Hatóság 2013. május 29-én kelt határozatában a Szabadbattyán település 0,4 kV-os közcélú, légvezetékes és földkábeles hálózatra az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. javára vezetékJog fennállását állapította meg. A hálózat Szabadbattyán, Úrhida, Székesfehérvár és Sárszentmihály településeken részben közterületen, részben egyéb ingatlanokon épült meg több mint 10 évvel ezelőtt.

A vezetékJog megállapításának jogszabályi háttere a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET) 172. §, valamint a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 37. § (1) bekezdés f) pontja, (3) bekezdése és 39. §-a, 2. sz. melléklete. Ezen jogszabályhelyekre hivatkozott a panasszal érintett határozat indoklás részében is. A VET 172. § (1) bekezdés szerint „A hálózati engedélyes a kérelem benyújtását megelőzően legalább tíz évvel korábban idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett közcélú átviteli és elosztó vezeték, tartószerkezet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezés tekintetében, amennyiben azok elhelyezésére vonatkozó vezetékJog alapítása nem történt meg, vagy a vezetékJogi engedély nem lelhető fel, illetve a vezetékJog az ingatlan-nyilvántartásba nem került bejegyzésre, a 116. § szerinti Hatóságtól e törvény hatálybalépésétől számított hat éven belül kérheti a vezetékJog megállapítását, vagy a vezetékJog bejegyzésére alkalmas határozat kiadását.”

A Hatóság igazgatójának álláspontja szerint a hatályos és határozatban is megjelölt jogszabályok alapján a vezetékJog fennállását megállapító, a vezetékJog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére alkalmas határozatban minden idegen ingatlant szerepeltetni kell, mely érintett a meglévő közcélú hálózattal, függetlenül attól, hogy az idegen ingatlant milyen területként, milyen besorolással tartja nyilván az ingatlan-nyilvántartás. Az igazgató kifejtette azt is, hogy a vezetékJog fennállásának megállapítása ténymegállapító határozat, nem a VET 115. § szerinti építésügyi hatósági engedélyezési eljárás. A VET. 172. §. (3) bekezdése szerint a vezetékJog megállapítása (ami jelen esetben is történt), illetve annak utólagos bejegyzése az ingatlannal kapcsolatban többlet jogokat és kötelezettségeket nem keletkeztethet. Ezen eljárás során nem engedélyeznek, nem alapítanak meg vezetékJogot, csak a jogszabályi feltételek teljesülése esetén határozatban megállapítják, hogy a hálózat fennáll, és az az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre kerülhet. Más a helyzet a létesítendő közcélú hálózatok esetén, ahol a VET 115. § a) pontjában meghatározott építési engedélyezési eljárást kell lefolytatni, és a vezetékJogi engedélyezési eljárás során figyelembe kell venni a VET 123. § (3a) bekezdését. Eszerint a „Közterületen elhelyezendő közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékJogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.” A létesítendő vezetékek esetén továbbá a közcélú hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant. Az igazgató tájékoztatott arról is, hogy a határozattal kapcsolatban a panaszosok, mint az érintett ingatlanok tulajdonosai megkeresték a Hatóságot azzal, hogy sem az ingatlanjukon, sem előtte nem található vezeték, ezért a vezetékJog bejegyzés ellen a Földhivatalnál fellebbezéssel éltek, az alapvető jogok biztosához pedig panasszal fordultak. A panaszos levélre reagálva megküldte a vezeték felméréséről készített terület-kimutatást és változási vázrajzot, amely szerint az ingatlanokat a vezeték biztonsági övezete érinti 8-8 m² mértékben. 2013. szeptember 11-én érkezett levelében az ingatlan tulajdonosok ismét panasszal éltek a vezetékJog bejegyzése ellen. Előadták, hogy véleményük szerint a határozatban leírt biztonsági övezet nem érinti tulajdonukat. A panaszt – mint ahogy minden egyes panaszt, bejelentést – az igazgató kivizsgálta. Felhívására a hálózati engedélyes 2013. november 18-án benyújtotta a helyszínen készült mérési jegyzőkönyvet, mely szerint a hálózat megléte, valamint a tárgyi ingatlanok vezetékJoggal való érintettsége – álláspontjuk szerint – bizonyított. A panaszosokat a jegyzőkönyv másolatának megküldésével tájékoztatta a kivizsgálás eredményéről.

Fejér Megyei Kormányhivatal Földhivatalának vezetője az ügygel kapcsolatban kialakított álláspontjáról a következő tájékoztatást adta.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.) 6. § (1) bek. alapján: „A jogok és jogilag jelentős tények bejegyzésére illetőleg feljegyzésére irányuló ingatlan-nyilvántartási eljárás – ha e törvény másként nem rendelkezik – az ügyfél kérelmére vagy hatósági megkeresésre indul, és az ingatlan-nyilvántartásba csak az a jog, jogilag jelentős tény jegyezhető be, illetőleg kerülhet feljegyzésre, amelyet a kérelem vagy hatósági megkeresés megjelöl.” Az ingatlanügyi hatóság tehát a hatósági megkereséshez kötött, az abban foglaltakon túl nem terjeszkedhet, ez a kérelemhez kötöttség elve.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.) 5:168 §-a kimondja, hogy: „5:168. § [A bejegyzési elv]

- (1) Törvényben meghatározott egyes jogok keletkezése, módosulása és megszűnése az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapra történő bejegyzéssel megy végbe. Az ingatlan-nyilvántartásba azokat a jogokat lehet bejegyezni, amelyek bejegyzését jogszabály lehetővé teszi.
- (2) A jogátruházásról kiállított okiraton alapuló bejegyzés keletkezteti az átruházáson alapuló tulajdonjogot, a jogalapításról kiállított okiraton alapuló bejegyzés pedig a szerződésen alapuló vagyronkezelői jogot, földhasználati jogot, haszonélvezeti jogot és a használat jogát, telki szolgalmi jogot és jelzálogjogot.
- (3) Törvényben meghatározott egyes jogilag jelentős tények feljegyzésének, illetve jogszabály erejénél fogva keletkező jogok bejegyzésének elmaradása a hozzájuk fűződő joghatást nem érinti.
- (4) Törvényben meghatározott egyes jogok bejegyzésének és jogilag jelentős tények feljegyzésének elmaradása esetén a jogosult azokat a jóhiszemű harmadik jogszerzővel szemben nem érvényesítheti.
- (5) Törvényben meghatározott egyes jogok és jogilag jelentős tények bejegyzése a későbbi jogszerzők szerzését korlátozza vagy feltételelessé teszi.”

A hivatalvezető hivatkozott arra, hogy a fent ismertetett (2) bekezdés felsorolja az ún. konstitutív bejegyzéseket, amelyeknél az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés hozza létre a jogot. A közérdekű használati jog, ezen belül a vezetékjog (Inyvtv. 16. § f) pont) nem került bele a felsorolásba, ennél fogva ebben az esetben nem az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés keletkezteti a jogot, ezeket deklaratív bejegyzéseknek hívjuk. A deklaratív bejegyzéseknél tehát a jog anélkül is fennáll, hogy azt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeznék.

A vezetékjog – akár köz-, akár magánterületen – tehát anélkül is fennáll, hogy azt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeznék. A vezetékjogot ugyanis VET 123. § (3) bekezdése alapján az illetékes építésügyi hatóság, a Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság alapítja. A VET 123. § (3) bekezdését idézve a hivatalvezető arra hívta fel a figyelmemet, hogy: „A közcélú hálózat idegen ingatlanon történő elhelyezésére a hálózati engedélyes javára a Hatóság vezetékjogot engedélyezhet, ha az a közcélú hálózat szükséges fejlesztése érdekében indokolt, és az ingatlan használatát lényegesen nem akadályozza.”

A VET. 125. § (1) bekezdése értelmében a Hatóság a jogerős határozatával megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, hogy az jegyezze be a már megállapított vezetékjogot azokra az ingatlanokra, amelyekre a vezetékjogot megállapítják. Tehát a Hatóság határozata tartalmazza azt, hogy vezetékjogot alapít a jogosult javára, és azt, hogy mely ingatlanokat érinti.

A közterületekre vonatkozó vezetékjog-bejegyzésre a VET. 123. § (3a) bekezdése alkalmazandó, amely kimondja: „*Közterületen elhelyezendő közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.*” A hivatalvezető jogértelmezése szerint a „nem kell” szókapcsolat diszkrecionális jogot jelent.

Vagyis az érintettek dönthetnek úgy, hogy bejegyeztetik a közterületre is a vezetékjogot, de úgy is, hogy nem. Tiltás esetén ugyanis álláspontjuk szerint nem a „nem kell”, hanem a „nem lehet”, „tilos”, „nem szabad”, vagy hasonló értelmű szavak, szókapcsolatok lennének a jogszabályi rendelkezés szövegében.

A változási vázrajzot az ingatlanügyi hatóságnak azért kell záradékolnia, hogy azzal igazolja azt, hogy a térkép a hatályos műszaki előírásoknak és ingatlan-nyilvántartási adatoknak megfelelően készült el. Ezeket az előírásokat az ingatlan-nyilvántartási célú földmérési és térképészeti tevékenység részletes szabályairól szóló 25/2013. (IV. 16.) VM rendelet tartalmazza. A rendelet nem írja elő, hogy a záradékolás előtt az ingatlanügyi hatóság ügyintézője – aki ingatlanrendezői minősítéssel rendelkező földmérő végzettséggel kell, hogy rendelkezzen, tehát nem jogász – ellenőrizze azt, hogy a vezetékjogot egyáltalán be lehet-e jegyezni arra a területre.

Az ingatlanügyi hatóság hatásköre a 338/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet 7. § (1) bekezdése alapján az ingatlan-nyilvántartás vezetése, ilyen ügyek intézése. A hivatalvezető álláspontja szerint túlerjeszkedne a hatáskörén, ha a Hatóság határozatának érdemi tartalmát bírálná felül. Eljárása során csak azt vizsgálhatja, hogy a megkereső hatóság határozata megfelel-e az Inytv. 26. § (8) és 34. § (1) bekezdésében foglaltaknak, továbbá egyéb, az Inytv-ben és annak végrehajtási rendeletében foglalt követelményeknek. Ha az ingatlanügyi hatóság szerint a megkereső hatóság határozata jogszabálysértő, akkor az Inytv. 42. § (1) bekezdés alapján értesítenie kell az ügyészt a határozathozatal előtt. Az ingatlanügyi hatóság a fenti álláspontja miatt nem látta megalapozottnak azt, hogy a Hatóság a határozatával jogszabályt sértett, és emiatt az ügyész értesítése lenne szükséges. A Hatóság által megállapított vezetékjogot ezért bejegyezte az ingatlan-nyilvántartásba.

A hivatalvezető felhívta a figyelmemet még arra is, hogy *„a gyakorlatban már előfordult, hogy a közterület változtatásra került és már nem közterületként funkcionált, és így utóbb a vezetékjog nem jelenne meg, ha annak bejegyzését korábban a VET 123. § (3a) bekezdésére hivatkozva az ingatlanügyi hatóság megtagadná.”*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint többek között közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervekre kiterjed-e a hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja hatóságként nevesíti a közigazgatási feladatot ellátó szervet, az eljárásban érintett szervek, mind a földhivatal, mind a Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság államigazgatási szervnek minősülnek, így rájuk az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed. A panaszosok beadványaikban a jogorvoslat kimerítését igazolták, a fentiekre tekintettel pedig hatásköröm az egyedi ügyek vizsgálatára egyértelműen fennáll.

II. Az alkotmányos alapelvek és alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az

Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az ombudsman – amint erre már számos jelentésemben is felhívtam a figyelmet – egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztekét.¹

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvart kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A fentiekkel összhangban az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy a *jogszabályok mindenkire, így az állami szervekre nézve is kötelezőek*.

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.² A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.³

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*”⁴ Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A „*tisztességes*” kifejezés túlmutat a szabályszerűsége, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁵

¹ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

² Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

³ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁴ 6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat

⁵ Vö. 6/1998 (III. 11.) AB határozat

2. A tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény XIII. cikk bekezdése rögzíti, amely szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az Alaptörvény egy rendelkezésben szól a tulajdonhoz és az örökléshez való jogról. A tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. Elismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, és társadalmi felelősséget társít hozzá. Garanciális elemként rögzíti, hogy tulajdon elvonására, kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor. A tulajdont a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.⁶ A törvényalkotó továbbá a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.⁷ Az Alkotmánybíróság kinyilatkoztatta, hogy a magánjogi tulajdonjogi tárgyakon túl azon egyéb vagyoni értékű jogok is tulajdonvédelemben részesülnek, amelyek esetében, a tulajdon „önálló részjogosítványáról” van szó. *„Az Alkotmánybíróság [...] az alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmaznak.”*⁸

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgytól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.⁹

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál* az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A közérdek megléte mellett az alkotmányossági vizsgálat másik szempontja az *arányosság követelménye*, amely szerint korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III. 1. Előzmények

A jelen vizsgálat előzménye, hogy a vezetékjog utólagos bejegyzésében érintett *hatóságok eljárását* és a legfontosabb *alapfogalmak, alapintézmények* (vezetékjog, az utólagos vezetékjog, az idegen ingatlan és a biztonsági övezet jogi tartalma) többszintű polgári és közigazgatási anyagi jogi szabályok összefoglaló áttekintését már a korábbi *AJB-5747/2010. számú jelentés* rögzítette. A vizsgálat rámutatott arra, hogy a hosszú ideje fennálló, a számos módosítással sem orvosolt szabályozási anomáliák okán *sérelmet szenved a jogbiztonság követelménye*, a kiszámíthatóság és átláthatóság, és ezzel összefüggésben egyes hatósági eljárások és döntések során *nem érvényesült a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog*.

⁶ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

⁷ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

⁸ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462. o.

⁹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

A korábbi jelentésben feltárt, az eljárási garanciákkal nem összeegyeztethető egyes közigazgatási jogalkalmazási hibák, rossz automatizmusok, mulasztások, esetenként törvénytörő hatósági eljárások és döntések azért tekintendők különösen súlyosnak, mert ilyen számban és mértékben az érintett panaszosok tulajdonhoz való jogának gyakorolhatóságát, érvényesíthetőségét is veszélyeztették, sőt alkalmasak arra, hogy akár megingassák az ingatlan nyilvántartás közhitelességébe vetett bizalmat.

A vizsgálat megállapította, hogy a vezetékjog a polgári jog szabályainak megfelelően közérdekű használati jognak minősül, amely államigazgatási szerv határozatával létesül közérdekből (köz célú hálózat megépítése céljából), és amennyiben az idegen (nem köztulajdonban lévő) ingatlant érint, be kell jegyezni az ingatlan-nyilvántartásba. A vezetékjog alapításának további feltétele, hogy az annak tárgyát képező létesítményeket az idegen ingatlanon kiépítsék, illetve üzemeltessék. Régi alapelv és követelmény, hogy *a közcélú hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb, nem köztulajdonban lévő ingatlant. A megépült létesítmény, illetve az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet is ki kell jelölni, amely speciális, az ágazati jogszabályokban előírt tilalmakat és korlátozásokat foglal magába.*

Vizsgálat feltárta, hogy a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatában a fogalomhasználat következetlen és inkohérens. Egyrészt bevett gyakorlat volt, hogy közterületre jegyezték be a vezetékjogot, holott erre jogszabályi rendelkezések alapján nem kerülhetett volna sor. A jogi szabályozásban nem volt egyértelmű az sem, ha az idegen ingatlant csak a biztonsági övezet érinti, ez a körülmény önmagában megalapozza-e vezetékjog alapítását, és ez az elvi alapú bizonytalanság már önmagában is alkalmas arra, hogy sértse a jogbiztonság követelményét.

A feltárt visszasság orvoslása érdekében a biztos az érintett szaktárcák vezetőinek intézkedését kérte.

A *közigazgatási és igazságügyi* miniszter válaszában a jelentés megállapításaival egyetértve kifejtette, hogy *„már korábban is az lett volna a helyes jogértelmezés, miszerint a közterületen elhelyezett közérdekű vezeték-hálózatok tekintetében vezetékjog nem jegyezhető be közterületre és annak biztonsági övezetére.* Egyértelmű jogszabályi hely hiányában, de a kérdés megítélésénél figyelembe veendő más jogszabályok pl. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény egyes rendelkezései, valamint a 161/B/2006. és az 1200/B/2005. számú Alkotmánybírósági határozatok alapján már korábban is ez lett volna a helyes joggyakorlat, ennek ellenére a hatóságok (úgy mint a földhivatalok és a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok) ezzel ellentétes gyakorlatot folytattak.

A *vidékfejlesztési miniszter* a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy amint arra az ombudsman rámutatott, a vezetékjog utólagos bejegyzési eljárásában résztvevő hatóságok (a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok és a földhivatalok) *a közterületen létesített elosztóvezetésekre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére vezetékjogot nem alapíthattak, illetőleg jegyezhetek volna be.* Ezzel összefüggésben a jogellenesen bejegyzett vezetékjogok ingatlan-nyilvántartásból való törlése érdekében a földhivatalnak már nem áll módjában hivatalból intézkedéseket tenni. Az ingatlanügyi hatóság regisztráló hatóság, továbbá az ingatlan-nyilvántartási eljárás egyik legfontosabb alapelve Inyvtv. 6. §-ában szabályozott kérelemhez kötöttség elve. A hivatalból történő eljárás lehetőségét épp a kérelemhez kötöttség elvére figyelemmel a törvény meglehetősen szűk körben biztosítja. Az Inyvtv. 8. §-ában szabályozott okirati elvre is tekintettel *az ingatlan-nyilvántartásba jogerősen bejegyzett vezetékjog csak a hatóság megkeresése, vagy jogerős bírói ítélet alapján törölhető.* Az Inyvtv. 54. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az ingatlanügyi hatóság a jogok bejegyzése és a tények feljegyzése tárgyában meghozott döntését – a jogorvoslati eljárástól eltekintve – nem vonhatja vissza, és nem módosíthatja, ahogyan – az Inyvtv. 54. § (6) bekezdésére figyelemmel – ezen eljárásokban felügyeleti intézkedésnek sincs helye.

A földhivatal a fentiek értelmében nem vállalhatja fel annak a felelősségét, hogy a már bejegyzett vezetékjogot – a fellebbezésre rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltét, illetőleg a másodfokú hatóság felülvizsgálatát követően – az ingatlan-nyilvántartásból törölje hatósági megkeresés vagy jogerős bírósági ítélet hiányában. A bejegyzés alapjául szolgáló hatósági határozat elbírálásakor – amennyiben azt jogsértőnek találja – igen szűk mozgástere van az ingatlanügyi hatóságnak, hiszen a határozathozatal előtt az ügyészt – az Inyvtv. 42. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján – kizárólag abban az esetben értesítheti, *„ha az ingatlanügyi hatóság megítélése szerint a bejegyzés alapjául szolgáló hatósági határozatot nem a hatáskörében eljáró szerv hozta, vagy a határozat tartalma jogszabályba ütközik, erről az ingatlanügyi hatósági határozathozatal előtt az ügyészt értesíti.”* A miniszter álláspontja szerint azonban ezek a körülmények a vizsgált esetekben nem álltak fenn.

A miniszter szerint a *fentiek értelmében a közterületen létesített elosztóvezetésekre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére tekintettel bejegyzett vezetékjog törlése iránt a vezetékjogot alapító hatóságnak kell jogerősen rendelkeznie a törléséről és a törlés érdekében megkeresnie az illetékes földhivatalokat.*

A *nemzeti fejlesztési miniszter* válaszában utalt a *földgáz-elosztóvezetékekkel kapcsolatos szabályozásra*. A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt. 32. § (4) bekezdése érvényre juttatja, hogy *„a vezeték nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.”* A Bt. 38/A. §-a taxatíve meghatározza, hogy idegen ingatlan használatára az engedélyes milyen jogokat kérhet, illetve rendelkezik az engedélyest terhelő kötelezettségekről is, valamint felhatalmazza a Kormányt a felszíni ingatlanok korlátozására vonatkozó jogok tartalmával, engedélyezésével, megszűnésével és a kártalanítással kapcsolatos részletes szabályok kidolgozására.

A 161/B/2006. AB határozat és az 1200/B/2005. AB határozat is rögzíti, hogy a közterület rendeltetése – egyebek mellett – a közművek, így a Bt. szerinti földgáz-elosztóvezetékek elhelyezése, így a vezetékjog alapítása a közterületen indokolatlan.

Az előzőek ismeretében a *villamos energia elosztóvezetékekkel* kapcsolatosan a miniszter kifejtette, hogy a vezetékjog, mint közérdekű használati jog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes idegen ingatlanon közcélú hálózatot helyezzen el és azt üzemeltesse. A vezetékjog alapján az engedélyes földalatti és feletti vezetéket építhet, tartószerkezetet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezést helyezhet el. A VET. építési engedélyezési eljárások idegen ingatlanon címet viselő fejezetének 123. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a közművek elhelyezésére elsősorban a közterület szolgál *„A közcélú hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.”*

A miniszter véleménye szerint a jogbiztonság érdekében egyértelművé kell tenni, hogy a közterületen létesített közcélú hálózat nyomvonalára, és annak biztonsági övezetére, valamint a közcélú hálózathoz tartozó, nem tartószerkezeten elhelyezett átalakító- és kapcsolóberendezésre nem kell vezetékjogot, illetve használati jogot megállapítani.

A miniszter a jogbiztonság érdekében a fentiek alapján szükségesnek tartotta a VET. szabályozásában *is egyértelműen rögzíteni, hogy a közterületen létesített közcélú hálózat nyomvonalára és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani.* Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény 102. § (1) bekezdése 2013. január 1-jei hatállyal beiktatta a VET. 123. § (3a) bekezdését, miszerint: *„Közterületen elhelyezett közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”*

Az újabb állampolgári panaszok kapcsán 2013-ban folytatott utóvizsgálat eredményeként kiadott *AJB-5547/2012.* számú jelentés rögzítette, hogy a VET előbb említett módosítása, amely továbbra is lehetővé teszi a közterületen épült vezetékek biztonsági övezetébe tartozó magán-tulajdonú ingatlanokra vezetékjog bejegyzését, bizonytalanságot okoz azáltal, hogy vélhetően jogalkotási hiba folytán a norma szövegébe a biztonsági övezet elé bekerült a „közterületet érintő” szövegrész. Az alapvető jogok biztosa ezért felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert a VET 123. §-ának (3a) bekezdésében foglaltak módosítására, a normaszöveg kijavítására, tekintettel arra, hogy rendelkezés ellentétes a korábbi jelentésben kifejtett ombudsmani állásponttal, és eltér a többi ágazati jogszabály azonos tartalmú szabályozásától.

A nemzeti fejlesztési miniszter a jelentésre adott válasza szerint az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvénnyel módosított VET. 123. § (3a) bekezdésében *a jogbiztonság érdekében egyértelműen rögzítésre került, hogy „a közterületen elhelyezett közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”* A miniszter a fenti szabályozást nem tartotta a jogbiztonság követelményeivel ellentétesnek, mivel a szabály egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy mind a közcélú hálózatra, mind annak biztonsági övezetére csak akkor nem kell vezetékjogot alapítani, amennyiben az közterületet érint. Álláspontja szerint ugyanakkor előfordulhatnak olyan esetek, amikor a közterületen elhelyezett közcélú hálózat biztonsági övezete közterületnek nem minősülő ingatlan is érint, és ebben az esetben szükséges a vezetékjog alapítása, mivel az ezzel ellentétes szabályozás az adott, nem közterületi ingatlan tulajdonosának tulajdonjogát hátrányosan érintené, ha a vezetékjog az ingatlan-nyilvántartásba nem kerülne bejegyzésre.

III. 2. Az egyedi ügy érdemében

III.2.1. Vezetékjog és a közterület

Amint azt a korábbi jelentés is rögzítette, az Alkotmánybíróság a közművek elhelyezésével összefüggésben azt állapította meg, hogy a közművek elhelyezésére főszabály szerint a közterület (akár állami, akár önkormányzati tulajdonban van) szolgál, *így a szolgálatalapítás – melynek célja a közmű üzemeltetésének biztosítása – indokolatlan, hiszen a közterület ezt a funkciót eleve magában hordozza.*¹⁰ Az Országgyűlés ezt az alapelvet – a 2011-es módosítását követően – a VET-ben is nyomatékosan kifejezésre juttatta. *Utalnom kell arra is, hogy ezek az alapelvek nem új követelmények, azok a tárgykörre vonatkozó korábbi ágazati jogi szabályozásokban is megfogalmazódtak és érvényben voltak.*

Szükséges ismét leszögezni, hogy a közterületen elhelyezett közművek esetében *önálló vezetékjog alapítására és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére nem kerülhet sor*, mert ugyanazon a földrészleten több „szolgálatra jogosult” közüzemi szolgáltató is jelen van – gáz, víz, csatorna, távhő, távközlés, stb. – és a közterületet nem csak, hogy szabadon bárki használhatja, hanem erre a közmű engedélyesét jogszabály jogosítja fel. Ez alapján *a kizárólag egy (jelen esetben elektromos szolgáltató) jogosult javára, közterületre bejegyzett vezetékjog sérti a többi közmű szolgáltató jogát.* Jóhiszeműen szerzett jogok sérelméről sem beszélhetünk, hiszen a közterületet minden közműszolgáltató vezetékjog (szolgálat) bejegyzése nélkül is szabadon használhatja. Természetesen az engedélyes, üzemeltető köteles a megépült létesítményeket az állami földmérési alaptérképen feltüntetni, ezekről a létesítményekről közműnyilvántartást kellett¹¹, és kell vezetni¹².

¹⁰ Vö. 568/B/2005. AB határozat.

¹¹ A közműnyilvántartásról szóló 3/1979. (Ép. Ért. 11.) ÉVM utasítás Hatálytalan 2008. I. 1-től

¹² Étv. 58. § (2) d)

A jogalkotó határidő tűzésével megteremtette a közcélú hálózatot érintő vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba történő utólagos bejegyzésének a lehetőségét azokban az esetekben is, amikor egy korábbi időpontban, *az idegen ingatlanon – és nem közterületen – már megépült és üzembe helyezett közcélú átviteli és elosztó vezeték, tartószerkezet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezés tekintetében a vezetékjog az ingatlan-nyilvántartásba nem került bejegyzésre.* Az újonnan létesítendő és a már megépült, üzembe helyezett közcélú létesítmények esetében az idegen ingatlant érintő vezetékjog megállapításánál ugyanazoknak a feltételeknek kell teljesülnie, az eltérés csupán annyi, ellentétben a Mérésügyi hatóság vezetőjének álláspontjával, hogy az utóbbi már megépült és üzemel, mindössze a szolgálat alapítása, illetve földhivatali bejegyzése maradt el.

A fent idézett törvényi előírásoknak megfelelően vezetékjogot alapítani csak olyan idegen ingatlanra lehet, ahol a vezetékjog tárgyát képező létesítmények – a föld felszíne felett, illetve alatt – fizikailag is megjelennek, arra üzemeltetési engedélyt kaptak. Önmagában tehát a létesítmények fizikai megjelenése sem teremt elegendő alapot a szolgálat megállapításához, azokat üzemeltetni is kell, a közérdekű vezetékjog alapításának célja ugyanis a villamosenergia-rendszer biztonságos és hatékony működésének biztosítása.

A vezetékjog, mint közérdekű használati jog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes idegen ingatlanon közcélú hálózatot helyezzen el, azt – közérdekből – üzemeltesse. A vezetékjog alapítása az engedélyes aktív magatartásához kötött – elhelyezhet, építhet, eltávolíthat, üzemeltethet – aminek különös szerepe van nem csak az alapítás tekintetében, hanem a vezetékjog megszűnése esetén is.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az engedélyes 2013. május 27-én nyújtotta be a vezetékjog fennállásának megállapítására irányuló kérelmét, és a hatóság 2013. május 29-én kelt határozatával *a hatályos jogszabály figyelmen kívül hagyásával a kérelemnek helyt adott, annak ellenére, hogy a kérelemhez csatolt Változási vázrajzból, és Terület-kimutatásból egyértelműen kitűnt, hogy a közcélú hálózat a közterületen épült meg.* A határozat jogerőre emelkedése után pedig megküldte azt a földhivatalnak, azzal, hogy a Terület-kimutatásban és a Változási vázrajzban foglaltaknak megfelelően a vezetékjogot – a közterületekre is – az ingatlan-nyilvántartásba jegyezze be.

III.2.2. Vezetékjog és az idegen ingatlant érintő biztonsági övezet

A továbbiakban azt vizsgáltam, hogy fennállnak-e a vezetékjog alapításának a feltételei abban az esetben, amikor az ingatlant – a mellette elhelyezkedő ingatlanon, akár közterületről akár nem közterületről lévén szó – egy másik ingatlanon megépült létesítménynek csak a biztonsági övezete érinti. A közérdekű használati jog célhoz és a jogosult aktív magatartásához kötött. *A vezetékjog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes az idegen ingatlanra beléphessen, ott a jogszabályban felsorolt tevékenységeket elvégezhesse.* A Korm.rend. építési engedélyezési eljárások idegen ingatlanon címet viselő fejezetének 15. § (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy *a vezetékjogi engedélyben vagy mellékletében kell meghatározni a közcélú hálózat nyomvonalát, tartószerkezeteinek helyét, az általuk elfoglalt terület nagyságát, a közcélú hálózat biztonsági övezetként kijelölt területsáv nagyságát.* Azonban e rendelkezéseket csak abban az esetben kell alkalmazni, ha a közcélú hálózat építése idegen ingatlanon történik, vagyis a közterületen történő építési engedélyezési eljárásokban „vezetékjogi engedély” fel sem merül.

A megépült és üzembe helyezett létesítmény *biztonsági övezete* (hatásterülete) olyan, rendeletben megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett, megépített létesítmény számottevő mértékű hatást gyakorol. *A biztonsági övezetek terjedelmét és tartalmát* (tilalmak, korlátok, magatartási szabályok) a törvényekben kapott felhatalmazás alapján, ágazati rendeletekben kell rögzíteni az adott létesítmény műszaki adottságainak a függvényében.

A VET. alapján a villamosmű, a termelői vezeték, a magánvezeték, a közvetlen vezeték és a csatlakozó berendezés, valamint az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet kell kijelölni,¹³ amely terjedelmét, továbbá az érvényesítendő tilalmakat és korlátozásokat az ágazatért felelős miniszter rendeletben állapítja meg.¹⁴

A Korm. rend. 15. §-ából az következne, hogy a vezetékjog magába foglalja a biztonsági övezet fogalmát (tehát járulékos elem). *Megállapítható ugyanakkor, hogy két külön jogintézményről van szó: míg a vezetékjog egy létesítmény idegen ingatlanon történő építésére vonatkozik, a biztonsági övezet pedig a megépített és már működő létesítmény és a környezet kölcsönös védelmét szolgáló normák összessége, amelyet függetlenül a vezeték közcélúságától minden elektromos vezeték biztonsági övezetében be kell tartani.* A korlátozásokat és tilalmakat meghatározó jogszabály a villamosművek, valamint a termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet sem a közcélú vezetékhalózat biztonsági övezetéről szól, hanem valamennyi az elektromos hálózathoz, annak működését biztosító valamennyi létesítményhez kapcsolódó biztonsági előírásokat fogalmaz meg, azonban a „közcélú” fogalmat nem használja.

A fentiekből kitűnik, hogy minden elektromos létesítménynek van biztonsági övezete, de az nem fonódik össze a létesítmény építésére és üzemeltetésére vonatkozó építési és használatbavételi engedélyekkel. Így elektromos létesítmény esetén a vezetékjognak is csak járulékos elemeként értelmezhető a biztonsági övezet, bár az engedélyesek és a vezetékjog bejegyzésében közreműködő hatóságok gyakorlata ezzel ellentétes törekvést és gyakorlatot tükröz. Ugyanakkor a közcélú hálózat esetén az elektromos létesítmények értelemszerűen a köz érdekében épülnek, a közösséget látják el szolgáltatással, emiatt fokozott jelentősége van a kölcsönös védelem funkciójából a hálózatok biztonságos működési feltételeinek biztosítására is. Rá kell azonban mutatnom arra, hogy ez nem igényli a biztonsági területre is a vezetékjogi bejegyzést, mivel mindenkinek, így a biztonsági övezettel érintett ingatlantulajdonosoknak is saját épségük megóvása érdekében pusztán az elektromos hálózat ténye alapján joga és egyben kötelessége a biztonsági övezetben érvényesülő korlátozások és tilalmak betartása. E szabályok be nem tartásának észlelése esetén pedig az arra jogosult hatóságok a szabályok betartását kikényszeríthetik pl. az építési korlátozást figyelmen kívül hagyó ingatlantulajdonos esetében az építésügyi hatóság. Tekintettel arra, hogy e lehetőségek biztosítják, biztosíthatják a biztonsági övezetben való korlátozások és tilalmak betartását, *főlegesen e tekintetben a biztonsági övezettel érintett ingatlanra közérdekű használati jogot alapítani, és az ingatlant megterhelni.*

A joggyakorlat ismeretében az is egyértelmű, hogy különösen a közterületen elhelyezett létesítmény biztonsági övezetének terjedelme, – amint jelen ügyben is – csupán az idegen ingatlan egy keskeny sávját, vagy más esetben az épület falát, az utcafronti kerítés szélességét érinti. Azt is látni kell, hogy a közterületen elhelyezett létesítmények biztonságos üzemeltetéséhez szükséges tevékenységet a bárki által szabadon megközelíthető közterületről látják el az engedélyesek.

A biztonsági övezet a kölcsönös védelem biztosításán túl a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a hatásterület konkretizálásaként az ügyféli pozíció meghatározásának funkcióját is betölti. De mértékül szolgál a ténylegesen idegen ingatlanon elhelyezett közcélú hálózatra vonatkozó vezetékjog terjedelmének megállapítását illetően is, ugyanis ez esetben *az idegen ingatlanon legfeljebb a biztonsági övezet mértékéig lehet megállapítani a vezetékjogot, amely csökkentését adott esetben a hatóság elrendelheti.*

A villamos berendezés biztonsági övezetében részletesen leírt tiltó és korlátozó normák alkalmazásának a szükségszerűségét nagyban befolyásolja a biztonsági övezettel érintett ingatlan *rendeltetése, az ott végzett, illetve végezhető tevékenység köre.*

¹³ Vet. 137. §

¹⁴ 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet, 2/2013. (I.22.) NGM rendelet

Ezek a tiltó és korlátozó normák nem egyszer más *szakági jogszabályokban, engedélyezési eljárásokban* jelennek meg.¹⁵

Utalnom kell arra is, hogy a biztonsági övezetre előírt rendelkezések nem a vezetékjog (szolgálat) alapján érvényesülnek, hanem ezeket a szabályokat a vezetékjog alapítása, bejegyzése nélkül még a közterületen is érvényesíteni kell.

Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy önmagában a biztonsági övezet – úgy a tartóoszlopokra elhelyezett, mint a földalatti vezetékek esetében – nem érinti az ingatlant (földrészt). Támponot ad az Új Ptk.-nak *az ingatlanon fennálló tulajdonjog* terjedelmére vonatkozó meghatározása is, amely szerint az ingatlanon fennálló tulajdonjog – a föld feletti légi térre és a föld alatti földtestre vonatkozóan – *az ingatlan hasznosítási lehetőségeinek határáig terjed*.¹⁶ Az ingatlantulajdon kapcsán annak meghatározása, hogy az ingatlan földfelszíne alatti rétegek, illetve az ingatlan feletti légi tér mennyiben tartoznak hozzá az ingatlan tulajdonához, és hol kezdődik a felszín alatt a tulajdonjoggal nem védett rész, illetve a felszín felett a jelenlegi szabályok szerint is az államot illető „ország feletti légtér”, a kódex szintjén merev határok rögzítésével nem szükséges.¹⁷

III.3. A VET sorozatos módosítása

A jelentésem III.1. pontjában ismertetett előzményeket követően a VET. 2013. január 1-jén hatályba lépett módosítását újabb módosítás követte, amely a biztonsági övezetre vonatkozó vitatott szóhasználatot érintetlenül hagyta, viszont az egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXXVII. törvény 12. § f) pontjával 2014. január 1-jétől a VET 123. § (3a) bekezdését az alábbiak szerint módosította: „123. § (3a) bekezdésében az „elhelyezett” szövegrész helyébe az „elhelyezendő” szöveg lép. Vagyis „a közterületen elhelyezendő közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.” E módosítás a jogalkalmazók számára azt sugallja, hogy a közterületen már megépült közcélú hálózatra és annak biztonsági övezetére lehet vezetékjogot alapítani, míg a jövőben építendő közcélú hálózatra, és annak közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani, ezzel tovább fokozva a jogbizonytalanságot.

IV. A vizsgálat összegzése

Hivatalomhoz benyújtott beadványban sérelmezett bejegyzések esetében is – a csatolt és bekért dokumentumok tanúsága szerint – az érintett hatóságok olyan ingatlanok tekintetében alapítottak vezetékjogot, amelyek esetében *a törvényben rögzített feltételek eleve nem állnak fenn, különös tekintettel arra, hogy vezetékjogot – a közcélú hálózat és annak biztonsági övezete tekintetében – kizárólag olyan nem az engedélyes tulajdonában lévő ingatlanra lehet alapítani*, amely nem minősül közterületnek és a létesítmény az idegen ingatlanon, a földrészzel fizikai kapcsolatban van. Az utólagos vezetékjog bejegyzésének a biztosításával az volt a jogalkotó célja, hogy a valóban idegen ingatlanon (pl. szántó, legelő, magán tulajdonban lévő telek stb.) létesült és még be nem jegyzett vezetékjogot pótolják az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége érdekében. A gyakorlat kizárólag az elektromos létesítmények esetében ugyanakkor arról tanúskodik, hogy az engedélyesek, és a hatóságok „túlbugzóságból” olyan bejegyzéseket kértek, illetve teljesítettek, amelyeket jogszabály erejénél fogva nem lehetett volna teljesíteni.

¹⁵ PI: 16/2001. (III. 3.) FVM rendelet a Mezőgazdasági Biztonsági Szabályzat kiadásáról; 13/2010. (III. 4.) KHEM rendelet az Általános Robbantási Biztonsági Szabályzatról; 13/2010. (X. 5.) NFM rendelet a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről; 27/2006. (V. 5.) GKM rendelet az autógáz töltőállomások építési munkáiról és építésügyi hatósági eljárásairól stb.

¹⁶ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 5:17. § (1) bekezdés

¹⁷ Az Új Ptk. kommentár

A fentiek értelmében rá kell mutatni arra is, hogy a korábban közterületen elhelyezett vezetékek és azok biztonsági övezete tekintetében azért „maradt el” a vezetékjog alapítás és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése, mert a korábbi szabályok alapján sem lehetett ezekre a hálózatokra szolgalmat alapítani.

A vezetékjogot engedélyező hatóságok a közterületre jogszerűtlenül bejegyzett vezetékjogok törlése iránt korábbi jelentéseket követően sem hivatalból, sem az érintett ügyfelek kérelmére nem intézkednek, sőt – folytatva a korábbi jogsértő gyakorlatot – továbbra is vezetékjogot alapítanak és jegyeztetnek be az ingatlan-nyilvántartásba.

A korábbi jelentésekben tett megállapítások fenntartása mellett, a most vizsgált egyedi ügyben is *megállapítom, hogy a közterületre közcélú hálózat és annak biztonsági övezetére tekintettel vezetékjog fennállását megállapító és a bejegyzés iránt intézkedő hatóságok eljárása továbbra is a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljárás követelményébe ütközik, és visszásságot okoz a tulajdonhoz való joggal összefüggésben.*

Az időközben többször módosított VET. 123. § (3a) bekezdése vezetékjog bejegyzéssel összefüggő kiegészítésének pontatlansága pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését veszélyezteti.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében,

- 1/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy a Vet. 123. § (3a) bekezdésében foglalt, a vezetékjog (közcélú hálózat és annak biztonsági övezete tekintetében) közterületre való bejegyzésének tilalmát a többi energetikai tárgyú ágazati törvény közterületre vonatkozó rendelkezésének megfelelően szabályozza;
- 2/ az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, lehetőség szerint tegyen lépéseket annak érdekében, hogy
 - a/ az engedélyező hatóságok által a közterületre alapított vezetékjogra vonatkozó bejegyzést kérő határozatokat hivatalból vonják vissza, ennek eredménye alapján pedig kezdeményezze az ingatlan-nyilvántartásba már bejegyzett vezetékjog, és annak biztonsági övezetére szólóan a törlést;
 - b/ Az AJB-5747/2010. és 5547/2012. számú jelentésekben tett kezdeményezést fenntartva, kérem, szíveskedjen felhívni a vezetékjog alapításával összefüggésben eljáró hatóságok figyelmét arra, hogy a közterületre – a közcélú hálózat és annak biztonsági övezetére – vezetékjogot alapítani nem lehet.
- 3/ az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság igazgatóját, hogy a konkrét ügyben a 2013. május 29-én kelt és a VET. rendelkezésével ellentétes határozatát vonja vissza, továbbá intézkedjen az ingatlanügyi hatóságnál a törvénysértő vezetékjog bejegyzésének törlése iránt..

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6136/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Sarbak Péter

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő jogi képviselője (a továbbiakban: jogi képviselő) útján 2013 tavaszán panasszal fordult hivatalomhoz, melyben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) felé előterjesztett beadványának elbírálását, annak közérdekű bejelentésként történő minősítését sérelmezte. Az AJB-1671/2013. ügyszám alatti tájékoztató levélben megállapítottam, hogy az adóhatóság a vonatkozó jogszabályok helyes alkalmazásával, jogszerűen járt el és minősítette a beadványt közérdekű bejelentésnek, ezért a vizsgálatot külön intézkedés nélkül lezártam.

A jogi képviselő 2013 novemberében újból hivatalomhoz fordult, amelyben korábbi beadványát pontosítva előadta, hogy véleménye szerint a NAV az ügyet nem vizsgálta meg kellő alapossággal, és nem tette meg a szükséges intézkedéseket. Ennek alátámasztására többek között azt is sérelmezte, hogy az általa képviselt személyt a NAV nem hallgatta meg.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. (a továbbiakban: Pkbt.) törvény új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Ennek nyomán módosult az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.), amelynek 38/A-C. §-ai értelmében¹ az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. Ezért nyilatkozattételre hívtam fel a jogi képviselőt, aki válaszelevelében kérte, hogy az eredetileg panaszként benyújtott beadványát minősítsem *közérdekű bejelentés megfelelő intézésének felülvizsgálataként* és folytassam le az ez esetben irányadó eljárást.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

¹ **38/A. §** Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

38/B. § (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről. (2) A 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban.

38/C. § A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha *a)* a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, *b)* a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, *c)* a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.)
- A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Elnöke által kiadott 1127/2011. számú eljárási rend a közérdekű bejelentések, valamint az egyéb, be nem sorolható beadványok kezeléséről (a továbbiakban: Eljárási rend)

Megállapított tényállás

A jogi képviselőnek a 2013 során hivatalomhoz benyújtott beadványai alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben eljáró Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, és az egyedi ügyekről való egyidejű tájékoztatás mellett, az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- eleget tett-e a NAV a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Panasztörvény 142. § (1) és (2) – 2014. január elsejétől a Pkbt. 2. § (1) és (2) – bekezdésében, valamint az Eljárási rendben foglaltaknak;
- megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat.

A jogi képviselő beadványaiból, továbbá a NAV elnökének a megkereséseimre adott válaszaiból² az alábbi tényállás állapítható meg.

A jogi képviselő 2010. december 29-én kelt – a bejelentő korábbi munkáltatóját érintő – közérdekű bejelentésével kereste meg a NAV-ot. A beadványt a Kiemelt Ügyek és Adózók Adó Főigazgatósága (a továbbiakban: KAFIG) közérdekű bejelentésnek minősítette és a NAV Kiemelt Adózók Adóigazgatóságára (a továbbiakban: KAIG) tette át. A KAIG a 2011. január 26-án kelt levelében tájékoztatta a képviselőt a vizsgálat elhúzódásáról és arról, hogy annak várható befejezése március; a márciusban küldött újabb tájékoztató levél a várható befejezést júniusra tette, majd ezt érintően újabb tájékoztatást a KAIG augusztus 25-én küldött.

A jogi képviselő a bejelentő munkáltatójához kapcsolódóan 2011. május 18-án újabb, pénzmosás gyanúját tartalmazó beadvánnyal fordult a NAV-hoz (a beadványt személyesen is beadta 2012. januárban), ezúttal a Bűnügyi Főigazgatóság Pénzügyi Információs Főosztályához, amely a jogi képviselőt ugyanebben a hónapban tájékoztatta a beadványnak a főigazgatóság Bűnügyi Koordinációs Főosztályra történő áttételéről, mely utóbbi a beadványt júniusban a főigazgatóság Központi Nyomozó Főosztályára tette át. A főosztály szeptember 12-i keltezésű levelében arról tájékoztatta a jogi képviselőt, hogy beadványát a Kiemelt Ügyek Adóigazgatóságára (KÜIG) küldte meg.

Mindeközben, augusztus 1-jén újabb – a 2010. decemberi bejelentés kiegészítésének minősített – beadvány érkezett a Bűnügyi Főigazgatóságra, amelyet az a KAFIG felé, a KAFIG pedig a KAIG felé továbbított.

² 3156437876, 3156425879, 3156423215 iktatószámú tájékoztató levelek

Ennek megérkezését követően a KAIG augusztus 25-én arról tájékoztatta a jogi képviselőt, hogy a bejelentés kivizsgálása várhatóan csak októberben fejeződik be; az ezt követő tájékoztatást a KAIG február 27-én postázta.

2011. augusztus 22-én a bejelentő – szintén a korábbi munkáltatójával kapcsolatban – a NAV Bűnügyi Főigazgatóságához fordult, amely szeptember 12-én arról tájékoztatta, hogy a bejelentést a kiegészítésekkel együtt a KÜIG-nek továbbította.

A bejelentő december 2-án a KAFIG-nak címzett levelében korábbi bejelentését érintő újabb kiegészítést nyújtott be, egyidejűleg érdeklődött bejelentéséről; december 19-én a KAFIG értesítette, hogy a kiegészítést továbbította a KAIG felé; egyben felhívta a figyelmét az Art. adótitokra vonatkozó rendelkezésére³. Ugyanezen ügyben 2011. december 21-én a jogi képviselő fordult újabb kiegészítéssel a KAIG-hoz.

2012. január 18-án a bejelentő és jogi képviselője személyesen is beadta a KÜIG-nél a 2011. május 18-án elektronikus formában benyújtott bejelentés iratanyagát.

2012. február 27-én a KAIG tájékoztatta a jogi képviselőt a – 2010. december 29-én benyújtott és többször kiegészített bejelentés alapján indult – vizsgálat elhúzódásáról, a befejezés várható hónapjának márciust jelölte meg.

2012. március 6-án a jogi képviselő – a 2011. májusi beadványhoz kapcsolódóan, az adóhatóság munkáját segítő – további iratokat adott be a KAIG és KÜIG felé, e mellett mindkét igazgatóságon jelezte, hogy egyidejűleg ugyanabban az ügyben párhuzamosan is vizsgálat folyik, erre tekintettel kérte e szerveket az egymással való kapcsolatfelvételre.

2012. április 24-én a KAFIG a jogi képviselőt arról értesítette, hogy a közérdekű bejelentését az adóhatóság kivizsgálta és a szükséges intézkedéseket megtette, a lefolytatott vizsgálatról azonban az Art. adótitokra vonatkozó rendelkezései értelmében további információval nem tud szolgálni. Az adóhatóság május 10-én hozta meg a hivatkozott vizsgálatot lezáró határozatát, amelyet a fentiek értelmében a jogi képviselőnek nem küldött meg. Az adóhatóság későbbi tájékoztatásai szerint az ezt követően érkezett ügyféli beadványok nem adtak alapot új ellenőrzés lefolytatására, illetve a már megtett megállapításokat nem befolyásolták.

2012. május 29-én a jogi képviselő az adóhatóság vizsgálatra vonatkozó tájékoztatása tudomásul vétele mellett kifogásolta, hogy abból nem egyértelmű, hogy a számos beadványában előadottak közül a vizsgálat mely bejelentéseket zárt le. A KAFIG június 7-i válaszlevelének tanúsága szerint a vizsgálatot a KAIG végezte el a 2010. december 29-i bejelentés és a 2011. december 19-i kiegészítés alapján, nem említette azonban az egyéb – és a bejelentő és jogi képviselője tudomása szerint a KÜIG-en lévő – beadványokat és kiegészítéseket.

2012. szeptember 27-én a jogi képviselő beadvánnyal fordult az adóhatóság elnökéhez, amelyben bejelentéseinek a Bűnügyi Főigazgatóságon történt többszöri áttételét, a KÜIG elhúzódó eljárását, a tájékoztatást, miszerint a beadványt nem találják, az ügyintézési határidők meg nem tartását, és több esetben a válaszadás hiányát sérelmezte.

³ 53. § (1) Adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat. Az adótitokra vonatkozó rendelkezéseket, és a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló törvény 16. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezést kell alkalmazni a VPID szám megállapításával, nyilvántartásba vételével és nyilvántartásával összefüggő eljárásokra. (2) Az adóhatóság alkalmazottja, volt alkalmazottja, az ellenőrzésbe vagy az eljárásba bevont szakértő és minden más személy, akinek az adatszolgáltatás, -nyilvántartás, -feldolgozás, az ellenőrzés, az adómegállapítás, az adó és adóelőleg-levonás, adóbeszedés, adóvégrehajtás, illetve statisztikai célú felhasználás során feladataival összefüggésben adótitok vagy más titok jut a tudomására, köteles azt megőrizni. Az adóhatóságot a hivatali eljárása során tudomására jutott minden irat, adat, tény, körülmény tekintetében titoktartási kötelezettség terheli. (3) A (2) bekezdésben megjelölt személy megsérti a titoktartási kötelezettséget, ha az adózás vagy bírósági eljárás során megismert adótitkot vagy más titkot alapos ok nélkül illetéktelen személy részére hozzáférhetővé teszi, felhasználja vagy közzéteszi. (4) Az (1) bekezdésben meghatározott adatkörön belül nem minősül adótitoknak a nyilvános cégadat, a céginformációs és az elektronikus cégeljárásban közreműködő szolgáltatótól kérhető adat, valamint az az adat, amely alanyával (adóalannyal vagy adózóval) nem hozható kapcsolatba.

E beadvány tehát már a bejelentések alapján lefolytatott vizsgálatot sérelmezte és nem közvetlenül kapcsolódott a közérdekű bejelentéshez. A NAV Központi Hivatalának Törvényességi és Felügyeleti Főosztálya 2012. október 3-ai keltezésű levelében a jogi képviselő megkeresését panasznak minősítette, és tájékoztatta, hogy annak kivizsgálása folyamatban van; egyúttal felhívta a figyelmét arra, hogy a vizsgálat időtartama a 30 napot meghaladhatja. A főosztály e panasz nyomán indult vizsgálatot lezáró, november 10-én kelt levelében a tényállás ismertetésén túlmenően igazat adott a bejelentőnek a tekintetben, hogy – vélhetően a Bünyügyi Főigazgatóság 2011. szeptember 12-i, az iratoknak a KÜIG-re történő áttételét tartalmazó tájékoztatása alapján – valóban félreérthető volt, hogy a vizsgálatot mely adóhatóság folytatta le. Ezzel együtt változatlanul nyitva hagyta a kérdést, hogy mi történt ezen, a bejelentő tudomása szerint a KÜIG-en fellelhető beadványokkal.

2013. május 13-án a bejelentő a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) felé terjesztett elő újabb beadványt, amely azt augusztus 15-én áttette a NAV-hoz. Ebben az – ismételt pénzmosás gyanújával kapcsolatos – bejelentésben kifogásolta, hogy a 2010. decemberi és a 2011. májusi beadványokat az adóhatóság nem vizsgálta ki és a szükséges intézkedéseket nem tette meg. A NAV Központi Hivatala 2013. szeptember 4-én kelt válaszában arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a jelzett két – továbbá az ez ügyekben küldött *valamennyi* – beadványa a KAIG-ra került, a vizsgálatot szintén a KAIG folytatta le és erről a szükséges tájékoztatást 2012. április 24-én a bejelentőnek megküldte, amelyet a jogi képviselő által 2012. szeptember 27-i panaszra adott, 2012. november 10-i tájékoztató levél is tartalmazott.

2013. május 13-án a bejelentő a korábbi bejelentéseihez kapcsolódóan a KAIG-ra és a Kiemelt Ügyek és Adózók Vám- és Pénzügyőri Igazgatóságára (KAVIG) is nyújtott be beadványt.

2013. szeptember 25-én a jogi képviselő beadvánnyal fordult a NAV Központi Hivatalához és kifogásolta, hogy a 2011. májusi bejelentése nyomán az illetékes szervezeti egység nem intézkedett megfelelően, utalt továbbá a 2013. májusi beadványában foglaltakra és kifogásolta, hogy ez utóbbira visszajelzést nem kapott. A Központi Hivatal november 15-i tájékoztatásában – a 2011. májusi bejelentés kapcsán – fenntartotta a 2013. szeptember 4-i válaszában foglaltakat, a 2013. májusi benyújtott beadványok kapcsán pedig elismerte, hogy a szeptemberi beadvány megérkezéséig valóban nem történt intézkedés.

2013. október 29-én kelt levelében a szervezeti változások miatt átalakult Kiemelt Adó és Vám Főigazgatóság tájékoztatta a jogi képviselőt arról, hogy a KAIG a szeptemberi beadványa alapján a szükséges intézkedéseket megtette. A KAIG vizsgálata során egyebekben megállapította, hogy a 2013. május 13-i beadvány érdemben új tény, adatot nem tartalmazott, ezért új ellenőrzés lefolytatására, és a korábbiakban tett megállapítások megváltoztatására nincs lehetőség.

A jogi képviselő időközben a Nemzetgazdasági Minisztérium felé is kifogásolta, hogy a KAIG elmulasztotta kivizsgálni a 2013. májusi beadványában foglaltakat. A minisztériumot – e beadvány december 31-én történő áttételét követően – az adóhatóság a 2014. január 14-én kelt levelében, legnagyobb részben a fentiekben kifejtettek szerint tájékoztatta álláspontjáról és a lefolytatott eljárásról.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, 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 az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel 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 idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetőek*. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

A bejelentésekből, valamint a megkeresésekre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során az irányadó törvényi szabályozást, valamint a NAV Eljárási rendjét tekintettem át.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.

A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt, továbbá az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető.

Az Eljárási rend a bejelentés áttételét érintően hasonló szabályokat tartalmaz, egyúttal megkülönbözteti a NAV-on belül más szervhez, illetve szervezeti egységhez, valamint az azon kívüli egyéb hatósághoz történő áttételt, mindkettő esetében azonban – a törvényi előírással egyezően – 8 napos határidőt ír elő.

Az Eljárási rend szerint amennyiben szükséges, úgy lehetőség van a bejelentő meghallgatására.

Az ügyintézés időtartama a törvényi előíráshoz igazodóan 30 nap; amennyiben a vizsgálat ezt előreláthatólag meghaladná, úgy a bejelentőt a beadványa beérkezésétől számított 15 napon belül ennek tényéről – az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. E tájékoztatásban a várható befejezést legalább hónap szintjén kell meghatározni azzal a megjegyzéssel, hogy előre nem látható körülmények miatt a megadott időpont módosulhat.

2. Megállapítottam, hogy a jogi képviselő által 2011. május 18-án beterjesztett beadvány többszöri átirányítása során az illetékes adóhatóság nem tájékoztatta egyértelmű módon a bejelentőt arról, hogy végső soron mely szerv folytatja le a vizsgálatot, ezáltal megsértette a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében és az Eljárási rendben foglaltakat, amelyek egységesen 8 napos határidőt írnak elő a beadvány megfelelő szervhez való áttételére. Megállapítottam azt is, hogy a bejelentést elsőként befogadó, valamint az azt a későbbiekben továbbító Bűnügyi Főigazgatóság Pénzügyi Információs Főosztálya, valamint Bűnügyi Koordinációs Főosztálya nem vizsgálta megfelelően a NAV egyes szervei hatáskörére vonatkozó szabályokat, amikor a bejelentés elsőként és másodikként történő áttételét újabb áttétel követte. Az egyes eljáró szervezeti egységeknek ezen túlmenően több ízben nem volt tudomásuk a beadvány hollétéről sem; a bejelentő írás- és szóbeli érdeklődése továbbá többször visszajelzés nélkül maradt.

A NAV Központi Hivatala Törvényességi és Felügyeleti Főosztálya 2013. szeptember 4-i tájékoztatásának megérkezéséig az sem volt a bejelentő és jogi képviselője számára világos, hogy a korábbi tájékoztatások szerint a KÜIG-en lévő beadványok és kiegészítések eljutottak-e ahhoz az adóhatósághoz (KAIG), amely az egyéb beadványokkal foglalkozott, a vizsgálatot lefolytatta és az azt lezáró határozatot meghozta.

Megállapítottam továbbá, hogy az adóhatóság – megsértve a Pkbt. 2. § (2) bekezdésében és az Eljárási rendben foglaltakat – több ízben késedelmesen tájékoztatta a bejelentőt a bejelentés intézésének elhúzódása következtében a várható befejezésről és csupán egy alkalommal, a 2011. januári értesítésében tért ki az Eljárási rendben előírt, a megadott időpont esetleges módosulásának lehetőségére.

A 2010 decemberében beterjesztett bejelentés elintézésének elhúzódásáról a NAV elsőként 2011 januárjában tájékoztatta a jogi képviselőt, márciusban megjelölve a várható befejezést.

A határidő leteltével, márciusban küldött újabb értesítést a NAV, ebben júniust megjelölve a várható befejezésnek, ezt követően azonban csak augusztus végén küldött újabb értesítést, a várható befejezést októberre prognosztizálva. A vizsgálat októberben sem fejeződött be, az újbóli elhúzódásról azonban csak 2012. február végén értesítette a jogi képviselőt, jelezve, hogy márciusban várható a befejezés – amely ténylegesen végül majd csak áprilisban történt meg.

A NAV Kiemelt Ügyek és Adózók Adó Főigazgatósága 2012. április 24-i levelében – mint a Korm. r. értelmében ekkor a NAV középfokú adóztatási és mind a KAIG, mind a KÜIG felettes szerve⁴ – tájékoztatta a bejelentőt a vizsgálat befejezéséről. Kifogásolható ugyanakkor, hogy nem adott tájékoztatást az alsóbb fokú szervek előtt folyó ügyek és az oda beterjesztett beadványok sorsáról és egymáshoz való viszonyáról, holott a bejelentő és jogi képviselője ezt kifejezetten kérte.

Aggályos az is, hogy a közérdekű bejelentések alapján lefolytatott adóhatósági vizsgálatot lezáró határozatról úgy tájékoztatta a NAV a bejelentőt 2012. április 24-én, hogy a határozatot valójában csak május 10-én hozta meg.

Fentiekén túlmenően az adóhatóság mulasztása a 2013. májusi beadvány kapcsán is fennáll. Rögzíteni szükséges azonban, hogy a hibát az adóhatóság elismerte, utóbb elnézést kért a bejelentőtől, majd azonnal intézkedett.

Megállapítom, hogy az eljárási határidőknek a tényállásban részletezett többszörös túllépése, a hatóságot terhelő tájékoztatási kötelezettség elmaradása, illetve hiányosságai, a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.

3. A jogi képviselő kifogásolta azt is, hogy a bejelentő ügyét az adóhatóság nem vizsgálta meg kellő alaposággal, továbbá nem tette meg a szükséges intézkedéseket; ennek alátámasztására többek között sérelmezte, hogy nem történt meg a bejelentő meghallgatása. A Pkbt. 2. § (3) bekezdése, valamint az Eljárási rend szerint ugyanakkor „[a]z eljárásra jogosult szerv a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi”. Az érintett személy meghallgatása tehát az eljáró szerv mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés, a kifogásolt ügyekben a tényállás a rendelkezésre álló iratok alapján teljes mértékben tisztázható volt, így a személyes meghallgatás elmaradása alapjogi sérelemmel nem járt.

⁴ 1. § (3) A NAV középfokú adóztatási szervei: b) a Kiemelt Ügyek és Adózók Adó Főigazgatósága (a továbbiakban: KAFIG). (6) A NAV alsó fokú adóztatási szervei: b) a Kiemelt Ügyek Adóigazgatósága (a továbbiakban: KÜIG), c) a Kiemelt Adózók Adóigazgatósága (a továbbiakban: KAIG). 5. § (1) A NAV elnöke felettes szerve a Központi Hivatalnak, a Bűnügyi Főigazgatóságnak, valamint a NAV középfokú adóztatási szerveinek és vámszerveinek. 6. § (2) A KAFIG felettes szerve a KÜIG-nek, valamint a KAIG-nak.

A NAV ügyet lezáró, érdemi válaszával összefüggésben szükségesnek tartom továbbá megjegyezni, hogy a NAV a közérdekű bejelentés nyomán indult adóhatósági vizsgálat menetéről – annak megindítása és befejezése tényén, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utaláson kívül –, az Art. adótitokra vonatkozó 53. §-a rendelkezéseire figyelemmel jogszabályi felhatalmazás hiányában információt nem adhat a bejelentő részére.

Intézkedés

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Elnökét, intézkedjen annak érdekében, hogy a NAV eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során, a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó törvényi és belső eljárásrendi szabályok megtartására.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6182/2013. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Alapfokú művészeti magániskola fenntartója fordult hozzám panasszal, mivel véleménye szerint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 21. § (1) bekezdése diszkriminatív módon szabályozza a különböző fenntartású iskolákat. Sételmezte, hogy a jogszabály az iskolákat jogi személyként nevesíti, amelyeknek ezért a fenntartótól elkülönült, önálló költségvetéssel, adószámmal és pénzforgalmi számlával kell rendelkezniük, amely szabály nem vonatkozik a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: KLIK) által fenntartott iskolákra.

A panaszos sételmezte továbbá, hogy az állami iskolák által szervezett zenei versenyeken nevezési díj fizetésére kötelezettek a nem állami iskolák tanulói.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az emberi erőforrások miniszterétől, majd a válasz ismeretében a KLIK elnökétől kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- egyenlő bánásmód követelménye: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.”* [Alaptörvény XV. cikk (1) – (2) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXCV. törvény (Nkt.)

A nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Kormányrendelet (továbbiakban (Nkt. Vhr.)

A megállapított tényállás

1. A korlátolt felelősségű társaság (kft.) alapfokú művészeti iskolát működtet, amelynek 19 tanulója van, ebből 17 fő magántanuló, ez utóbbi tanulók félévente vizsgáznak.

A művészeti iskola gazdálkodással összefüggő jogosítványait a fenntartó gyakorolja, az iskolának nem biztosított sem önálló, sem részben önálló gazdálkodási jogkört. A fenntartó normatív támogatás igénybevitelére nem jogosult, az állami bértámogatást pedig nem veszi igénybe. A fenntartó iskola működését teljes egészében a tanulói térítési díjakból, tandíjakból és a fenntartó gazdasági tevékenységének az oktatásra fordítható részéből fedezi.

A tanulmányi versenyen való részvételre vonatkozó panaszrészrel összefüggésben feltárt körülmények alapján Szentesen a KLIK által fenntartott Lajtha László Alapfokú Művészeti Iskolában 2013. április 24-én tartották meg a III. Megyei Fafúvós Versenyt, amelyen 56 tanuló vett részt 11 intézmény képviseletében. Ebből 46 gyermek (5 iskola) a KLIK által fenntartott intézményből, további 10 tanuló (6 iskola) pedig nem állami fenntartású iskola növendékeként érkezett. A verseny kiírás a nevezési díj befizetéséről szóló igazolást a szervezőnek kérte elküldeni, hangsúlyozva, hogy ennek elmulasztása esetén a nevezés érvénytelen. A nevezési díj 1500 forint/ fő volt, amelyet a versenyt szervező iskola a nem állami fenntartású intézményektől kért.

2. Megkeresésemre a miniszter nevében a *köznevelésért felelős államtitkár* adott választ.

2.1 A nem állami fenntartású iskolák önálló költségvetésének szükségességével összefüggésben az alábbi tényezőkre hívta fel figyelmemet: minden nevelési-oktatási intézmény a törvény erejénél fogva jogi személy és valamennyi nevelési-oktatási intézménynek rendelkeznie kell létesítő okirattal, azaz alapító okirattal vagy szakmai alapidokumentummal. Utalt arra, hogy minden állami iskola egy szervezethez, az állami intézményfenntartó központhoz tartozik és e köznevelési intézmények szervezetileg nem különülnek el fenntartójuktól, azok a költségvetési szerv szervezeti egységei. A nem állami intézmények esetében a törvény azért írja elő az elkülönült, önálló költségvetést, adószámot és pénzforgalmi számlát, mert a köznevelési rendszerben kizárólag nevelési-oktatási intézmények folytathatnak iskolaként iskolai rendszerű nevelési-oktatási tevékenységet, míg a gazdasági társaságok, alapítványok, civil szervezetek nem. Az intézmény sajátossága, hogy nem önállóan létező szervezet, létezése fenntartójától függ, ugyanakkor mégis önállóan szerezhet jogokat és vállalhat kötelezettséget, ezért jogi személy.

Jelezte azt is, hogy a köznevelési intézmény tanulói nem a fenntartóval létesítenek tanulói jogviszonyt, hanem az iskolával, bizonyítványt kizárólag az iskola állíthat ki és tandíjat is az iskola szedhet, noha az erre vonatkozó szabályokat a fenntartó határozza meg. A költségvetésnek azért is kell szükségszerűen elkülönülnie a fenntartóétól, mert a működési engedély kiadása előtt meg kell vizsgálni, hogy az intézmény rendelkezik-e olyan költségvetéssel, amely biztosítja a feladatai ellátásához szükséges forrásokat. A nem állami fenntartású köznevelési intézmények esetében adójogi szempontból is jelentősége van annak, hogy a fenntartó szervezettől elkülönülő költségvetéssel, adószámmal és önálló pénzforgalmi számlával rendelkezzenek, mert a gazdasági társaság pl. társasági adó alanya lehet, míg a nevelési-oktatási intézmény nem. A gazdasági társaság gazdasági tevékenységéből származó bevételeit különféle adó is terhelheti, míg az oktatás mentes az általános forgalmi adó alól. A köznevelési intézmények többféle költségvetési támogatásban részesülhetnek, az általuk folytatott nevelési-oktatási tevékenységre tekintettel pályázatokon vehetnek részt.

Jelentős különbség az is, hogy a KLIK intézményei a magyar állam közszolgálati feladatoként látják el tevékenységüket, míg a magániskolák fenntartóinak ez nem kötelező feladat, saját elhatározásukból folytathatnak oktatási tevékenységet, amennyiben az ehhez szükséges jogosultságot megszerezték. A jogalkotó szükségesnek tartotta a fenntartó és az intézmény szervezeti elkülönülését, amelyet az Nkt. 4. §-a rögzít, miszerint *„fenntartó az a természetes vagy jogi személy, aki, vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik.”*

Az államtitkár válaszában felhívta a figyelmemet az Nkt. 7. § (1) bekezdésére, amely felsorolja a köznevelési rendszer intézményeit, e szakasz (2) bekezdése lehetőséget ad köznevelési intézmény nem köznevelési feladatot ellátó intézménnyel való összevonására, de csak a törvényben meghatározott esetben, formában és eljárás megtartásával. A törvény azonban nem teszi lehetővé köznevelési intézmény gazdasági társasággal való összevonását, ezért megalapozatlan a panaszos felvetése miként a panaszos által fenntartott művészeti iskola a kft. része. Továbbá az Nkt. 7. § (5) bekezdése kimondja, hogy köznevelési alapfeladatot – a 19. § (3) bekezdés c) pontjában foglalt kivétellel – csak az (1) bekezdésben felsorolt köznevelési intézmény láthat el. A felsorolás a korlátolt felelősségű gazdasági társaságot – és egyéb gazdasági társaságot, vagy más szervezetet – nem minősít köznevelési intézménynek, ezért az nem is láthat el köznevelési alapfeladatot.

Az intézmény alapító okiratába, illetve szakmai alapidokumentumába kell belefoglalni az általa ellátott alapfeladatokat. A gazdasági társaság társasági szerződése más jellegű okirat, amely tevékenységi köröket tartalmaz, s annak tartalmára az Nkt. nem tartalmaz(hat) kötelező előírást.

A köznevelési intézményt az alapító okirat, illetve a szakmai alapidokumentum megalkotását követően nyilvántartásba kell venni, amelyre a fenntartótól függően más-más szervezet jogosult.

2.2. Az iskolai versenyeken való részvételért fizetendő nevezési díjjal kapcsolatosan az államtitkár arra hivatkozott, hogy ilyen tartalmú jogszabály nincs. Tudomása szerint a KLIK elnöke saját hatáskörében rendelkezett úgy, hogy a hozzá tartozó iskolák által szervezett versenyek esetében az iskolák egymástól – azaz állami iskola az állami iskolától – nem kérhetnek nevezési díjat, mivel egy költségvetési szerv szervezeti egységei mindannyian.

3. Az iskolai versenyeken való nevezési díjak megfizetésével összefüggésben a *KLIK elnökétől* álláspontjának és az iskolák gyakorlatának ismertetését kértem.

Az elnök válaszában a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Kormányrendelet (Nkt. Vhr.) 33. § (1) bekezdése be) pontjára hivatkozott, amelynek értelmében állami fenntartású intézményben tanulói jogviszonnyal rendelkező tanulótól nem lehet alapfeladat biztosításáért térítést kérni, ezért véleménye szerint a tanulmányi és szakmai versenyek is térítésmentesek. Ez alapján az állami fenntartású iskolák tanulóinak versenyei esetében nevezési díj nem kérhető és nem is lenne értelme nevezési díj szedésének, hiszen a KLIK nem állíthat ki számlát önmagának. Mindezek alapján az elnök véleménye szerint a nevezési díjakkal kapcsolatban a Lajtha László Alapfokú Művészeti Iskola szabályosan járt el és a vonatkozó elnöki utasítást betartotta.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Kimondja továbbá az Nkt. 2. § (1) bekezdésében, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Az előzőek alapján megállapítom, hogy az iskolák az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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. 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróóság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróóság a hatályát veszített alkotmánybíróági 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 Alkotmánybíróóság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

II.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróóság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság 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. Egy 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 követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

II.2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az *egyenlő bánásmód követelményét*, amely 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. A XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság a 27/2001. (VI. 29.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható, hogy a megkülönböztetés alkotmányos határok között marad-e. Ha azonban adott szabályozási kereteken belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az *eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka* van.

A különbségtétel alkotmányosságának feltétele tehát, hogy megvalósuljon az egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – való bánásmód. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a megkülönböztetésnek egymással összehasonlítható alanyi körre kell vonatkoznia, mert *kizárja az alkotmányellenességet, ha az egyenlőtlen a jogi konstrukció különbözőségéből fakad*, vagyis az egyenlőként való kezelés egészen különböző jogi helyzetben lévők összehasonlítása esetén nem merülhet fel.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III.1. A nem állami fenntartású iskolák fenntartótól elkülönült költségvetése

Vizsgálatom kiinduló pontját az Nkt. 2. § (1) bekezdése képezte, amely rögzíti, hogy az ingyenes alapfokú és középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közzszolgálati feladata. Ebből következik, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége olyan feltételrendszer kialakítása, amely biztosítja az oktatási szolgáltatás folyamatos biztosítását (személyi, tárgyi feltételeit) és annak hozzáférhetőségét. Valamennyi köznevelési intézmény jogi személy, valamennyi köznevelési intézménynek köznevelési feladatot kell ellátnia és rendelkeznie kell mindazon személyi és tárgyi feltétellel, amelyek a működésükhöz szükségesek és a jogszabályok előírják. Ugyanakkor, amikor az állam e feladat ellátását más szervnek átengedi, azt olyan feltételek mellett teheti, amely biztosítja ezen esetekben is a köznevelési feladatok ellátását, így az iskolák működését, személyi és tárgyi feltételeit.

Köznevelési intézmény alapításához és fenntartásához való jog származhat törvényi felhatalmazásból, továbbá a szolgáltatás szervezési jog megszerzésére vonatkozó rendelkezések alapján az alapításhoz szükséges jogosítványok megszerzéséből. A törvény az államot¹ hatalmazza fel köznevelési intézmény létesítésére és fenntartására, míg a törvényben nevesített további szervek (nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet vagy más személy, vagy szervezet) az Nkt. keretei között

¹ Nkt. 2. § (3) bekezdés

alapíthat és tarthat fenn köznevelési intézményt akkor, ha a tevékenység folytatásának jogát – a jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. Ezt erősíti meg az Nkt. 4. § 9. pontjának értelmező rendelkezése is, miszerint fenntartó az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és – e törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen – a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik.

A köznevelési intézmények² láthatnak el a törvényben meghatározott kivétellel köznevelési alapfeladatot.³ Többcélú intézmény⁴ is létrehozható, amikor köznevelési intézmény több különböző típusú köznevelési intézmény feladatait is elláthatja, valamint nem köznevelési feladatot ellátó intézménnyel is összevonható, de csak a törvényben meghatározott esetben, formában és eljárás megtartásával. *Köznevelési intézmény* az Nkt. 21. § (1) bekezdése értelmében „a törvényben meghatározott köznevelési feladatok ellátására létesített intézmény, amely jogi személy, és – az állami intézményfenntartó központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény kivételével – a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel rendelkezik.” E szakasz (7) bekezdése ezzel szoros összefüggésben arról rendelkezik, hogy a nyilvántartásba vételről szóló jogerős határozat alapján az önálló költségvetéssel rendelkező köznevelési intézmény képviselője köteles nyolc napon belül megkérni az intézmény adószámát és pénzforgalmi számlát nyitni. Az adószámot és a pénzforgalmi számlaszámot, annak kézhezvételétől számított nyolc napon belül be kell jelenteni.

E szabályozás eredményeként a törvény fenntartói oldalról különbséget tett a köznevelési intézmények között aszerint, hogy az önálló költségvetéssel rendelkező, vagy önálló költségvetéssel nem rendelkező köznevelési intézmény.

A KLIK megalapításával egy olyan országos köznevelési intézményi struktúra jött létre, amelynek alapján a köznevelési intézmények az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése és az Nkt. szerint szervezeti egységekként az állami intézményfenntartó központ részét képezik. A KLIK az emberi erőforrások minisztere irányításával, az egész országra kiterjedő illetékességgel gyakorolja a gazdálkodási jogköröket és munkáltatói jogokat, szervezi a szakmai követelmények teljesülését és az ágazati célok végrehajtását és felelős a fenntartása alá tartozó köznevelési intézmények működéséért. Ehhez hasonlóan működtetik köznevelési intézményeiket az állami felsőoktatási intézmények is.

² Nkt. 7. § (1) A köznevelési rendszer intézményei:

a) óvoda, b) általános iskola, c) gimnázium, d) szakközépiskola (a továbbiakban a c)-d) pont alattiak együtt: középiskola), e) szakiskola (a továbbiakban a d)-e) pont alattiak együtt: szakképző iskola; a továbbiakban a c)-e) pont alattiak együtt: középfokú iskola), f) alapfokú művészeti iskola (a továbbiakban a b)-f) pont alattiak együtt: iskola), g) gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, h) kollégium (a továbbiakban: az a)-h) pont alattiak együtt: nevelési-oktatási intézmény), i) pedagógiai szakszolgálati intézmény, j) pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény (a továbbiakban: az a)-j) pont alattiak együtt: köznevelési intézmény).

³ 4. § 1. E törvény alkalmazásában alapfeladat: a köznevelési intézmény alapító okiratában, szakmai alapidokumentumában foglalt köznevelési feladat, amely³ a) óvodai nevelés, b) nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, c) általános iskolai nevelés-oktatás, d) nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelése-oktatása, e) kollégiumi ellátás, f) nemzetiségi kollégiumi ellátás, g) gimnáziumi nevelés-oktatás, h) szakközépiskolai nevelés-oktatás, i) szakiskolai nevelés-oktatás, j) nemzetiség gimnáziumi nevelés-oktatása, k) nemzetiség szakközépiskolai nevelés-oktatása, l) nemzetiség szakiskolai nevelés-oktatása, m) Köznevelési Hídprogramok keretében folyó nevelés-oktatás, n) felnőttoktatás, o) alapfokú művészetoktatás, p) fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás, q) pedagógiai szakszolgálati feladat, r) a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása, s) azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátása, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt, t) a gyermekgyógyújdulóknak, egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás, u) pedagógiai-szakmai szolgáltatás lehet,

⁴ Nkt. 7. § (2) bekezdés

A nem állami intézményfenntartó a fentiekkel ellenkezőleg nemcsak oktatással kapcsolatos, hanem más jellegű tevékenységet (pl. gazdálkodás, kereskedelem) is végez, végezhet. A nem állami fenntartású köznevelési intézmény esetén a fenntartótól elkülönülő intézményi költségvetés éppen azt a célt szolgálja, hogy a nem állami fenntartó a köznevelési feladat ellátásához szükséges feltételeket az intézménye számára biztosítsa, és ezzel az intézmény zavartalanul eleget tudjon tenni köznevelési feladatának. A jogalkotó a köznevelési intézmények működési feltételeinek meghatározásakor az oktatási feladat ellátására vonatkozó feltételek meglétéről általánosságban rendelkezik. Az egyes iskolatípusok alapítására vonatkozó szabályok között azonban nem tehet aszerint különbséget, hogy a tanulók részéről az oktatás igénybevétele szabadon választott-e vagy sem, illetve az oktatást hány tanuló, milyen formában veszi igénybe. Így például nem a nem állami fenntartó által működtetett iskolában a művészeti oktatásban hány gyermek és milyen formában részesül, vagy hogy a fenntartó a pedagógusok bére utáni támogatást igénybe veszi-e vagy sem.

Alláspontom kialakításánál a fenti jogi környezet mellett figyelemmel voltam az Alkotmánybíróság 1251/E/2010. számú AB határozatára, amelyben kifejtette, hogy „*a művelődéshez való jog alanyi jogi oldalon az oktatáshoz való jogot jelenti, amelyet az állam a jog másik oldalán álló, az alanyi jogi oldal érvényesülését elősegítő objektív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül biztosít. A tanuláshoz való jogot az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.*” Egy másik határozatában a Testület ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható a tekintetben, hogy a megkülönböztetés alkotmányos határok között marad-e. Ha adott szabályozási kereteken belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van. (27/2001. (VI. 29.) AB hat.)

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a nem állami fenntartású iskolákra vonatkozó azon szabályozás, miszerint az iskolának a fenntartótól elkülönülő költségvetéssel és emiatt önálló adószámmal és pénzforgalmi számlával kell rendelkeznie alapjogokkal összefüggő visszasságot nem okoz, mivel az eltérő szabályozás a közszolgáltatás nyújtására jogosultak eltérő jogi helyzetéből, az állami és nem állami fenntartó szervek jogállásának különbözőségéből fakad. Továbbá a szabályozás a művelődéshez való jog objektív intézményvédelmi oldalának érvényesülését szolgálja, ami pedig kizárja az Alaptörvénybe ütközés lehetőségét.

III.2. Az iskolák közötti versenyen való részvétel finanszírozása

Az Alaptörvény XI. cikke rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alkotmánybíróság szerint az „ingyenesség” tulajdonképpen az alapfokú és középfokú oktatáshoz való ingyenes hozzájutást, lényegében a tandíjmentességet fejezi ki. „Az állam számára előírt „ingyenesség” tartalmi meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a művelődéshez való alapjog érvényesülése ezen az oktatási szinten is döntően a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének a függvénye. Az állam feladata az, hogy egyensúlyt teremtsen az alkotmányos célkitűzésen alapuló igény („általános iskola ingyenessége”) és az ennek megvalósításához a társadalom rendelkezésére álló anyagi eszközök között.”⁵

⁵ 1251/E/2010. számú AB határozat

A magyar állam közszolgálati feladata – amint arra már jelentésem III.2. pontjában is hivatkoztam – az Nkt. 2. § (1) bekezdése értelmében, hogy az *ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig*. Ugyancsak az állam feladata e szakasz (2) bekezdése alapján – *az állami, települési önkormányzati fenntartású intézményekben, továbbá az állami feladatellátásban részt vevő más fenntartású intézményben az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelés-oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, valamint a térítésmentes kollégiumi ellátás az ingyenes oktatásban részt vevő, e törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő gyermekek, tanulók számára*.

A Kormány feladatkörébe tartozik az Nkt. 94. § (4) bekezdés p) pontjában kapott jogalkotási felhatalmazás alapján a térítésmentes, illetve a térítési díj, valamint tandíj ellenében igénybe vehető szolgáltatások körének rendeletben való megállapítása, amelyeket a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. határoz meg. E jogszabály 33. § (1) bekezdésének be) pontja értelmében az állami szerv, az állami *intézményfenntartó központ*, az állami felsőoktatási intézmény, a települési önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és az önkormányzati társulás által fenntartott általános iskolában és középiskolában *térítésmentesen biztosított köznevelési közfeladat* többek között a *tanulmányi és szakmai verseny*, szakkör, érdeklődési kör, diáknapp, az énekkari foglalkozás, más művészeti tevékenység, az iskolai sportkör, a házibajnokság, *az iskolák közötti verseny* és a bajnokságok.

Mint ahogyan fent már rögzítettem, az állam feladata az egyensúly megteremtése az „általános iskola ingyenessége”, és az ennek megvalósításához szükséges, a társadalom rendelkezésére álló anyagi eszközök között. Ennek megfelelően nem valamennyi köznevelési feladat vehető igénybe ingyenesen, vagy térítésmentesen. A kereteket a jogalkotó az Nkt-ben határozta meg, melyet a törvény felhatalmazása alapján kiadott Nkt. Vhr. részletezett, mely utóbbi térítésmentes szolgáltatások közé sorolta az állami intézményfenntartó központ által fenntartott általános iskolában és középiskolában a tanulmányi és szakmai versenyt, valamint az iskolák közötti versenyt és a bajnokságokat.

A versenyek (tanulmányi, szakmai, sport) szervezésének azonban több fajta módja van: meg lehet szervezni azt iskolán kívül, vagy csak iskolán belül, illetve lehetőség van a tanulók felkészültségének megméréstetésére iskolák között is, sőt a versenyek jelentős része több fordulóból – iskolai, régiós és országos döntőből – áll. A meghirdetett versenyen részt vevő tanulók tudásukat, tehetségüket azonos versenyfeltételek között mérhetik össze, amelynek részét képezik a nevezési kiírások is.

Az Nkt. Vhr. vizsgált szakasza szerint az állami intézményfenntartó központ által fenntartott iskolában a versenyek térítésmentesek. Ebben az esetben a térítésmentes közfeladat megítélésében döntő fontosságú, hogy a verseny kinek a szervezésében zajlik. Az állami iskolában tartott verseny is lehet csak iskolán belüli, ekkor egyértelműen az iskola tanulói térítésmentesen vehetnek azon részt. Az állami iskolában tartott verseny lehet iskolák között szervezett, mikor azon más iskola tanulója, így nem állami fenntartású iskola tanulója is részt vehet. Ebben az esetben a versenyen résztvevő valamennyi tanuló összessége alkot egy csoportot, amelynek tagjai összehasonlítható helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság fent idézett álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó akkor, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Ha az összehasonlítható csoporton belül, annak egyes tagjaira eltérő részvételi feltételek vonatkoznak, akkor az az egyenlő bánásmód követelményébe ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van. A tanulmányi, sport és szakmai versenyen a tanulók azonos szabályok és feltételek mellett mérhetik össze tudásukat, képességüket és teljesítményüket, amely teljesítményük független az őket oktató iskola fenntartójától.

Ebből következően a verseny nevezési feltételei fenntartó szerinti eltérő előírásának sincs kellő súlyú alkotmányos indoka.

Álláspontom szerint az Nkt. Vhr. 33. § (1) bekezdésének be) pontja alapján, ha állami iskola a verseny szervezője – tekintettel az egyenlő bánásmód követelményére – a térítésmentes szolgáltatás a tanulók iskolájától függetlenül értelmezhető, hiszen csak így biztosítható az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése. Ugyanakkor, ha a versenyt nem az állami intézményfenntartó központ által fenntartott iskola, vagy más szervezet (pl. alapítvány) szervezi, a versenyen való részvételért térítési díj kérhető a versenyen részt venni kívánó valamennyi iskola tanulójától.

A feltárt tényállás szerint az Nkt. Vhr. 33. § (1) bekezdés be) pontjában foglalt szabály alapján tehát az állami fenntartó csak az általa fenntartott iskola és az azzal tanuló jogviszonyban álló tanulóakra alkalmazhatta volna a részvételi díj mentességet. Továbbá ez utóbbi értelmezés mentén adta ki utasítását is, miszerint állami fenntartású köznevelési intézmény nem kérhet másik állami fenntartású intézmény tanulójától versenyen való részvételkor nevezési díjat, de a nem állami fenntartású iskola tanulójától igen.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a KLIK elnökének az állami iskolai versenyeken a nevezési díjakra vonatkozó és hivatkozott utasítása, valamint az ennek alapján a panasz alapjául szolgáltatott gyakorlat, - így az állami intézményfenntartó központ fenntartásában működő szentesi Lajtha László Alapfokú Művészeti Iskolában 2013. április 24-én tartott III. Megyei Fafívós Versenyen a nem állami intézményfenntartó központ által fenntartott iskolák tanulóitól kért nevezési díj – az Nkt. Vhr. 33. § (1) bekezdés be) pontjában foglaltakkal ellentétes, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az egyenlő bánásmód követelményébe ütközve alapjogokkal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy a vizsgálatom alapjául szolgáltatott versenyt az időközben már lezárt 2012/2013. tanévben rendezték meg, a jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét*, hogy a jövőben az állami fenntartású általános és középiskolákban rendezett versenyeken résztvevő tanulók számára, iskolájuktól függetlenül biztosítsa a térítésmentes részvételi lehetőséget, és a jogszabálynak megfelelően módosítsa a versenyekre vonatkozó utasítását.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6263/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszos sérelmezte, hogy a Balassagyarmati Fegyház és Börtönbe való befogadásakor nem ismertették vele jogait, kötelességeit, az intézet házirendjét pedig csak egy hónappal később – az ügyészi meghallgatását követően – kapta kézhez. Kérte váltóruházat biztosítását, szabadulásáig, azaz másfél hónapig azonban ugyanazt a ruhát kellett viselnie. Kapcsolattartó személy és pénz hiányában ügyeinek intézése, beadványok elkészítése is gondot okozott számára.

Kifogásolta azt is, hogy a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában (a továbbiakban: Bv. Kórház) hiába kérte a nevelőjétől beadványainak, hivatalos leveleinek a továbbítását, kérését – különböző indokokra hivatkozva – elutasította. A panasz alapján felmerült az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” (Alaptörvény II. cikk)
- 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)

A megkeresett szerv válasza

A panaszos a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben történt befogadását követően, 2013. április 19-én nevelőjével kitöltötte a Befogadási Adatlap című nyomtatványt. A nevelő a fogvatartottat a jogairól és kötelezettségeiről, valamint a Házirend előírásairól is tájékoztatta, amit a panaszos aláírásával igazoltan megértett. A fogvatartottak a Házirend előírásaihoz hozzáférhetnek a fogvatartotti könyvtárban, illetve a nevelőknél is érdeklődhetnek annak tartalmáról. A Házirend a zárkakban is biztosított, azonban azt a zárkaközösségek rendszeresen megrongálják, dohányzási célra felhasználják. Folyamatos pótlásuk problémát okoz az intézetnek.

Az intézet biztosította az alapvető tisztálkodáshoz szükséges felszereléseket a panaszos részére, azok átvételét aláírásával igazolta. A ruházat pótlásáról fogvatartotti segítség terhére intézkedtek – ahogy erről a Nógrád Megyei Főügyészséget is tájékoztatta korábban az intézet – azonban a panaszos szabadlábra helyezése miatt az végül nem realizálódott.

A fogvatartott az intézetben való tartózkodása alatt több hatósághoz, személyhez (Balassagyarmati Járásbíróság, kirendelt védő, Nógrád Megyei Főügyészség, Balassagyarmati Törvényszék) kérte számos beadványának továbbítását, melynek elősegítése érdekében nevelője, illetve az intézet fegyelmi és nyomozótisztje a szükséges eszközöket biztosította. A fogvatartott a szabadlábra helyezését követően kifejezésre juttatta, hogy fogva tartásának körülményeivel elégedett volt. A panaszos 2013. május 14-től nem vett magához ételt. Az étkezés megtagadását 2013. május 26-án felfüggesztette.

Az általános egészségügyi állapotában bekövetkező esetleges változások kontrollálása érdekében minden nap egészségügyi vizsgálaton, többek között vércukorszint-, illetve testsúlymérésen vett részt. Ez utóbbi vizsgálat alkalmával megállapították, hogy testsúlycsökkenése a befogadása óta eltelt időszakban 4,5 kilogramm volt. Szilárd táplálékot nem, kizárólag folyadékot (víz, kávé, tea) fogyasztott. Ezért az intézet orvosa kezdeményezte a fogvatartott – kivizsgálás céljából való – Bv. Kórházba szállítását, hogy ne alakuljon ki esetleges maradandó egészségkárosodása, A 2013. május 27-ei átszállítása ellen a körszállítást megelőző munkanapon panaszt nyújtott be, amelyet 2013. május 24-i dátummal látott el. Azt azonban távolléte okán a Fogvatartotti Alrendszerben nem lehetett rögzíteni. A fogvatartott 2013. május 31-én, pénteken érkezett vissza a bv. intézetbe, majd 2013. június 3-án, hétfőn a rendelkezési jogkör gyakorlója a panaszost szabadlábba helyezte. A fogvatartottat a Bv. Kórházban a Bajmegállapító Osztály 11. számú kórteremében helyezték el. Ottani nevelője 2013. május 29-én rögzítette a nyilvántartásban a panaszos beadványának a Legtöbb Ügyesszégre való továbbítására irányuló kérelmét.

A kérelmet a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének Nyilvántartási Osztályára (a továbbiakban: Osztály) továbbították, tekintettel a két bv. szerv (Bv. Kórház és Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete) között fennálló közös igazgatási szakterületi ügyintézésre. Az átadásnak dokumentált nyomát nem találták és a beadvány az Osztály kimenő postakönyvében sem szerepelt. A Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében minden körlet vezető-nevelőjének van rendszeresített füzeté, amelyben az iratok átadásának tényét rögzítik és az Osztály munkatársa aláírásával, illetve dátummal igazolja annak átvételét. A Bv. Kórház esetében ilyen füzetet nem rendszeresítettek, így amennyiben a beadványt továbbították, azt csak a kimenő postakönyvben ellenőrizhették. A panaszos fogvatartottal kapcsolatban kimenő levélre vonatkozó bejegyzés azonban a postakönyvben nem volt fellelhető. Ezért a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka – saját hatáskörében – utasította a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházának vezetőjét a fogvatartotti beadványok szakszerű kezelésére és a kérelmek nyomon követhető intézésére.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem a Balassagyarmati Fegyház és Börtönre, valamint a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházára kiterjed.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság 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.³

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több ombudsmani jelentés is hangsúlyozta, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A) A panaszos fogva tartásának körülményei

Az R. 24. § (2) bekezdése értelmében az elítélt részére az elhelyezését követő huszonnégyszáz órán belül át kell adni a szabadságvesztés végrehajtásának a rendjéről, a jogairól és a kötelezettségeiről szóló tájékoztatót, az intézet házirendjét.

Az R. 250. § (2)-(3) bekezdései szerint, ha az előzetesen letartóztatottnak nincs megfelelő saját ruhája, lehetővé kell tenni, hogy azt a letéti pénzből megvásárolja, vagy a csomagküldésre jogosultaktól megkérje. Amennyiben a saját ruházat ily módon nem biztosítható, az intézet az előzetesen letartóztatottat – segélyként – az évszaknak megfelelő polgári ruházattal látja el.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

A rendelkezésekre bocsátott adatok és dokumentumok alapján megállapítottam, hogy a panaszos a jogairól és kötelezettségeiről, valamint a Házirend tartalmáról – befogadásakor – a nevelőjétől tájékoztatást kapott, mely körülményt a befogadási adatlapon aláírásával igazolta. Az intézet biztosította számára a tisztálkodási szereket is, amit ugyancsak aláírt. Gondoskodtak a fogvatartott ruházatának cseréjéről is, azonban szabadulása miatt a váltásruhát már nem vehette át. A fogvatartott kapott papírt és íróeszközt levelei, kérelmei elkészítéséhez, amelyet alátámaszt az a körülmény, hogy fogva tartása időtartama alatt több beadványának továbbítását is kérte.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a Balassagyarmati Fegyház és Börtön tájékoztatási kötelezettségének eleget tett, a fogvatartott számára biztosította levelezése tárgyi feltételeit és intézkedett váltásruházat beszerzésére is. Az intézet a fogvatartott jogait és érdekeit szem előtt tartva járt el, fogva tartása körülményei tekintetében alapvető jogokkal összefüggő visszasságot nem okozott.

B) A panaszos levelének továbbítása

Az R. 85. § (1) bekezdése értelmében az elítélt által írt levelet legkésőbb a második munkanapon továbbítani, illetve kézbesíteni kell.

A fogvatartott 2013. május 29-én, a Bv. Kórházban kérte beadványának továbbítását a Legfőbb Ügyészségre, melyet a nevelője rögzített is a vonatkozó nyilvántartásban. A levél postára adását igazoló bejegyzés azonban nem volt a Bv. Kórház kimenő levelek nyilvántartására rendszeresített postakönyvében, és a nevelő sem tudta igazolni a levél Nyilvántartási Osztályra történő átadását. Mindebből arra lehet következtetni, hogy a panaszos levelét a legfőbb ügyészi szervnek nem kézbesítették.

Megállapítom, hogy a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza azzal, hogy a fogvatartott beadványát nem továbbította annak címzettjéhez, a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott.

Intézkedésem

A fogvatartott beadványa továbbításának elmaradása tárgyában jelentésemben feltárt mulasztás ellenére, különös figyelemmel arra, hogy *a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka* – már a megkeresésem alapján – utasította a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházának vezetőjét a fogvatartotti beadványok szakszerű kezelésére és a kérelmek nyomon követhető intézésére – azzal egyetértve – külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról (Er.)

4. § (3) A fogvatartott egészségügyi ellátása visszautasításával kapcsolatos önrendelkezési joga - a saját és a közösség egészségének védelme érdekében -

- a) veszélyeztető, illetve közvetlen veszélyeztető állapot fennállása esetén,
- b) életveszélyes állapot, valamint várhatóan maradandó egészségkárosodás elhárítása miatt,
- c) közegészségügyi-járványügyi érdekből,
- d) törvényben meghatározott esetekben korlátozható.

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályiról (R.)

Az elítélt jogainak és kötelezettségeinek az ismertetése

24. § (2) Az elítélt részére az elhelyezését követő huszonnégy órán belül át kell adni a szabadságvesztés végrehajtásának a rendjéről, a jogairól és a kötelezettségeiről szóló tájékoztatót, az intézet házirendjét,

valamint ki kell oktatni a legfontosabb balesetvédelmi és tűzvédelmi előírásokra. Ha az elítélt írni, olvasni nem tud, a tájékoztatást szóban kell elvégezni, és annak megtörténtét az elítélt jelenlétében, két tanú aláírásával, írásban kell rögzíteni.

- (3) Az intézetnek biztosítani kell, hogy az elítélt az (1)-(2) bekezdésekben meghatározott tájékoztatók tartalmát megismerhesse, ennek érdekében meg kell adni a szükséges segítséget és a folyamatos tájékozódás lehetőségét.

A levelezés

85. § (1) Az elítélt által írt, illetve a részére érkezett levelet - ha jogszabály másként nem rendelkezik - legkésőbb a második munkanapon továbbítani, illetve kézbesíteni kell.

86. § (1) A levelezés biztonsági ellenőrzésének célja a fogvatartás biztonságának a fenntartása, a biztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzése.

- (4) Az elítéltnak a hatóságokkal, a nemzetközi szervezetekkel és a védővel való levelezése tartalmilag nem ellenőrizhető. Ha alapos indok merül fel arra, hogy az elítélt részére érkező levelek nem a borítékban megjelölt hatóságtól, nemzetközi szervezettől vagy a védőtől származnak, a levelet az elítélt jelenlétében - jegyzőkönyv egyidejű felvétele mellett - kell felbontani. Az ellenőrzés csak a feladó azonosítására szolgálhat.

AZ ELŐZETES LETARTÓZTATÁS VÉGREHAJTÁSA

233. § Az előzetes letartóztatás végrehajtására a rendelet szabadságvesztésre vonatkozó szabályait az e Fejezetben foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni kell.

250. § (1) Az előzetesen letartóztatott az intézetben a saját ruháját viselheti, az évszagnak megfelelő felsőruházatból és lábbeliből egy váltásra valót folyamatosan magánál tarthat.

- (2) Ha az előzetesen letartóztatottnak nincs megfelelő saját ruhája, lehetővé kell tenni, hogy azt a letéti pénzből megvásárolja, vagy a csomagküldésre jogosultaktól megkérje.

- (3) Amennyiben a saját ruházat az (1)-(2) bekezdések szerinti módon nem biztosítható, az intézet az előzetesen letartóztatottat - segélyként - az évszagnak megfelelő polgári ruházattal látja el.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6458/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A hozzám forduló panaszos vitatta, hogy 5. osztályos gyermekét az iskola 5 tantárgyból évisméltésre kötelezte, holott véleménye szerint az egyetlen tárgyból lett volna indokolt. A panaszos az iskola igazgatójához, majd a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) Budapesti VIII. Tankerületéhez, ezt követően az alapvető jogok biztosához fordult.

Az eljárás jogszerűsége tekintetében alapjogi visszásság gyanúja merült fel, ezért vizsgálatot rendeltem el, amelynek eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az iskola vezetőjétől, majd a KLIK Budapesti VIII. Tankerületének vezetőjétől kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a gyermekek védelemhez 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]
- 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 XXVIII. cikk (7) bekezdés]
- művelődéshez való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet

A megállapított tényállás

1. A panaszos 5. osztályos gyermekét évvégén az iskola öt tantárgyból (magyar irodalom, történelem, angol nyelv, természetismeret, testnevelés) évisméltásra kötelezte, javítóvizsga letételére nem volt lehetősége. Az édesanya előadása szerint mindössze egy tárgyból – testnevelésből – volt indokolt a bukás, a többi tárgyból ugyanis 2 egész feletti volt a gyermek átlaga.

Sérelmezte továbbá, hogy a tájékoztatóba beírt elégtelen jegyek jelentős részét gyermeke felszerelési hiány és házi feladatok hiánya miatt kapta. A panaszos a bizonyítványosztást követően felkereste az igazgatónőt gyermeke érdemjegyeinek felülvizsgálata érdekében.

Az édesanya ezt követően a KLIK Budapesti VIII. Tankerületének vezetőjéhez fordult, és kérte, hogy vizsgálja ki az ügyet, és segítsen neki abban, hogy gyermeke osztályozóvizsgát tehessen. A tankerület igazgatója válaszában tájékoztatta a panaszost, hogy javítóvizsgára akkor van lehetőség, ha a tanuló legfeljebb három tárgyból bukott, a panaszos gyermeke azonban öt tárgyból kapott elégtelen érdemjegyet, így javítóvizsgára nincs lehetőség. Osztályozóvizsgára pedig azért nem kerülhet sor, mert arra a tanuló akkor bocsátható, ha év közben a teljesítménye nem volt értékelhető. Az évisméltés elrendelése tehát jogszerű. A tankerületi igazgató a panaszos ismételt kérésére megkereste az iskola igazgatónőjét, aki arról tájékoztatta, hogy az évisméltés a pedagógusok véleménye, az érdemjegyek és a hiányzások száma alapján indokolt volt.

Az édesanya hozzám benyújtott kéreleméhez csatolta tanuló év végi bizonyítványainak, ellenőrzőjének, valamint füzeteinek másolatát. A gyermek ellenőrzőjében a magatartás és szorgalom érdemjegy egyáltalán nem szerepelt. *Magyar irodalomból* a tanuló ellenőrzőjében „Felszerelés” cím alatt szerepel három, házi feladat miatt egy bekeretezett elégtelen, a naplóban ezzel szemben hét elégtelen és egy jeles érdemjegy van. *Magyar nyelv* tantárgyból a félévben kapott négy jegyből három elégtelent szintén felszerelés hiány miatt írtak be, a negyedik jegy „3”, amit dolgozatra kapott a tanuló. *Történelem* tantárgynál a gyermek ellenőrzőjében második félévben kettő elégtelen van házi feladat címén és egy bekeretezett jeles érdemjegy van beírva, ezzel szemben a napló másolata e tantárgynál a második félévben öt darab elégtelen és egy bekeretezett jeles érdemjegyet tartalmaz. *Angol nyelvből* az ellenőrzőben szereplő hét érdemjegyből két elégtelent „Felszerelés” cím alatt négy elégtelent „Házi feladat” címen, továbbá egy elégtelen érdemjegyet kisegyesek címmel írtak be, a napló másolata szerint ebben a félévben a gyermeknek tíz érdemjegye volt angolból: kilenc elégtelen és egy jeles érdemjegy. *Természetismeret* tantárgyat az iskola megosztva tanította és az ott elért érdemjegyeket egy tantárgyként értékelte. Így biológia tantárgynál az ellenőrzőben a második félévben négy érdemjegy szerepel: három elégtelen és egy elégséges, azonban egyetlen jegynél sincs megjelölve a feladattípus, és a tanár azokat egyszerre, átlósan írta alá. A naplóban ezzel szemben kilenc érdemjegy van beírva: hat elégtelen, kettő elégséges és egy közepes érdemjegy. Földünk és környezetünk tantárgynál a napló öt elégtelen érdemjegyet tartalmaz, míg a gyermek ellenőrzője négyet. Az ellenőrzőben *testnevelés* tantárgynál összesen tizenhat érdemjegy található, melyből „Felszerelés” cím alatt egymást követően 11 elégtelen van, a tanár pedig átlósan, négyesével szignálta azokat. Valószínűsíthető tehát, hogy egyszerre több jegy került beírásra. A naplóba összesen 22 jegy van beírva, amelyből 16 elégtelen érdemjegy, mellette kettő elégséges, egy jó, egy $\frac{3}{4}$, és egy jeles érdemjegy.

2. A vizsgálat során tájékoztatást kértem az *iskola igazgatójától*, valamint a *KLIK Budapesti VIII. tankerületének vezetőjétől*. Az *intézményvezető* válaszához csatolta a kislány tanárainak írásos véleményét a tanuló órai munkájáról, magatartásáról, teljesítményéről. A tanárok egybehangzó véleménye alapján a gyermek fegyelmezetlen magatartásával, bekiabálásaival rendszeresen zavarta az óra menetét, a tanárokkal tiszteletlenül, esetenként trágár módon beszélt. Ritkán volt hajlandó elvégezni az órai feladatot, sőt gyakran szóvá is tette, hogy nem akar tanulni. A felszerelése rendszerint hiányzott, vagy hiányos volt, házi feladatát nem készítette el. Az igazgató jelezte azt is, hogy a tanuló évközben sokat hiányzott mintegy 268 órát, amelyből 5 óra volt igazolatlan, és kiemelte, hogy a kislány nem a felszerelés, vagy a házi feladat hiánya miatt kapott elégtelent öt tárgyból, hanem mert képtelen volt az együttműködésre, és tudása nem érte el a minimumszintet. Az intézmény vezetője továbbá arról is tájékoztattott, hogy a gyermek édesanyjának értesítése arról, hogy a tanuló történelemből bukásra áll, figyelmetlenségéből elmaradt, bár a jegyek alapján erre számítani lehetett. Az igazgató kiemelte, hogy „*az iskolai szabályzatok nem tartalmaznak szabályozást a házi feladatok elmulasztásának, illetve a felszerelés hiányának szankcionálására.*”

Az egyes tantárgyaknál a tanárok ezt különböző képen értékelik, amelyet az első tanítási órán a tanulókkal, szülői értekezleten pedig a szülőkkel is ismertetnek. Az iskola honlapján nyilvánosan elérhető pedagógiai program rögzíti, hogy *a házi feladat és a felszerelés hiánya csupán a szorongalom értékelésekor jöhet figyelembe, a tanuló teljesítményének minősítése során azonban nem.* Az igazgató jelezte azt is, hogy a tanuló a testvérével együtt elég hamar a gyermekvédelem látókörébe került, a gyámhivatal a gyermekek védelembe vételéről döntött. Az iskola a család életkörülményeit figyelemmel kísérte. Az illetékes gyermekjóléti szolgálattal már csak az iskola tartja a kapcsolatot, a szülő nem hajlandó erre, pedig a lakásban nincs áram és fűtés.

3. A KLIK Budapesti VIII. Tankerületének igazgatója részletezte a szülővel történt levélváltást, valamint arra is kitért, hogy a panaszos beadványa nyomán megvizsgálta az iskola pedagógiai programját, amely a jogszabályoknak megfelelően tartalmazza a tanuló munkájának értékelési, ellenőrzési módjait, a szorongalom és a magatartás minősítésének elveit. Így eljárása során arra a következtetésre jutott, hogy az iskola betartotta mind a jogszabályok, mind a pedagógiai program előírásait. Az igazgató szerint a gyermek osztályozóvizsgát sem tehetett, mivel a vonatkozó jogszabály értelmében erre annak van lehetősége, aki 250 óránál többet mulasztott és a nevelőtestület úgy dönt, hogy osztályozó vizsgára bocsátható, mivel a tanuló év közbeni munkája nem értékelhető. A tanulót azonban értékelte a nevelőtestület, mert a pedagógiai program szerint havonta legalább egy osztályzat a rendelkezésükre állt. Az iskola igazgatója a hozzá jogorvoslatért forduló szülőt 2013. szeptember 17-én levélben tájékoztatta kérelmének vizsgálatáról.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Kimondja továbbá azt is a 2. § (1) bekezdésében, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a közoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért ők az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszos érdemi jogorvoslatát kimerítette, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az iskola intézkedése, valamint intézkedésének elmulasztása esetén a szülő a gyermek érdekében – tizenöt napon belül – eljárást indíthat. A 37. § (3) bekezdése értelmében pedig a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmáni 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.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. 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 élel azt 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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. Egy 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 követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben nyelvi vizsga megszerzésnek körülményei – működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok (Közszolgáltatók) részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. 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 Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése deklarálja a *jogorvoslathoz való jogot*. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.

4. *A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteletségét 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, érvényesítése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének Preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondoskodásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

5. *A művelődéshez való jogot* az Alaptörvény XI. cikke rögzíti, miszerint az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel, ezért a *művelődés alapvető intézményeit is meghatározza*. Az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban bárki számára ingyenesen hozzáférhető – *alapfokú* oktatással biztosítja.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. A tanulók értékelése immanens része az oktatásnak. A tanulói munka értékelése a pedagógus joga és kötelezettsége. Az Nkt. 54. § (1) bekezdése értelmében a pedagógus a tanuló teljesítményét, előmenetelét tanítási év közben rendszeresen érdemjeggyel értékeli, félévkor és a tanítási év végén osztályzattal minősíti. E szakasz utolsó mondata azt is rögzíti, hogy az érdemjegy és az osztályzat megállapítása a tanuló teljesítményének, szorgalmának értékelésekor, minősítésekor nem lehet fegyelmezési eszköz.

Az Nkt. széles körű lehetőséget és autonómiát biztosít a pedagógusok részére, hogy a tanulókat mind tanulmányaik, mind magatartásuk tekintetében értékeljék, minősítsék, velük szemben fegyelmező intézkedéseket alkalmazzanak. A pedagógus az értékelés, minősítés során kialakíthat egyedi módszereket, alkalmazhat sajátos értékelési, számonkérési technikákat, az értékelési módszereknek és a fegyelmező intézkedéseknek azonban meg kell felelniük a jogszabályi előírásoknak és az iskola belső szabályzataiban foglalt rendelkezéseknek, valamint nem sérthetik a tanulók emberi méltóságát.

Az értékelés során tehát élesen el kell különíteni egymástól a tanulói teljesítmény értékelését a tanuló magatartásának értékelésétől, ezért a tanuló felkészültsége és tudásának értékelése nem fejezheti ki a tanulói magatartás értékelését.

A házi feladatok elkészítésének hiányával kapcsolatban a jogszabályok nem tartalmazznak konkrét előírásokat, ugyanakkor a 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet 7. § (1) bi) pontja kimondja, hogy „az iskola pedagógiai programja meghatározza a tanuló tanulmányi munkájának írásban, szóban vagy gyakorlatban történő ellenőrzési és értékelési módját, diagnosztikus, szummatív, fejlesztő formáit, valamint a magatartás és szorgalom minősítésének elveit.” Továbbá a pedagógiai program e szakasz bo) pontja alapján rögzíti a tanuló jutalmazásával összefüggő, a tanuló magatartásának, szorgalmának értékeléséhez, minősítéséhez kapcsolódó elveket.

Ennek értelmében az iskola pedagógiai programjában kell meghatározni az iskolai írásbeli beszámoltatások formáit, rendjét, korlátait, a tanulók tudásának értékelésében betöltött szerepét, súlyát, ideértve a házi feladatok adásával és annak ellenőrzésével kapcsolatos szabályokat is. *A jogszabályok tehát nem tiltják, hogy a pedagógus érdemjeggyel értékelje például a házi feladatot vagy az el nem készített házi feladatot, de azt csak olyan formában tehetik, amilyen formában azt az iskola pedagógiai programja szabályozza.*

A felszerelés hiánya kapcsán azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az Nkt. 9. § (3) bekezdése értelmében a szülőket az iskola a megelőző tanítási év végén tájékoztatja többek között azokról *ruházati és más felszerelésekről, amelyekre a következő tanévben a nevelő és oktató munkához szükség lesz.* Továbbá az Nkt. 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján a pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy a helyi tanterv alapján, a szakmai munkaközösség véleményének kikérésével megválassza az alkalmazott ruházati és más felszereléseket.

A felszerelés megválasztásával és annak hiányáról való értékelés kapcsán hivatkozni szükséges a fentebb már idézett Nkt. 54. §-ában foglalt rendelkezésre. Ezzel összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy *önmagában a felszerelés hiánya érdemjeggyel nem értékelhető*, hiszen annak hiánya nem fejezheti ki a tanuló tanórán nyújtott teljesítményét. A tanórai felszerelés hiányát érdemjeggyel csak akkor lehet értékelni, amennyiben a tanítási órán történő számonkérésben rögzített feladat teljesítéséhez az szükséges. Tehát, amennyiben a számonkérésben meghatározott feladatot – pl. vonalzó, vagy körző hiányában – a tanuló nem tudja teljesíteni a felszerelés hiánya miatt úgy akár elégtelenre is értékelhető. Ugyanakkor előfordulhat az is, hogy a tanulónál a tanórai részvétel feltételét jelentő ruházat (ti. testnevelés) nem áll rendelkezésre, amely egyben a tanórán való aktív részvételt zárja ki a balesetvédelmi szabályok betartása miatt, így álláspontom szerint e tanuló órai munkáját sem lehet érdemjeggyel értékelni.

Az értékeléshez szervesen kapcsolódik, hogy arról a kiskorú tanuló szülőjét értesíteni kell. E követelményt szabályozza a Nkt. 54. § azzal a szabályával, mikor kimondja, hogy az érdemjegyekről a tanulót és a kiskorú tanuló szülőjét rendszeresen értesíteni kell. Hasonló rendelkezést fogalmaz meg a R. 62. § (1) bekezdés *f) pontja is, amely szerint a pedagógus kötelessége, hogy a szülőt (törvényes képviselőt) rendszeresen tájékoztassa a tanuló iskolai teljesítményéről, magatartásáról, az ezzel kapcsolatban észlelt problémákról, az iskola döntéseiről, a gyermek tanulmányait érintő lehetőségekről.*

Összességében tehát *minden olyan körülmény értékelése – adott esetben ilyen a megfelelő felszerelés hiánya is – amely a tanuló tudásával, teljesítményével nincs összefüggésben, jogszabályba ütközik. A házi feladat érdemjeggyel való értékelése lehetséges, amennyiben az oktatási intézmény pedagógiai programjai így rendelkezik. Mindezekről pedig a pedagógus kötelessége a szülő rendszeres tájékoztatása.*

A fentiek ismeretében áttekintettem az iskola honlapján elérhető pedagógia programot, valamint figyelemmel voltam az iskola igazgatójának válaszában foglaltakra miszerint *„az iskolai szabályzatok nem tartalmazzák szabályozást a házi feladatok elmulasztásának, illetve a felszerelés hiányának szankcionálására.”* Az egyes tantárgyaknál a tanárok ezt különböző módon értékelik, amelyet az első tanítási órán a tanulókkal, szülői értekezleten pedig a szülőkkel is ismertetnek. Az igazgató állításával szemben azonban az iskola honlapján bárki által nyilvánosan elérhető pedagógiai program rögzíti, hogy a házi feladat és a felszerelés hiánya csupán a szorgalom értékelésekor vehető figyelembe, a tanuló teljesítményének minősítése során azonban nem. Az alábbiakban csak az egyes vonatkozó részleteket emelem ki:

A pedagógiai program 4.2 pontja szerint a szorgalom értékelésének és minősítésének követelményei a következők: példás (5) a tanuló többek között, ha tanulmányi feladatait minden tantárgyból rendszeresen elvégzi, vagy taneszközei tiszták, rendesek és ezeket a tanítási órákra mindig elhozza. Jó (4) a tanuló, ha többek között rendszeresen, megbízhatóan dolgozik, taneszközei tiszták, rendezettek és ezeket a tanítási órákra elhozza. Változó (3) a tanuló szorgalma, ha felszerelése, házi feladata gyakran hiányzik, hanyag (2) a tanuló, ha feladatait többnyire nem végzi el, vagy például felszerelése hiányos, taneszközei rendetlenek.

Ezt követően az egyedi ügy sérelmezett eljárását összevettem a fenti szabályokkal, és megállapítottam, hogy az iskola szabályzatai nem tartalmazzák a házi feladat hiányának értékelésére vonatkozó szabályokat, a házi feladatok hiányát és a felszerelés hiányát is a szorgalom értékelésénél követeli meg figyelembe venni.

Az oktatási intézmény pedagógiai programja megfelel a vonatkozó köznevelési szabályoknak, ugyanakkor a tanulót tanító pedagógusok gyakorlata sem a jogszabályban, sem az iskola helyi szabályzataiban foglalt követelménynek nem felel meg. A tanuló házi feladatainak hiányát a saját helyi szabályzatukkal ellentétesen, a tantárgy keretein belül értékelték érdemjeggyel, a felszerelés hiányhoz hasonlóan. Ezzel szemben a tanuló szorgalmára vonatkozóan sem az ellenőrző, sem a napló nem tartalmazott év közbeni értékelést. ugyanakkor a gyermek sorozatosan kapott órai magatartásáért szaktanári és osztályfőnöki figyelmeztetéseket, intőket. Megállapítom azt is, hogy a gyermek ellenőrzőjében és a naplóban rögzített érdemjegyek nem azonosak, az ellenőrzőben lévő érdemjegyek hiányosak, sok esetben egy-egy tantárgynál egy időpontban több jegyet rögzítettek.

Az iskola pedagógiai programja rögzíti, hogy *„A tanuló által szerzett érdemjegyekről a szülőt alsó tagozaton az adott tantárgyat tanító nevelő értesíti a tájékoztató füzetten keresztül, felső tagozaton a tanuló által beírt érdemjegyet a tájékoztatóban a nevelő aláírásával hitelesíti.”*

Mindezek alapján megállapítom, hogy a panaszolt fővárosi iskola értékelési módszere a házi feladatok és a felszerelési hiány tekintetében nem felelt meg az iskola pedagógiai programjában és a jogszabályokban foglaltaknak.

A szülőnek a tanuló érdemjegyeiről történő rendszeres tájékoztatása – visszavezethetően az iskola pedagógiai programjának az Nkt-val összhangban nem lévő szabályaival – ugyancsak nem valósult meg maradéktalanul, amely eljárásával az iskola akadályozta a szülői és tanulói jogok érvényesülését. Mindezekkel összefüggésben az iskola a jogállamiság követelményéből fakadó jogbiztonsághoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében, valamint a tanulók művelődéshez (oktatáshoz) való alapvető jogával összefüggésben visszásságot idézett elő.

2. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszban megfogalmazott sérelmek alapján, milyen eljárás keretében szükséges azok elbírálása. Álláspontom szerint ennek eldöntéséhez – amint azt már az AJB-4199/2013. számú jelentésben kifejtettem – az Nkt. 37. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételére szükség van. Eszerint a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést *a jogszabálysértésre hivatkozással* benyújtott kérelem, továbbá (...) a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. A szülőnek nem kell tudnia – és nem is várható el tőle –, valamint a vonatkozó jogszabályok nem is teszik kötelezővé, hogy a kérelem benyújtója megjelölje a sérelmezett intézkedés jogszabályba ütközik-e, vagy annak pontosan melyik szakaszát sérti. Ezt a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglalt sérelmezett intézkedések alapján, annak tartalma szerint kell elbírálnia, ugyanis a kérelem elbírálására jogosult szerv tisztában van a köznevelésre vonatkozó jogszabályokkal, illetve rendelkezésére áll az iskola házirendje, és pedagógiai programja is. A jogszabálysértést felvető kérelem elbírálása a fenntartó hatáskörébe tartozik, amely szerv eljárásának alakszerűségét az Nkt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, miszerint „*A kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*” Az Nkt. 38. § (1) bekezdése értelmében a fenntartó másodfokú döntéshozatali joga szinte korlátlan, hiszen a kérelmet elutasíthatja, a döntést *megváltoztathatja*, vagy megsemmisítheti, és a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja. A döntés alakszerűségét a Ket. 71. §-a határozza meg, mikor kimondja, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki, a döntések kötelező tartalmi elemeit (rendelkezés, indokolás egyes elemeit) pedig ezt követően szabályozza.

A köznevelés szereplői (szülő, tanuló, pedagógusok) között kölcsönös függőségi viszony áll fenn, amely hozzájárul az egyes szereplők jogainak érvényesülésének lehetőségéhez. Az iskolában a pedagógusok és a tanulók pozíciója eltér, a tanulók a pedagógustól függőségi, alárendeltségi viszonyban állnak. A tanulók csoportja ebből következően kiszolgáltatottabb, az esetleges jogsértésekkel szemben jogaikat kevésbé képesek érvényesíteni. Éppen ezért rendkívül fontos, hogy mind az iskola, mind az iskola fenntartásáért felelős szerv különös figyelemmel kezelje az iskolák, a tanárok intézkedéseivel szembeni panaszokat, és a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően tisztázza a tényállást és hozza meg az érdemi döntést (elutasít, megváltoztatja a korábbi döntést, vagy megsemmisíti azt). Mindezen eljárásában pedig az Nkt. hatósági eljárásra vonatkozó szabályait alkalmazza. A döntés meghozatalához pedig, ha nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére, úgy mint pl.: *az ügyfél nyilatkozata*, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a fenntartónak a kérelem elbírálására vonatkozó válasza nem felelt meg a vonatkozó előírásoknak, nem az Nkt. szerint szabályozott eljárást folytatta le, és elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt is. Mindezzel a fenntartó is akadályozta a tanulói és a szülői jogok érvényesülését, amely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

A fenntartó válaszában további elemzésével a jogorvoslati jog érvényesítésével összefüggő kérdéseket vizsgáltam. Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá – a megrovás és a szigorú megrovás büntetést kiszabó fegyelmi határozat ellen benyújtott kérelem kivételével – az érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában hozott döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti, a közléstől számított harminc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással. E rendelkezés szorosan összefügg a Ket. alapján hozott döntések alakszerűségének követelményrendszerével. A Ket. 72. § (1) da) pont alapján a hatóság döntésének, tartalmaznia kell a döntés mellett a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást. A jogorvoslatihoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Mindebből következően megállapítom, hogy a fenntartó – panaszosnak küldött – alakszerűséget nélkülöző, írásbeli válasza a jogorvoslatra vonatkozó kötelező tájékoztatást nem tartalmazta, amely a panaszos jogorvoslatihoz fűződő alapjogával összefüggésben idézett elő visszásságot.

3. Az Nkt. 1. § (1) bekezdése értelmében a törvény célja olyan köznevelési rendszer megalkotása, amely elősegíti a gyermekek, fiatalok harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődését, készségeik, képességeik, ismereteik, jártasságaik, érzelmi és akaratilag tulajdonságaik, műveltségük életkori sajátosságaiknak megfelelő, tudatos fejlesztése révén, és ezáltal erkölcsös, önálló életvitelre és céljaik elérésére, a magánérdeket a közérdekekkel összeegyeztetni képes embereket, felelős állampolgárokat nevel. *Kiemelt célja a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása és a tehetséggondozás.*

Továbbá az Nkt. 27. § (5) bekezdése alapján az általános iskola köteles megszervezni a tanuló heti kötelező óraszámát és az osztályok engedélyezett heti időkeret különbözete terhére többek között a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatását. E törvény 62. § (1) bekezdése pedig a pedagógus alapvető feladataként határozza meg különösen, hogy nevelő és oktató munkája során gondoskodik a gyermek személyiségének fejlődéséről, tehetségének kibontakoztatásáról, ennek érdekében tegyen meg minden tőle elvárható, figyelembe véve a gyermek egyéni képességeit, adottságait, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét. Továbbá a különleges bánásmódot igénylő gyermekekkel egyénileg foglalkozzon, szükség szerint együttműködjön gyógypedagógussal vagy a nevelést, oktatást segítő más szakemberekkel, *a bármilyen oknál fogva hátrányos helyzetű gyermek, tanuló felzárkóztatását elősegítse. Előmozdítsa a gyermek, tanuló erkölcsi fejlődését, a közösségi együttműködés magatartási szabályainak elsajátítását, és törekedjen azok betartatására, valamint azt is, hogy a tanuló érdekében együttműködjön munkatársaival és más intézményekkel.*

Az iskolának tudomása volt a család nehéz életkörülményeiről (fűtetlen lakás, egyedülálló anya, stb.), továbbá a gyermek védelembe vételéről is. A pedagógusoknak kötelessége – összhangban az Nkt. 1. § (1) bekezdésében rögzítettekkel –, hogy figyelemmel kísérik a gyermek fejlődését, és a tanulók teljesítményének esetleges ingadozása, tanulási nehézségek felmerülése, beilleszkedési, magatartási zavarok esetén megtegyék a szükséges lépéseket. Jelen esetben jelzésértékű lehetett az iskola számára a gyermek tanórákon tanúsított viselkedése, a tájékoztatóba írt sorozatos intők, továbbá az, hogy a szülő egyetlen szülői értekezleten, fogadóórán sem jelent meg. A pedagógusnak ezekre a jelzésekre reagálnia kell, és a teljesítmény értékelésekor tekintettel kell lennie a gyermek sajátos helyzetére, személyes körülményeire. Annál is inkább, mivel a csatolt dokumentumok szerint a tanuló az általános iskola első két évében kiválóan teljesített, tanulmányainak, magatartásának drasztikus romlása összefüggésben lehet a család életkörülményeivel. *A gyermekek jogaként rögzíti az Alaptörvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot.*

E jog biztosítása nem csupán a gyermekvédelmi feladatokat ellátó rendszer feladata, hanem minden olyan szerv feladata, amely eljárásában gyermekekkel találkozik, foglalkozik, így az iskolának is. A diákok tanórán tanúsított fegyelmezetlen magatartásának megítélése összetett kérdés. A tanuló ezzel ugyanis nemcsak saját kötelességeit nem teljesíti, hanem zavarja a tanóra megfelelő lebonyolítását, gátolja társai tanuláshoz való jogának érvényesülését, valamint a pedagógus munkájának elvégzését. Az iskolának éppen ezért minden pedagógiai (hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatása, ifjúsági és gyermekvédelmi feladatok ellátása) és pedagógián túli lehetőséggel arra kell törekednie, hogy a tanulói elfogadják az iskolai magatartási szabályokat, a tanórák rendjét, amennyiben pedig ehhez külső (iskolán kívüli) segítség szükséges, azt igénybe vegyék. Kérjék a szülő, vagy ha ez nem elégséges, vagy a szülő együttműködésének hiánya esetén, a pedagógiai szakszolgálat (iskola pszichológus, tanulási képesség zavara esetén szakértő) segítségét, vagy éljenek jelzéssel – ha szükséges többször is – a gyermekjóléti szolgálat vagy a gyámhivatal felé. Az iskola igazgatója válaszában utalt a gyermekjóléti szolgálattal való kapcsolat felvételére, ugyanakkor a gyermek magatartásával összefüggésben, vagy tanulásban való lemaradásának felzárkóztatása érdekében más lehetőség igénybevételéről nem tájékoztatott.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az iskola pedagógusainak a gyermekkel szembeni eljárása nem volt tekintettel az Nkt. azon alapelveire, miszerint az iskolának feladata a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásának elősegítése. E feladat elmulasztása pedig mind a művelődéshez, mind a gyermekek védelemhez való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

Végül fontos kiemelni azt is, hogy a tanuló alapvető kötelessége, hogy az iskolai foglalkozáson részt vegyen, az iskola magatartási szabályait betartsa, és képességei szerint eleget tegyen tanulmányi kötelezettségeinek. Ugyanakkor pedagógiai szakmai kérdésekben nem foglalhatok állást, így a tanuló általános iskolai tudásszintjét sem áll módomban megítélni, minősíteni, vagy az értékelés alapját felülvizsgálni, erre csak az Nkt. meghatározta szerveknek, az ott rögzített feltételek esetén van lehetősége. Mindazonáltal, különös tekintettel arra, hogy a jelen vizsgálatom alapjául szolgáló probléma nem egyedi eset¹ az ombudsmani gyakorlatban, jelentésemmel a köznevelési intézményeknek a házi feladatok és az órai felszerelések hiánya minősítésének helytelen gyakorlatára, valamint a bármely oknál fogva hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásának fontosságára kívánom felhívni a figyelmet.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében felkérem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy

- 1/ az Ajbt. 31. §-a alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az iskolák a házi feladatok és a felszerelési hiány értékelése tekintetében a jogszabályok és a pedagógiai programokban foglaltaknak megfelelően járjanak el;
- 2/ az Ajbt. 32. §-a alapján az egyedi ügyet a Ket. és az Nkt. szabályai szerint vizsgálja ki, és eljárását jog- és alakszerű határozattal zárja.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

¹ lsd. az alapvető jogok biztosának AJB-85/2012. számú jelentését

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6481/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos segítséget kérte a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: TVVK Zrt.) pótdíjazási gyakorlata miatt.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam. Annak során tájékoztatást kértem a TVVK Zrt. vezérigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Terézváros közterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozási hozzájárulások díjáról szóló 17/2010. (VI. 21.) számú, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének rendelete (a továbbiakban: Ör.)
- Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: R.)

A megállapított tényállás

A panaszos 2013. augusztus 15-én, Budapest Bajcsy-Zsilinszky út és Ó utca kereszteződésénél várakozott gépkocsijával. A hozzá legközelebb eső jegykiadó automatán található telefonszám alapján indított mobilparkolást. Autójához visszatérve pótdíjfizetési felszólítást talált a szélvédőn. A panaszos 2013. augusztus 15-én elektronikus levélben kérte, hogy a parkolási társaság méltányosságból engedje el a kiszabott pótdíjat. A panaszos álláspontja szerint a parkolási társaság érdemi vizsgálat nélkül elutasította kérelmét.

A panaszos sérelmezte, hogy a TVVK Zrt. és más, azzal szomszédos parkolási társaságok nem számolják el egymás között az azonos díjzónán belül befizetett parkolásokból származó többletbevételt. Jogtalanak tartotta a parkolási társaság pótdíjfizetési igényét, mivel fizetési kötelezettségének eleget tett, és ha a parkolási társaságok elszámolnának az „átparkolásból” származó többletbevételeikkel, a pótdíj kiszabása elkerülhető lett volna.

A TVVK Zrt. vezérigazgatója arról tájékoztatót, hogy a parkolási társaság munkatársa 2013. augusztus 15-én 19 óra 13 perckor ellenőrizte a panaszos gépkocsiját, amely a Budapest VI. kerület, Bajcsy-Zsilinszky út 21. szám előtt várakozott. Az ellenőrzés során a Zrt. munkatársa azt az információt kapta, hogy a panaszos mobilparkolást indított, amely azonban Budapest, V. kerület területén kialakított várakozóhelyen volt érvényes. Az ellenőr emiatt helyezte el a gépkocsin – „eltérő mobilparkolási zóna” indokkal – pótdíj megállapításáról szóló értesítést.

A panaszos 2013. augusztus 16-án írásban megkereste a parkolási társaságot, arra hivatkozva, hogy a VI. kerületi Lázár utcából a Bajcsy-Zsilinszky útra kifordulva parkolt le a Bajcsy-Zsilinszky út és Ó utca sarkán, de azon az oldalon nem látott jegykiadó automatát, ezért a Bajcsy-Zsilinszky út másik oldalán kezdeményezett mobilparkolást. A parkolási társaság a beadvány alapján elrendelt vizsgálata során megállapította, hogy a panaszos a VI. kerületi Lázár utcából a Bajcsy-Zsilinszky útra kifordulva elhaladt egy jegykiadó automata mellett, amelytől mintegy 60-70 méterre állt meg. A Zrt. 2013. augusztus 22-én elutasította a panaszos beadványát.

A döntés indokolása szerint a panaszos által indított mobilparkolás – az Ör. területi hatályára tekintettel – érvénytelennek minősült.

A panaszos 2013. augusztus 27-én megfizette a 6600 Ft pótdíjat, vagyis tartozását rendezte, a TVVK Zrt. pedig lezárta az ügyet.

A TVVK Zrt. vezérigazgatója tájékoztatásában hivatkozott a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 23. § (4) bekezdés 10. pontjára, továbbá a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 8-9. §, 9/D. § és 15/A. § -okban foglaltakra. Eszerint Budapest területén a Fővárosi Önkormányzat jogosult és köteles a parkolás feltételrendszerének rendeletben történő szabályozására.

Ennek megfelelően az R. részletesen szabályozza, hogy a kialakított várakozási övezeteket milyen feltételekkel lehet igénybe venni várakozás céljából. Mivel a panaszos az V. kerület területén elhelyezett jegykiadó automatán feltüntetett szám alapján indított mobilparkolást, a parkolási társaság szerint nem teljesültek azok a feltételek, amelyek alapján érvényes várakozási jogosultsággal rendelkezett volna: a várakozási övezet területén, a várakozás helye szerinti díjövezetben elhelyezett automatából váltott jeggyel, illetve mobil díjfizetés megindításával kell a várakozási díjat megfizetni.

A vezérigazgató kifejtette azt is, hogy az egyes kerületekben kialakított várakozási övezetektől származó parkolási bevételek a Kkt. 9/D. § (3) és (6) bekezdései értelmében azt a helyi önkormányzatot illeti meg, amely az út tulajdonosa. Nem hagyható figyelmen kívül az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 97. § (2) bekezdése sem, amely szerint a helyi önkormányzat [...] követeléséről lemondani csak törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben és módon lehet.

Az, hogy a más üzemeltetőnél megfizetett díjat a várakozási eseménnyel érintett kerület üzemeltetője érvényesnek ismerjen el – parkolási társaság álláspontja szerint –, egy vagyonelemről történő felhatalmazás nélküli lemondást eredményezne, amely a TVVK Zrt. esetében nem csak az Áht. és az R. szabályozásával volna ellentétes, de rendeleti felhatalmazás vagy egyéb, a tulajdonosok között létrejövő két- vagy többoldalú megállapodás hiányában, akár büntetőjogi tényállást is megvalósíthatna.

A parkolási társaság hivatkozott az R. 2014. augusztus 15. napjától hatályos módosítására, amely szabályozza a kerülethatárokon történő „átparkolások” esetében a parkolójegyek, lakossági várakozási engedélyek kölcsönös elfogadását.

A TVVK Zrt. tájékoztatása szerint a panaszos nem kérte méltányosság gyakorlását. A parkolási társaság megvizsgálta, hogy az Ör. 5. számú mellékletének II/2. pontjában meghatározott méltányossági előírás alkalmazható-e az ügyben.

A TVVK Zrt. vezérigazgatója szerint a panaszos ügyében a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartásával jártak el. Kiemelte, hogy a parkolási társaság mindig arra törekszik, hogy javaslataival elősegítse a jogszabályi előírások és a jóhiszemű magatartások közötti ellentétek feloldását. Példaként említette az Ör. méltányosság gyakorlására vonatkozó 5. számú mellékletét, amely a Zrt. javaslatára került a rendeletbe.

A fővárosi tulajdonú területeken nem alkalmazhatja a parkolási társaság az Ör.-ben meghatározott méltányossági szabályokat.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint [...] közszolgáltatást végző szerv [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Tekintettel arra, hogy a TVVK Zrt. közszolgáltatónak minősül, az ügyben fennáll vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

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

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*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 éllal 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.*”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Álláspontom szerint a jogállamiságnak nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell. Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, 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 eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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’...”.

III. Az ügy érdemében

Az R. 8. § (1) bekezdése meghatározza a várakozási díj megfizetésének módjait. Ennek értelmében a várakozási övezet területén a várakozási díjat

- a) az abban a díjövezetben elhelyezett parkolójegy kiadó automatánál váltott parkolójeggyel, a megállást követően haladéktalanul, külön felhívás nélkül, vagy
- b) a mobiltelefonos parkolási díjfizetési rendszer használatának esetén annak megindításával, a megállást követően haladéktalanul, külön felhívás nélkül, vagy
- c) kézi beszedésű parkolójeggyel kell megfizetni.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

A parkolási társaság álláspontja szerint a mobiltelefonnal való díjfizetés esetén a várakozási övezet területén, a várakozás helye szerinti díjövezetben elhelyezett jegykiadó automatából váltott jeggyel, illetve mobil díjfizetés megindításával, a megállást követően haladéktalanul és külön felhívás nélkül kell a várakozási díjat megfizetni. A vizsgált ügyben a parkolási társaság szerint az első és második feltétel nem teljesült.

A TVVK Zrt. a megkeresésemre adott válaszában hivatkozott az AJB-237/2012. és az AJB-6796/2012. számú ombudsmani jelentésekre, amelyek tartalmazzák a kerülethatárokon való parkolási problémákat és ajánlást fogalmaztak meg a parkolójegyek, a lakossági várakozási engedélyek kölcsönös elfogadására.

A Fővárosi Közgyűlés 2014. június 30-i ülésén tárgyalta az R. módosítására irányuló előterjesztést, amelynek fő pontja a területileg nem illetékes parkolás-üzemeltetőnél váltott parkolójegy kölcsönös elfogadása volt. *Az R. 48. §-a a (3a) bekezdéssel egészült ki, amely meghatározza azokat az eseteket, amelyek nem minősülnek díjfizetés nélküli várakozásnak.*

Az R. 48. § (3a) bekezdése értelmében *nem minősül díjfizetés nélküli várakozásnak*, ha a gépjármű két szomszédos kerületi önkormányzat közigazgatási területét határoló úton vagy téren, valamint ezen határoló utat vagy teret keresztező úton, a határoló úttól vagy tértől számított első útkereszteződésig várakozik és

a) a parkolójegyet a szomszédos kerületi önkormányzat területén, azonos díjövezetben elhelyezett parkolójegy-kiadó automatánál váltották meg, vagy

b) a mobiltelefonos parkolási díjfizetési rendszert a szomszédos kerületi önkormányzat területén azonos díjövezetre érvényes kóddal indították el.

Az R. idézett rendelkezése 2014. augusztus 15. napján lépett hatályba.

Fontos kiemelni, hogy az R. módosítása előrelépést – bár nem teljes megoldást – jelentett a kerülethatárokon történő parkolásból eredő problémák megoldásában. Álláspontom szerint teljes mértékben – és megnyugtatóan – az egész fővárosra kiterjedő, egységes parkolási rendszer létrehozása orvosolhatná a szóban forgó problémát. Az egységes fővárosi parkolási rendszer egyértelmű, átlátható és ügyfélbarát módon biztosíthatná a gépkocsival való várakozást a főváros területén.

Tekintettel arra, hogy a kerülethatárokon való „átparkolás” 2014. augusztus 15-től nem minősül díjfizetés nélküli várakozásnak, az általam vizsgált ügghöz hasonló eset a jövőben előreláthatóan pótdíj kiszabása nélkül rendeződni fog. *Az R. 48. § (3a) bekezdésének hatályba lépésével már nem áll fenn a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság, ezért érdemi ombudsmani intézkedést nem teszek. Felkérem azonban a PARKOL-6 Terézvárosi Rendszer üzemeltetőjét, a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját, hogy a jövőben is fordítsanak kiemelt figyelmet a kerülethatárokon való „átparkolásokból” eredő esetleges viták, pótdíjazás nélküli rendezésére.*

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6510/2013. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

A magántulajdonú, ún. „szocpolos” házban élő panaszos azért kért segítséget, mert a korábban árvízkárt szenvedett lakóházuk életveszélyes állapotba került. A lakóépület falai – a szakértői vélemény alapján – az egymást követő szélsőségesen csapadékos, majd száraz időszak következtében megrepedtek, a ház életveszélyessé vált. Az 1990-es évek végén épült lakóház mélyen fekvő, a Tisza folyóhoz közel eső területen épült, arra az építési, illetve a használatbavételi engedélyt a hatóság kiadta, jelenleg azonban bírság kiszabásával kötelezi a szélsőséges időjárás miatt lakhatatlanná vált épület több, mint 6 millió forint értékű helyreállítási munkáinak elvégzésére – az erre önerőből képtelen nagycsaládos – tulajdonost. Az önkormányzat a családot ideiglenesen önkormányzati bérlakásban elhelyezte, költségvetési forrást azonban az önkormányzat sem képes a helyreállításhoz és a család hosszú távú lakhatásának megoldásához biztosítani.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. E feladatkörömben – tekintettel arra is, hogy az életveszélyes állapotba került, magántulajdonban álló lakóházakkal kapcsolatosan több panasz is érkezett – a jövőbeni jogsérelmek elkerülése érdekében szükségesnek tartottam áttekinteni mindazokat a körülményeket, amelyek ezekben az esetekben az alapvető jogok érvényesülését gátolják.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- az élethez és emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”]
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)
- A gyermek 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 szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).
- a lakhatás előmozdításának kötelezettsége (Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.)
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvtv.)
- közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekekjogi Egyezmény)

A megállapított tényállás

Az elmúlt időszakban több, saját tulajdonú ingatlanában élő panaszos fordult hozzám azzal összefüggésben, hogy életveszélyessé vált a lakóháza, illetve az abban való életvitelszerű tartózkodás.

1. A Tolna megyei kistélepusülésen két, fogyatékos gyermekével együtt lakó édesanya korábban azt panaszolta, hogy vályogházának falai olyannyira megrepedeztek, hogy abban féltek tartózkodni, ám külső segítség nélkül, önerőből nem képesek azt helyreállítani. Segítséget kértek az önkormányzattól, de néhány ezer forintos szociális támogatáson kívül az épület helyreállításához nem tudtak számukra érdemi támogatást biztosítani. Ugyanakkor az építésügyi hatóság bírság kiszabásával kötelezte a lakóépület karbantartására és helyreállítására. A vizsgálatomat az AJB-1109/2012. számú jelentéssel zártam le, melyben egyebek mellett felkértem az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyzőt, hogy a határozatával elrendelt kötelezettség végrehajtási eljárás keretében történő teljesítéséről haladéktalanul gondoskodjon.

2. A Tisza-menti településen lakó panaszos lakóházának falai kettényíltak, emiatt azt a család, gyermekükkel együtt – a testi épségük veszélyeztetettsége miatt – kénytelen volt elhagyni. Szorult helyzetükben a helyi önkormányzattól kértek segítséget.

A település önkormányzata képviselőtestületi határozatában döntött arról, hogy az ingatlan állapotával kapcsolatosan a katasztrófavédelmi hatóság véleményét kikéri. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Fehérgyarmati Katasztrófavédelmi Kirendeltsége helyszíni szemlét követően javasolta az építésügyi hatóság eljárásának megindítását.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Kisvárdai Járási Hivatal Járási Építésügyi Hivatala a helyi önkormányzat polgármesterének megkeresésére helyszíni szemlét tartott a lakóingatlanon, és annak műszaki állapotával összefüggésben megállapította, hogy az épület falain és mennyezetein szemmel látható repedések vannak, mely hiányosságok egy részét az ott lakók kijavították. Az épület utcafronti oromfalának (tűzfalának) egy része leomlott, amit szintén helyreállítottak. A konyha kert felőli és a hátsó szomszéd felőli külső főfala kiborulás-veszélyes, ezért annak kívülről történő megtámasztásáról gondoskodtak.

Az építésügyi hatóság az épület életveszélyessé nyilvánításhoz statikai szakértő által készített szakvélemény beszerzését írta elő. A szakértői vizsgálat szerint az épület az 1997-1998-as években épült, ún. „szocpolos” ház. A 2001. évi árvíz a területet elöntötte. A tulajdonosok szerint az épületben 35 cm víz állt. Két szomszédos épület az árvíz során olyan súlyosan károsodott, hogy teljesen elbontották. Helyükön helyreállítási típusházak állnak. Ez az épület azonban komoly szerkezeti károsodás nélkül átvészelte az árvizet, ezért csak belső helyreállítások történtek. A 2011. évi, a régióban kiemelkedően csapadékos időjárás miatt a ház hátsó falán repedések keletkeztek. A 2012. évi, rendkívül száraz időszakban a repedések tovább nyíltak, az épület hátsó fala megbillent. Ekkor a lakók az épületből kiköltöztek, majd a kibillenő falak dúcolása után, kisebb esztétikai javításokkal (repedések tapasztolása) az épületbe visszaköltöztek, a szemle idején még ott lakott a négyfős család.

A statikus szakértő szakvéleményében leírta, hogy a közvetlen életveszély elhárítása a dúcolással megtörtént. Az elkészült dúcolat azonban javításra szorul. A helyreállítási javaslat a szakvéleményben részletesen leírta, ennek alapján a hatóság határidő kitérésével kötelezte a tulajdonosokat, hogy ingatlanukon a tartószerkezeti szakértő által készített tartószerkezeti szakértői véleményben foglaltak alapján az életveszélyes és balesetveszélyes állapotot szüntesse meg.

A panaszos a helyreállítási kötelezettség teljesítése, és az épület biztonságos lakhatóvá tétele érdekében ismét az önkormányzathoz fordult segítségért, tekintettel arra, hogy a munkálatok elvégzéséhez anyagi forrással nem rendelkezik, anyagi vagy természetbeni segítséget kért a károk helyreállításához szükséges építőanyagok megvásárlásához. Az önkormányzat a korlátozott költségvetési források miatt szükséglakás biztosításával volt a család segítségére. Eljárásom során a panaszos szóban is tájékoztattott arról, hogy az önkormányzat segítette őket azzal, hogy ideiglenesen biztosítottak számukra egy szükséglakást, a lakóépületekre azonban több mint 6 millió forintot kellene fordítaniuk, amire nincs meg a pénzük, így lehetőségük sincs a helyreállításra. Tartanak azonban az építésügyi hatóság határozatában kilátásba helyezett, többszörösen kiszabható, 500 ezer forintig terjedő pénzbírságtól.

Amíg az önkormányzati szükséglakásban laknak, nincsenek életveszélyben, a cél ezért pillanatnyilag a lakóházuk helyreállításának elérése. Tekintettel arra a tényre, hogy többször kértek már helyi segítséget, és az elmúlt időszak alatt nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzatnak sincs ennyi pénze egy magánház helyreállítására, panaszos azt kérte, abban segítsünk, hogy valamilyen külső forrás bevonásával végezhessek el az előírt helyreállítást.

Az önkormányzattól több segítséget nem várhatnak el, és tartanak attól, hogy megszűnik a szükséglakásra kötött bérleti jogviszonyuk, és az utcára kerülnek. Félnék attól is, hogy emiatt esetleg gyermekeik is veszélybe kerülnek, akár ideiglenesen el is veszíthetik őket.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Tekintettel arra, hogy a település önkormányzata az ügyben hatóságként járt el, hatáskörömet megállapítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, 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 mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé 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. A következő alkotmánybírósági gyakorlat¹ rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez* való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

3. 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 alkotmánybírói 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 alkalmazható². 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. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

4. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz* 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.

A két évtizedes töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó

² 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

5. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteletségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. [Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat] 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az építésügyi hatósági eljárás

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 47. § (2) bekezdése alapján az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az építmény, építményrész hibáinak, hiányosságainak megszüntetését, illetve az építmény jókarbantartására

vonatkozó kötelezettség teljesítését, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyezteti. Amennyiben nem a helyi önkormányzat jegyzője jár el építésügyi hatósági jogkörben, akkor kezdeményezi az építésügyi hatóság eljárását.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) a 134. § (1) bekezdésében a hatósági határozatban meghatározott cselekmény végrehajtása érdekében úgy rendelkezik, hogy a teljesítés elmaradásakor a végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére is elvégeztetheti. A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – dönt.

A végrehajtást foganatosító szervnek azt az intézkedést kell megtennie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. Emellett a végrehajtást foganatosító szerv a fizetési kedvezmény szabályainak megfelelő alkalmazásával a kötelezettnek részletekben történő teljesítést vagy halasztást engedélyezhet a teljesítésre.

A kötelezettség teljesítéséhez, a lakóépület állagromlásának elhárításához az elegendő anyagi forrással nem rendelkező kötelezettek számára nyitva álló lehetőség a teljesítés törvény szerinti átvállalása. A végrehajtás során az első fokú építésügyi hatóság a költségeket megelőlegezve, a határozatban foglalt kötelezettséget – ajánlatkérési eljárás során kiválasztott – vállalkozóval elvégeztetheti. A karbantartási munkák elvégzéséről a hatóság a műszaki átadás-átvétel során meggyőződik. Ezt követően pedig a kötelezettet nyilatkoztatja arról, hogy az elvégzett munkák ellenértékét ki tudja-e egyenlíteni. Amennyiben a kötelezett úgy nyilatkozik, hogy az elvégzett munkák ellenértékét nem tudja kifizetni, az első fokú építésügyi hatóság az Étv. 47. § (4) bekezdése alapján az ingatlanra jelzálogjogot jegyeztet be a költségek teljes megtérítéséig. Ez azt jelenti, hogy a munkálatokat – az anyagköltséget és a munkadíjat megelőlegezve – a hatóság elvégezteti, de azt megállapodás szerint a továbbiakban a tulajdonosnak vissza kell térítenie, azaz a munka ellenértékét halasztott visszafizetéssel, vagy részletekben történő teljesítéssel ki kell egyenlíteni.

A lakóház állagromlásának elhárításához tehát az elegendő anyagi forrással nem rendelkező kötelezettek esetében a fentebb hivatkozott jogszabályok rendelkezései alapján lehetőség van arra, hogy az első fokú építésügyi hatóság az építésügyi hatósági kötelezettség teljesítésére végrehajtási eljárásban – az ingatlanra való jelzálogjog bejegyeztetése mellett – a költségeket megelőlegezve végeztesse el a határozatában foglalt munkálatokat. A felmerült költségeket a továbbiakban a kötelezetteknek kell megtéríteniük.

A Tolna megyei kistelepülésen fekvő lakóház állapotával összefüggő körülményeket feltáró vizsgálat azt igazolta, hogy az építésügyi hatóság, bár hivatalosan is tudomással bírt arról, hogy a panaszos éppen anyagi helyzete miatt nem képes a munkák elvégzésére, és éppen emiatt kérte a hivatalos szervek segítségét, a karbantartás elvégzésének eszközül mégis a bírsággal történő kikényszerítést választotta. A többször kiszabott és ismételt eljárás bírság így csak a panaszos helyzetét nehezítette tovább, az épület állapotával összefüggő problémát nem oldotta meg. Ugyanakkor az építésügyi hatóság részéről a döntés végrehajtása elmaradt, az elrendelt munkák végrehajtására a hatóság intézkedést nem kezdeményezett. Mindezek következménye pedig a lakóház állapotának további romlása.

Az ombudsmani vizsgálatot lezáró AJB-1109/2012. számú jelentésben³ ezért

³ Az AJB-1109/2012. számú vizsgálat megállapításai szerint 2010-ben az építésügyi jogkört gyakorló hatóság vezetője határozatban kötelezte az ingatlan tulajdonosát a helyreállítási, karbantartási munkák elvégzésére, arra való hivatkozással, hogy az épület állapota összességében elhanyagolt, annak egészéről hiányzik a felújítási, helyreállítási, karbantartási munkák végzése. Az ombudsmani eljárás keretében a panaszos figyelemfelhívás keretében kapott tájékoztatást arról, hogy a tulajdonos köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, és a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni, ami azt jelenti, hogy a

egyebek mellett felkértem az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyzőt, hogy a határozatával elrendelt kötelezettség végrehajtási eljárás keretében történő teljesítéséről haladéktalanul gondoskodjon. Válaszában a jegyző arra hivatkozva, hogy a végrehajtás elrendelése óta eltelt időszakban az épületen az ingatlan tulajdonosok semmilyen felújítási munkát nem végeztek, és az épületben közvetlen életveszély nem áll fenn, valamint arra, hogy az építésügyi hatóságnak nincs anyagi forrása a helyreállítási költségek megelőlegezésére, a felmerülő költségeket megelőlegezve nem végeztette el az előírt munkákat.

2. A települési önkormányzat eljárása

Alapjogi szempontból az állam különböző típusú szociális ellátás segítségével köteles az állampolgárok szociális biztonságáról gondoskodni, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az állam e kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét.⁴ Mindez tehát azt jelenti, hogy az önkormányzat, mint az állami kötelezettség gyakorlati megvalósulásával megbízott szerv – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – központi és a helyi támogatásokat állapít meg a kérelemmel hozzá fordulóknak. Az önkormányzat szociális ellátó tevékenysége során tehát akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, ha azt a jogszabályban előírt módon, a kötelező ellátási formákat nyújtva, a kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el.

A vizsgált esetekben a panaszosok az önkormányzathoz fordultak segítségért. Mindkét esetben lakóépületük felújításához, karbantartásához kértek segítséget. A helyi önkormányzat (képviselőtestülete, bizottsága, polgármestere) a kérelmet az *AJB-1109/2012.* számú ügyben szociális támogatásként bírálta el. Szociális ellátás keretében azonban az esetek többségében valóban csak néhány ezer forint értékű támogatás állapítható meg. Kedvezőbb a helyzet, ha az önkormányzat helyi normatív szabályok szerint kamatmentes kölcsönt biztosít a lakásfenntartás nagyobb költségeire, ám ezt nem minden önkormányzat teherbíró képessége teszi lehetővé. Amint pedig a Tisza-parti településen élő panaszos esete is mutatja, a szakértő által megállapított és építésügyi hatóság által elrendelt munkák összege olyan mértékű, hogy annak finanszírozására, ahogyan a panaszos, úgy az önkormányzat sem képes – még visszatérítendő támogatás formájában sem. Ebben az esetben ugyanis az előírt helyreállítás olyan mértékű forrást igényel, amelyet a szociális támogatás körében nyújtandó krízistámogatás, az általában néhány ezer forint értékű átmeneti segély nem képes fedezni.

A szociális támogatás körében megítélt helyi önkormányzati támogatás tehát nem megfelelő eszköze egy életveszélyessé vált lakóház helyreállításának. Álláspontom szerint az ilyen esetekben a szociális transzfer helyesen értelmezve csak a közvetlen krízishelyzet feloldásához (költözés költségei, átmeneti lakhatás költségeihez való hozzájárulás, stb.) nyújthat megfelelő segítséget a rászorulóknak.

Megítélésem szerint életveszélyessé vált lakóépületek esetében a helyi önkormányzat kötelezettsége egyrészt az azonnali segítségnyújtás a krízistámogatás körében, másrészt a szállás biztosítása amennyiben a lakóház életveszélyes állapota a benne élők életét, testi

hatóság minden esetben a tulajdonost kötelezi a karbantartási, helyreállítási munkák pótlására. A tulajdonos tájékoztatást kapott arról is, hogy amennyiben lakóházát saját erőből képtelen helyreállítani, jeleznie kell az építésügyi hatóság felé: háza állapota leromlott, a nagyobb károk elhárítása, megelőzése érdekében karbantartást igényel, de ehhez nincs elegendő pénze. A hatóság eljárása keretében az épület állapotát felméri, és dönt arról, hogy mint tulajdonost kötelezi-e a karbantartási munkák elvégzésére. Amennyiben azonban a hatósági kötelezésnek nem tud eleget tenni, a munkát önerőből nem tudja elvégezni, a hatóság az életveszély elkerülése érdekében szükséges munkákat a tulajdonos költségére elvégeztetheti. Az önkormányzat az ombudsmani mediálás eredményeként a legszükségesebb munkák kivitelezéséhez végül segítséget nyújtott, de az építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző több helyszíni eljárást követően egy év múlva újabb kötelezést tartalmazó határozatot adott ki, majd építésrendészeti bírság kiszabásával tett intézkedést a kötelezés végrehajtásának kikényszerítésére.

⁴ Vö.: 32/1991. (VI.6.) AB határozat

épségét veszélyezteti, végül pedig ebben az esetben elengedhetetlen az illetékes építésügyi hatóság eljárásának haladéktalan kezdeményezése.

Ezzel elérkeztünk ahhoz a ponthoz, amely meghatározó jelentőségű az alapjogok érvényesülése szempontjából. Az életveszélyes, hatósági intézkedést igénylő lakóház ugyanis egy, a helyi ügyek intézésére önálló költségvetéssel rendelkező önkormányzat területén fekszik, a másik településen, másik közigazgatási szerv költségvetéséből működő első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző pedig nem rendelkezik forrással az általa elrendelt kötelezettségek jogszabály szerinti végrehajtására a kárt szenvedett lakóház fekvése szerinti településen. Erre hívta fel a figyelmet az ombudsmani kezdeményezésre adott válaszában a jegyző az *AJB-1109/2013. számú* ügyben.

A töretlen ombudsmani gyakorlat szerint abban az esetben, ha a kárt szenvedett lakóház tulajdonosa az építésügyi hatóság által elrendelt munkák elvégzéséhez saját erőforrással nem rendelkezik, és ehhez az önkormányzat sem képes további forrást biztosítani, általában olyan külső források (adományozók, karitatív szervezetek) felkutatását javasoljuk, amelyek segítségével az adott helyzet rendezhető, amellyel együttműködve helyre tudják állítani az épületet, meg tudják akadályozni a lakóház állapotának további romlását.

Az ilyen esetekben tehát azzal kell számolni, hogy az eljáró építésügyi hatóság a helyreállítási kötelezettséget elrendeli, a bírság kilátásba helyezésével megkíséreli rászorítani a szükséges munkák elvégzésére a tulajdonost, ennek eredménytelensége esetében azonban az élet, testi épség védelme érdekében szükséges munkák elvégzéséről – annak megelőzésével – saját költségvetési forrás hiányában nem gondoskodik.

Mindebből következően az építésügyi hatóság ügyben való eljárását befolyásoló forráshiány megakadályozza az eljárás jogszabály szerinti lefolytatását, a határozat végrehajtását, illetve az elrendelt építési munka megvalósítását, ezáltal sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye. Az elmaradt helyreállítási munkák következtében fennáll továbbá annak a veszélye, hogy az a család, amelynek lakóháza az életre, testi épségre veszélyt jelent, és a helyreállítás és más lehetőség hiányában kénytelen továbbra is az épületben tartózkodni, az életét veszélyezteti, ha pedig kénytelenek a házat elhagyni, végső soron elveszítik lakhatásukat és fedél nélkülivé válhatnak.

A települési önkormányzat a gyermekjóléti szolgáltatásokkal összefüggő feladatai ellátása érdekében gyermekjóléti szolgálatot⁵ tart fent. Ha a gyermek testi fejlődését családi környezete súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a gyámhatóság, valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen elhelyezi⁶. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki⁷.

Az ideiglenes hatályú elhelyezés a veszélyeztetett gyermek gyors biztonságba helyezését szolgálja, ezért jellegetesen nem tűr halasztást, és azonnali végrehajtást igényel. Az azonnali intézkedést a gyermek életének, testi épségének, testi-lelki egészségének súlyos veszélyeztetettsége vagy ellátatlansága, vagy – ritkábban – a gyermek által tanúsított olyan magatartás indokolja, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. Tipikusan a szülők, a felnőtt környezet gondozási, nevelési tevékenységében rejlő hiányosságok, felelőtlen szülői magatartás, a gyermek bántalmazása, életvezetési problémák, italozó életmód, vagy a család kedvezőtlen szociális körülményei teszik szükségessé az intézkedést, mondja ki az

⁵ Gyvtv. 40. § (1) bekezdés

⁶ Gyvtv. 72. § (1) bekezdés

⁷ Gyvtv. 72. § (2) bekezdés

Alkotmánybíróság határozatában⁸. Valós veszélyként mérte fel tehát a négy gyermeket nevelő szülő azt, hogy amennyiben az önkormányzat által biztosított szükséglakásban az ideiglenes elhelyezésük feltételei megszűnnek, illetve a lakhatásuk feltételei a saját tulajdonú lakóházukban csak életveszélyes körülmények között biztosított, vagy más megoldás hiányában fedél nélkül maradnak, a gyermekeiket szakellátásba vehetik. *Abban az esetben, ha az életveszélyes körülmények között élő családban kiskorú gyermek(ek) is él(nek), a gyermekeket ideiglenesen kiemelhetik a családból, ami súlyos krízis helyzetet jelent a család számára, ugyanakkor a gyermek mindenek felett álló érdekét a családban, biztonságos körülmények között való nevelkedés szolgálja.*

3. Az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülése

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Az esélyegyenlőség a gyermekek esetében különösen jelentős kérdés. A gyermek szempontjából legfontosabb a legkisebb közösség a család egységének megőrzése, melynek feltétele az otthon. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya⁹ 11. cikk 1. bekezdése szerint az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottsága a megfelelő lakhatáshoz fűződő joghoz fűzött általános értelmezésében¹⁰ kifejti, hogy családi állapottól és egyéb személyes körülménytől függetlenül mindenkinek joga van a lakhatáshoz, diszkrimináció mentesen. Ez nem pusztán a fedél biztosítását jelenti, hanem a biztonságos, békés, és méltósággal teli lakhatáshoz fűződő jogot. Hangsúlyozza a lakhatáshoz fűződő jog összefüggéseit az ember eredendő méltósága és a hátrányos megkülönböztetés tilalma vonatkozásaiban. Az államnak fejlettségi fokától, gazdasági helyzetétől függetlenül figyelmet kell fordítani a szociálisan hátrányos helyzetű személyek lakhatásának biztosítására. Az Európai Szociális Kartát végrehajtó Bizottság sok szempontból átveszi az ENSZ Bizottság állásfoglalásait. A Karta 16. cikke¹¹ a családok kapcsán tartalmazza a lakhatáshoz fűződő jogot. E cikket Magyarország is kötelezőnek ismerte el önmagára nézve. Ez rögzíti, hogy a család, a társadalom alapvető egysége, a teljes körű fejlődéshez szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házásoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök. A Karta végrehajtását monitorozó Bizottság értelmezése szerint a diszkrimináció tilalma a lakhatáshoz fűződő jog szerves részét képezi, ennek keretében a különbségek figyelembe vétele is indokolt lehet.

Pontos adatokkal kell azonban rendelkezni a lakosság speciális csoportjairól annak érdekében, hogy pozitív intézkedéseket lehessen tenni.

4. Az állam életvédelmi kötelezettsége

⁸ 114/2010. (VI. 30.) AB határozat

⁹ 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

¹⁰ GENERAL COMMENT 4. The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant) (Sixth session, 1991)

¹¹ A Módosított Szociális Karta a jelenlegi Kartánál szélesebb körben biztosít védelmet, azt Magyarország aláírta, azonban még nem ratifikálta, így a csak az eredeti Szociális Kartában foglalt jogok érvényesülnek.

Az emberi élet védelmének biztosítása az egyik kiemelkedően fontos – az Alaptörvényből fakadó – olyan állami kötelesség, amelynek teljesítése megalapozza az életre, testi épségre veszélyes helyzetekben az intézkedési kötelezettséget. Az életveszélyes állapotba került lakóépületben élők élete, testi épsége mindaddig veszélyben van, míg az épület helyreállítása, vagy a lakók máshol történő elhelyezése meg nem oldott. Amint az fentebb megállapítottam, a lakóház helyreállításának elhúzódása, vagy meghíúsulása hosszú távon a benne élő, rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászoruló család hajléktalanná válásához, a család széthullásához, és a gyermekek családból való kiemeléséhez vezethet.

Amint arra már több jelentésben¹² is hivatkoztam, az egyenlő méltósághoz való jognak az élethez való joggal való egységében kell azt biztosítania, hogy ne lehessen különbözően „értékes” pusztá életeket jogilag másként kezelni. Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb.¹³ Az emberi méltóság megilleti az embert bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll. 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.¹⁴ Az életvédelmi kötelezettség értelmezéséről, a hajléktalansággal kapcsolatos konkrét állami feladatok alkotmányos „terjedelméről” az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban foglalt állást. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy az élet és emberi méltóság védelme érdekében az állam köteles a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből az következik, hogy az életveszélynek kitett embereknek köteles azonnal és hatékony segítséget nyújtani.

Az Alaptörvény XXII. cikke tovább *szélesíti ezt a kötelezettséget*, hiszen deklarálta az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását tűzte célul. Az Alaptörvény indokolása alapvetően a hajléktalansággal összefüggésben, a bedőlt lakáshitelek megsegítését célozva, a lakásmaffia megakadályozásával összefüggésben értelmezi az emberhez méltó lakhatás, mint államcél szerepét. Álláspontom szerint ugyanakkor – figyelemmel arra, hogy az elszegényedés egyre szélesebb társadalmi csoportokat érint Magyarországon – szükséges az emberhez méltó lakhatás kötelezettségét ugyancsak szélesen értelmezni. Az életvédelmi kötelezettséggel együttesen értelmezve szükséges felállítani azokat az intézkedési minimumokat, amelyek megfelelő biztonságot nyújtanak a hajléktalanság küszöbén álló rászorulóknak lecsúszásának megakadályozásában, a „lakásban tartás” sikeréhez.

Az önkormányzat a Tisza-menti településen fekvő lakóház esetében az alapvető életvédelmi kötelezettségének eleget tett, amikor a Szocvtv. 7. §-a¹⁵ alapján eljárva szükséglakást biztosított a család átmeneti elhelyezése érdekében, álláspontom szerint azonban az önkormányzat – költségvetési teherbíró képességének korlátai miatt – a közvetlen életveszély elhárításán túli, a család emberhez méltó lakhatási feltételeinek megteremtésében egyedül, és a nehéz szociális helyzetben lévő tulajdonossal együttműködve sem képes.

E helyütt szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a 2011. évi népszámlálás adatai szerint az országban több mint 600 ezer olyan épület található, melynek falazata földből (vályogtéglából vagy vertfalas, rakott falas technológiával) épült. Ezek a lakóépületek Magyarországi épített kulturális örökségének részei, ugyanakkor azt is meg kell állapítanunk, hogy a szegregációs körforgás következtében ezekben nagy számban mélyszegénységben élők, vagy éppen idősek, egyedülállóknak lagnak, akik – szociális helyzetük miatt – a

¹² AJB-6406/2013. számú ügyben született jelentés

¹³ Ld.: Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye

¹⁴ Ld.: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁵ Szocvtv. 7. § (1) A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak önkormányzati segítséget, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.

jókarbantartási kötelezettségüknek sem mindig tudnak eleget tenni.

Az elöregedett, 50-100 éves vályog lakóépületek jellemzője a természetes állagromlás, amit a szélsőséges időjárás – tekintettel a falazó anyagra, illetve az alapozási technikákra – tovább fokoz. A társadalmi változások eredményeként a jobb jövedelmi helyzetben lévő tulajdonosok az öreg, elavult, komfort nélküli lakóházakból elköltöznek, azokat jobbra a társadalom legelesettebb rétegei közül kikerülők veszik birtokukba¹⁶. Az alacsony státuszú lakóterületeken fekvő leromlott állagú, életveszélyes, vagy ahhoz közeli állapotú lakóépületekben jellemzően mélyszegénységben élők laknak. A hátrányos körülmények között élők esetében a fedél elvesztésének esélye is nagyobb, ha lakóházuk állagromlását nem tudják megakadályozni. Ehhez azonban a megfelelő anyagi feltételek többnyire nem állnak rendelkezésre. Az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet¹⁷ (KTM rendelet) korábban lehetőséget biztosított arra, hogy ha jövedelmi, vagyoni helyzete miatt az elrendelt kötelezettség teljesítésére (például helyreállítás, felújítás, karbantartás) a tulajdonos nem volt képes, és a teljesítés halasztást nem tűrt (például élet, testi épség veszélye miatt), az elrendelt munkálatokat – a kötelezett költségére és veszélyére – az építésügyi hatóság elvégeztesse¹⁸.

A KTM rendelet 12. §-a további szabályokat is megállapított arra az esetre, ha az elrendelt munkálatokat a kötelezett költségére és veszélyére az építésügyi hatóság végezteti el. Az ahhoz szükséges pénzügyi fedezet megelőlegezéséhez – elszámolási kötelezettséggel – forrás volt megpályázható a Központi Környezetvédelmi Alapból (a továbbiakban: KKA) az arról szóló törvény rendelkezései szerint, továbbá az építésügyi bírságból – a KKA-ba befolyt bevételből az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzatot, illetőleg az eljáró építésügyi hatóságot megillető részesedésből¹⁹.

A jogalkotó – a korábbi szabályok szerint – gondoskodott az építésügyi hatóság által elvégzett munkálatok költségeinek megtérítéséről is. A hatóság az elrendelt munkálatok befejezését követően a felmerült költségeket és ezek alapján a kötelezett költségviselési kötelezettségét határozattal állapította meg²⁰. A jogerős és végrehajtható határozattal megállapított az építésügyi hatóság által megelőlegezett költségek behajtásáról az államigazgatási eljárás szabályai szerint kellett gondoskodni. A kötelezett befizetéseit, illetőleg a behajtott köztartozás összegét a KKA forrás javára vissza kellett utalni.

A KTM rendeletet hatályon kívül helyező, az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról²¹ szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (ÖTM rendelet) 42. §-a rendelkezett a továbbiakban az építésügyi hatósági kötelezés esetében a kötelezettség teljesítéséről, illetve végrehajtás elrendeléséről. A az ÖTM rendelet 47. § (4) bekezdése végrehajtási eljárással összefüggésben megtartotta azt a szabályt, mely szerint „ha a kötelezett jövedelmi, vagyoni helyzete miatt az elrendelt kötelezettség teljesítésére nem képes és a teljesítés halasztást nem tűr, az elrendelt munkálatok – kötelezett költségére és veszélyére történő – elvégzéséről az építésügyi hatóság gondoskodik”. Ezt a Ket. 130. §-a, 131. §-a és 140. §-a szerint rendelte el lebonyolítani.

Az ÖTM rendeletet hatályon kívül helyező és jelenleg is hatályos, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a jókarbantartási kötelezési eljárás körében rendelkezik a kötelezettség elrendeléséről.

¹⁶ Ezt a folyamatot elemzi és írja le Ladányi János és Szelényi Iván tanulmánykötetükben Ladányi János-Szelényi Iván: A kirekesztettség változó formái Napvilág kiadó (2004) 78. oldal

¹⁷ Hatályon kívül helyezte: 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 52. § a). Hatálytalan: 2008. I. 1-jétől.

¹⁸ KTM rendelet 11. § (1) bekezdés

¹⁹ KTM rendelet 12. § a) b) pont

²⁰ KTM rendelet 13. § (1) bekezdés

²¹ Hatályon kívül helyezte: 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 75. § c). Hatálytalan: 2013. I. 1-jétől.

A Korm. rendelet 69. § rendelkezései szerint elrendelheti²² az építmény, építményrész kötelező jókarbantartás körét meghaladó felújítását, ha annak elmaradása az épület stabilitását, használati biztonságát veszélyeztetheti, illetve elrendeli²³ az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

Az Étv. hatályos 47. § (4) bekezdése szerint az építésügyi hatóság, amennyiben a végrehajtható kötelezettséget – annak nem teljesítése miatt a kötelezett terhére hatósági úton, a felmerülő költségeket megelőlegezve – maga végezteti el, a költségek erejéig, azok megtérítéséig az érintett ingatlanra jelzálogjogot jegyeztethet be az ingatlan-nyilvántartásba.

A végrehajtható kötelezettség hatósági úton történő elvégzése tehát nem az építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző diszkrecionális joga, az nem tartozhat a hatóság mérlegelési jogkörébe, a jogszabályi feltételek fennállása esetén elrendelt munkák elvégzése nem függhet az eljáró hatóság belátási képességén.

A vizsgálat során azonban az is kiderült, hogy a helyreállítási kötelezettség keretében elrendelt munkák elvégzése elmaradásának egyik oka az, hogy ehhez az eljáró hatóságnak nem áll rendelkezésére a megfelelő költségvetési forrás. Szeretnék rámutatni továbbá arra is, hogy az elrendelt helyreállítási kötelezettség – a Tisza területén fekvő lakóépület esetében – több millió forint, ami a kötelezett (és a helyi önkormányzat) teljesítőképességét messze meghaladja, emellett kérdéses, hogy az épület a gazdaságosan felújítható kategórián belül van-e, ezt a hatóság eljárása során vizsgálta-e, köteles volt-e vizsgálni.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy az építésügyi hatóság – az ágazati jogszabály vonatkozó részének hatályon kívül helyezése okán – a kötelezett jövedelmi, vagyoni helyzetét nem vizsgálja, a kötelezettség teljesítésre ugyanakkor 500 ezer forintig terjedő, többszörösen kiszabható bírság kilátásba helyezésével kísérel meg rászorítani a kötelezetteket. Ez az egyébként szociálisan rászoruló személy anyagi terheit tovább fokozza, hiszen az elvégzendő munkák költsége mellett behajtható és behajtandó adóssága keletkezik, és amellett, hogy további nyomás nehezedik rá az újabb bírságokat megállapító építésügyi határozatok miatt, a szükséges munkák elvégzése hiányában a lakóház, a fedél elvesztése is fenyegeti. A kötelezett rászorultsága pedig objektív módon igazolható a szociális ellátórendszer adatai alapján.

Mindezekre tekintettel megállapítom, azzal, hogy a települési önkormányzat építésügyi hatósága – a többszörösen kiszabható 500 ezer forintig terjedő végrehajtási bírság kilátásba helyezésével – a nehéz szociális helyzete miatt, lakása életveszélyes állapotának megszüntetéséhez segítséget kérő rászoruló az előírt építési kötelezettség teljesítésére kötelezte, és az általa elrendelt felújítási, karbantartási, helyreállítási munkálatokat a költségek megelőlegezésével – a hatályos jogszabályi keretek között – azért nem végeztette el, mert arra magának az építésügyi hatóságnak nincs anyagi forrása, a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz elő. Megállapítható továbbá, hogy a lakóépület helyreállítására irányuló, a lakók szociális helyzetét is szem előtt tartó állami (önkormányzat/hatósági) segítség hiánya veszélyezteti az érintettek életét és, testi épségét, egyúttal állandósítja az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság bekövetkeztének a veszélyét is.

Összegzésként, mivel kiemelt feladatommak tekintem a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmét, ezért a vizsgálat megállapításai alapján szükségesnek tartom az Alaptörvényben deklarált életvédelmi kötelezettség teljesítése, valamint az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása körében egy olyan finanszírozási rendszer, tartalékalap megteremtését, amely az állami kötelezettségvállalás gyakorlati megvalósulásaként lehetőséget biztosít a természeti katasztrófák miatt életveszélyes

²² Korm. rendelet 69. § (1) bekezdés a) pont

²³ Korm. rendelet 69. § (1) bekezdés b) pont

állapotba került lakóházak építésügyi határozattal elrendelt helyreállítási, illetve az életveszélyes állapot elkerülése érdekében szükséges karbantartási kötelezettség teljesítésére akkor, ha a Szocvtv. meghatározása szerinti szociálisan rászoruló kötelezett, mint tulajdonos arra önerőből nem képes.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének elkerülése érdekében

1. az Ajbtt. 37. § alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve dolgozza ki az életveszélyes lakóépületben élő, felújítás, karbantartás, helyreállítás körében hatósági határozattal elrendelt építési munkák elvégzésére önerőből képtelen, szociálisan rászoruló személyek lakhatásának megőrzése érdekében szükséges, építésügyi hatóság által felhasználható költségvetési forrás elkülönítésének és felhasználásának szabályait;

2. az Ajbtt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a kormányhivatalok útján hívja fel az építésügyi hatósági jogkörrel rendelkező jegyzők figyelmét az életveszélyes épületek állapotával kapcsolatos hatósági eljárások során a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan betartására.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6514/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély azért fordult Hivatalomhoz, mert a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről szóló 5/2003. (II.19.) ESzCsM rendelet 2013. április 1-jén hatályba lépő módosítása megváltoztatta a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek és fogyatékoságok listáját. A beadványozó szerint diszkriminatív helyzetet eredményez, hogy az anyagcsere- és endokrinbetegségek között korábban a phenylketonuria és egyéb enzimbetegségek körében példálózóan felsorolt laktózérzékenységet felváltotta a veleszületett laktáz-hiány megfogalmazás, melynek következtében a magasabb összegű családi pótlékra jogosultak köre jelentősen leszűkült. Azok a gyermekek ugyanis, akiknél a betegséget nem csecsemőkorban diagnosztizálták, kiesnek a támogatottak köréből.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az egyenlő bánásmód követelményének és a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének sérelme, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Megállapított tényállás

Az ügyben – a megalapozott álláspont kialakítása érdekében – tájékoztatásért megkerestem a Laktóz Érzékenyek Társaságát, a Módszertani Gyermejköltségi Szolgálatok Országos Egyesületét és az Emberi Erőforrások Minisztériumát.

A Laktóz Érzékenyek Társasága a problémát nagyon részletesen kifejtő válaszlevelet küldött, sok melléklettel kiegészítve. A tájékoztatás szerint a szervezet nagyszámú (körülbelül 50), a módosítást sérelmező panaszt kapott. A szervezet elnöke szerint a módosítás igazságtalan és diszkriminatív helyzetet eredményezett, ráadásul több hiányosságot is észlelt a jogalkotási folyamat során. A megküldött szakmai anyag számos adatot tartalmaz a laktózmentes és a normál táplálkozás költségigényének különbségéről, valamint felveti a betegség gyógyszeres kezelésével kapcsolatos nehézségeket.

A szervezet elnöke arról is tájékoztatott, hogy a rendelet módosításáról 2012. szeptember 27-én értesült, amikor az megjelent a minisztérium honlapján. A tervezet akkor még változatlan formában tartalmazta a laktózérzékenység esetkörét, ezért nem volt ok arra, hogy a szervezet véleményt nyilvánítson a 2012. október 3-án lezáruló társadalmi egyeztetés során. 2013. január 21-én azonban arról értesült, hogy január 7-én a Magyar Közlöny 2013/3. számában megjelent a rendelet, melyből már kivették a tejcukorérzékeny gyermekek jelentős részének jogosultságát, csak a veleszületett laktóz-intoleranciát hagyva meg a felsorolásban. A szervezet ezért január 25-én közérdekű adatigénylással fordult az emberi erőforrások miniszteréhez. Mivel kérelmükre nem kaptak választ, február 16-án újra megküldték beadványukat. Hasonló közérdekű adatigénylással fordultak a Magyar Gyermekgastroenterológiai Társasághoz, és a Magyar Gyermekorvosok Társaságához, akik azt a választ adták, hogy a jogalkotás során semmilyen – sem állami, sem civil – szervezettel nem vették fel a kapcsolatot a kérdésben.

A panaszosok mindeközben arról tájékoztatták a szervezetet, hogy egyes gyermekorvosok már januárban alkalmazni kezdték az április 1-jén hatályba lépő rendeletet, számos jogosultat kizárva ezzel az ellátásból.

A szervezet a jogalkotási anomáliákat március 8-án kelt levelében jelezte a miniszternek, azonban – ahogyan a közérdekű adatigénylésre sem – erre a beadványukra sem kaptak választ.

A Laktóz Érzékenyek Társasága március 14-én (csütörtökön) kapta meg véleményezésre az „Előterjesztés tervezet egyes egészségbiztosítási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról” elnevezésű tervezetet, mely tartalmazta a sérelmezett módosítást is. A véleményezés határidejeként a minisztérium március 18-át (hétfőt) határozta meg, ezzel az ünnepnap és a hétvége miatt egyetlen munkanapot sem hagyva a vélemény elkészítésére.

A szervezet március 14-én egyébként panaszt nyújtott be a jogszabállyal kapcsolatban az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz. A hatóság a beadványt hatáskör hiányában elutasította.

A Módszertani Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete arról tájékoztatott, hogy ugyan hozzájuk nem érkezett a témával kapcsolatos panasz, de egy országos találkozón felvetették a problémát, ahol a gyermekjóléti szolgálatoktól az a visszajelzés érkezett, hogy ők is találkoztak a problémával. Azt is hozzátették, hogy tapasztalataik szerint a gyerekorvosok bizonytalanok az eljárásmenetben, ami sok esetben ahhoz vezet, hogy a jogosultak elesnek akár további szociális ellátásoktól is. Az egyesület szakmai álláspontja szerint egyértelműen diszkriminatív és hátrányos a sérelmezett rendeletmódosítás, az sérti a gyermeki jogok érvényesülését.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkára válaszában kifejtette, hogy a módosítás célja – összhangban a Magyar Program Egyszerűsítési Programjával – a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek fennállásáról szóló igazolás kiállítására irányuló eljárás egyszerűsítése volt. A rendelet arra irányult, hogy pontosítsák a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek és fogyatékoság felsorolását, és azokat a korábbi, betegségcsoportok szerinti felsorolás helyett BNO (Betegségek Nemzetközi Osztályozása) kódokkal jelöljék. Szempont volt még az, hogy a gyermekek mindennapi életvitelében tartósan problémát okozó, a gyermekek és a családjaik számára komoly betegségterhet jelentő betegségek és fogyatékoságok kerüljenek előtérbe. Az államtitkár arról is tájékoztatott, hogy a jogszabály megalkotását széles körű szakmai egyeztetés előzte meg, mivel a rendelet mellékletébe az Egészségügyi Szakmai Kollégium álláspontjának megfelelően a veleszületett laktáz-hiány BNO kódja került be. Az államtitkár továbbra sem tartja indokoltnak, hogy a támogatotti körbe bevonják a nem veleszületett laktáz-hiányos gyermekeket. Ezt az álláspontját azonban a továbbiakban nem indokolta.

Érintett alapvető jogok

- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „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.”)
- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- *a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről szóló 5/2003. (II.19.) ESzCsM rendelet*
- *a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)*
- *a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény*
- *a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet*
- *a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat*

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a jogszabályok mennyiben segítik elő a védett jogok érvényesülését. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Az alapvető jogok és alkotmányos 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

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

1. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése fejezi ki az egyenlő bánásmód követelményét. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként nyert értelmezést. Amennyiben a diszkrimináció alapvető jogot érint, az alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazza.

Az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában azonban az alapvető jogokon túlmenően a jogrendszer egészére kiterjesztette az egyenlő bánásmód követelményét. Amennyiben a diszkrimináció nem alapvető jogot érint, annak eldöntésére, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e, az önkényes megkülönböztetés tilalmának elve irányadó, ami az ún. ésszerűségi teszttel vizsgálható. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenes megkülönböztetést állapít meg abban az esetben, amelyben jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között anélkül tesz különbséget, hogy ennek alkotmányos indoka volna (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). A teszt 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 jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint szűken értelmezi.

Amennyiben 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. Az Alkotmánybíróság 30/1997. (IV. 28.) AB határozatában is kimondta, hogy a megkülönböztetés minden olyan esetben alkotmányellenes, amelyben nincs ésszerű indoka, tehát önkényes.

2. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI.8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) AB határozatában mondta ki, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az ügy érdemében

A magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről szóló 5/2003. (II.19.) ESzCsM rendelet módosítását elsősorban abból a szempontból vizsgáltam, hogy a módosítás eredményeként kialakult-e diszkriminatív helyzet a korábbi jogalanyokra nézve. *[Az alapvető jogok biztosa korábban már több esetben vizsgált hasonló, különleges étkezési szükséglettel járó betegségekhez kapcsolódó szociális transzfereket. Az AJB-1147/2012. jelentésben az ombudsman vizsgálta a lisztérzékenyek támogatásának anomáliáit, valamint az AJB-4323/2013. számú, ugyancsak egyedi ügyben a gyermekkori lisztérzékenységhoz kapcsolódó ellátásokat. Ez utóbbiban a biztos megállapította a jogbiztonság sérelmét, az esélyegyenlőség hiányát, valamint a gyerekjogok sérelmét.]*

Az Alkotmánybíróság 1482/B/1995. AB határozatában megállapította, hogy a szociális ellátások rendszerének kialakítása állami feladat. Ennek során azonban tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat és alkotmányos alapelveket. Ahogyan az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában is kimondta, a szociális ellátórendszer kedvezményeire vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik tehát annak ellenőrzése, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság több határozatában jelezte továbbá a családi pótlék jogosultsági feltételeinek kialakítása során a jogalkotó széles szabadságot élvez, mindazonáltal e tekintetben is korlátot jelent az alapvető jogok tiszteletben tartása.

Jelen esetben annak eldöntésére, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e, az önkényes megkülönböztetés tilalmának elve irányadó, tehát azt kell megvizsgálni – ahogyan azt az Alkotmánybíróság az 54/2009. (V. 6.) AB határozatában is tette –, hogy a különbségtételnek van-e valamilyen ésszerű indoka. A beérkezett válaszeveleket és a hatályos szabályozást összevetve álláspontom szerint a rendelet azzal, hogy a laktózérzékenység helyett a veleszületett laktáz-hiányt jelöli meg a magasabb összegű családi pótlék feltételeként a már születésükkor laktáz-hiányos gyermekekhez képest hátrányosabb helyzetbe hozza azokat a gyermekeket, akik esetében a laktáz-hiány csak a későbbiekben alakul ki ugyanazokkal a tünetekkel. Ebben az esetben ugyanis a laktáz-hiányos gyermekek homogén csoportot alkotnak, hiszen függetlenül attól, hogy betegségük mikor kezdődött el, illetőleg mikor diagnosztizálták azt, minden laktáz-hiányosnak azonos következményekkel jár a betegsége. Mindkét esetben nagyobb figyelmet és összeget kell fordítani a táplálkozásra, illetőleg gyógyszerre, mint a nem laktáz-hiányosok esetében, tehát az emelt összegű családi pótlék folyósításának azonos indoka áll fenn.

A fentiek alapján tehát azt kell megvizsgálni, hogy van-e ésszerű indoka a veleszületett és a nem veleszületett laktáz-hiányos gyermekek megkülönböztetésének. Az államtitkár levelémre küldött válaszában kifejtette, hogy a rendelet módosításának célja a magasabb összegű családi pótlék igényléséhez szükséges igazolás kiállítására irányuló eljárás egyszerűsítése, és a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek és fogyatékoságok a korábnál pontosabb meghatározása volt. Ezen célok egyike sem indokolja azt, hogy a nem születésüktől fogva laktáz-hiányos gyermekek ne részesülhessenek a magasabb összegű családi pótlékban. Mivel az ezt megelőző szabályok szerint minden laktáz-hiányos gyermeknek járt a magasabb összegű családi pótlék, megoldott volt, hogy ne történjen önkényes különbségtétel a laktáz-hiányos gyermekek között, ezért nem látom ésszerű indokát annak, hogy a megkülönböztetésre ezután sor kerüljön. Mindezek alapján a módosítás kapcsán álláspontom szerint megállapítható az egyenlő bánásmód követelményének sérelme.

A sérelmezett rendeletmódosítást a diszkrimináció tilalmának érvényesülésén túl jogalkotási szempontból is vizsgáltam, mivel a tényállás feltárása során a jogalkotási eljárással kapcsolatos anomáliák rajzolódtak ki.

A jogszabályalkotás eljárási garanciáinak egyike a jogszabálytervezetek véleményezése. Ennek általános szabályait a Jat. fekteti le, de további rendelkezések találhatóak ezzel kapcsolatosan a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényben, valamint a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendeletben és a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatban is. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 2. § (2) bekezdése alapelveként említi a jogszabályok előkészítése során történt egyeztetések átláthatóságát és minél teljesebb körű nyilvánosságát. A Kormány ügyrendje pedig kimondja, hogy a jogszabály megalkotására irányuló előterjesztéseket egyeztetni kell az ügyben érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdek-képviseleti szervekkel, valamint országos köztisztviselőkkel. Maga az egyeztetés kötelező, sőt az egyeztetés során a Kormány ügyrendje szerint minden szakmai, jogi és közigazgatási kérdést lehetőség szerint le kell zárni és egyetértésre kell jutni.

A magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről szóló 5/2003. (II.19.) ESzCsM rendelet módosításával kapcsolatosan a társadalmi egyeztetése megtörtént ugyan, de a Laktóz Érzékenyek Társaságához, valamint a Hivatalomhoz véleményezésre érkezett rendelettervezet egy olyan korábbi változata volt a rendeletnek, mely még változatlan formában tartalmazta a laktózérzékenység esetkörét, nem adott okot az ezzel kapcsolatos véleménynyilvánításra. Ezzel szemben a végül elfogadott és hatályba lépett változatot – mely a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek és fogyatékoságok listáját tartalmazza – a minisztérium már nem bocsátotta társadalmi egyeztetésre. Bár a minisztérium a jogszabálytervezetek véleményezésével kapcsolatosan rá háruló garanciális kötelezettségeknek formálisan eleget tett, kiüresítette ezt a garanciát azzal, hogy más tervezetet hozott a résztvevők tudomására, mint amely végül elfogadásra került. Ezzel kapcsolatosan pedig fontos kiemelni az Alkotmánybíróságnak a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában tett megállapítását, amely szerint a jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent, mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartása. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogalkotási garanciák nem teljes körűen érvényesültek az eljárás során, az előterjesztő megsértette az érintett betegcsoport általam vizsgált alapvető jogait.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, intézkedjen annak érdekében, hogy a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről szóló 5/2003. (II.19.) ESzCsM rendelet a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek és fogyatékoságokat felsoroló melléklete a veleszületett laktáz-hiány mellett az azonos tünetekkel járó nem veleszületett laktáz-hiányos megbetegedéseket ismét tartalmazza.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem továbbá, hogy a jogszabálytervezetek véleményezési eljárásában minden esetben biztosítsa a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény rendelkezéseinek maradéktalan érvényesülését.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6524/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszos az ellene foganatosított rendőri intézkedést, valamint az ellene indult büntetőeljárást sérelmezve kérte a segítségemet. A panaszhoz mellékelt nyomozó ügyészségi, 2013. július 31-én kelt nyomozást megszüntető határozat szerint a panaszossal és autista fiával szemben, saját házukban, 2013 januárjában a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) munkatársai intézkedtek. Az intézkedés célja a panaszos ellen folyamatban volt büntetőeljárásban elrendelt igazságügyi szakértői vizsgálatra való előállítás foganatosítása volt. A panaszos nem volt együttműködő a rendőrökkel, sőt, önmaga és autista fia testi épségét veszélyeztető magatartást tanúsított. Miután a panaszos a túsztárgyalóval történt hosszas tárgyalást követően elhagyta a lakóépületet, őt a rendőrök elfogták és megbilincseltek. Ezt követően behatoltak a házba, és autista fiával szemben elektromos sokkolót, valamint ugyancsak bilincset alkalmazva, őt is előállították. A panaszos lánya feljelentést tett a rendőri intézkedés során foganatosított kényszerítő eszközök miatt. A feljelentés alapján a Salgótarjáni Nyomozó Ügyészség nyomozást rendelt el bántalmazás hivatalos eljárásban büntette miatt. A nyomozást megszüntető határozata panaszjogot nem biztosított a panaszos fia számára.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam, melynek során tájékoztatást kértem a Nógrád Megyei Főügyészség vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.);

A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

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 XXVIII. cikk (7) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)

A megkeresett szerv válasza

A panaszos fiával szemben 2013. január 29-én alkalmazott kényszerintézkedés szakszerűségét a TEK erre illetékes parancsnoka kivizsgálta.

A parancsnoki kivizsgálásáról készített jelentés szerint a fiatalember a rendőri felszólításra nem reagált, kezei nem voltak láthatóak, így az intézkedő rendőrök nem tudták megállapítani, hogy van-e nála támadásra alkalmas eszköz. Megpróbálták hason fekvő, bilincselő testhelyzetbe hozni, melynek azonban passzívan ellenállt, majd kezei megérintésére, aktív szembeszegüléssel válaszolt, a fogásból szabadulni akart.

Az elektromos sokkoló használatának indoka az volt, hogy a fokozott testi kényszer alkalmazása során megelőzzék a komolyabb sérülés okozását.

A Salgótarjáni Nyomozó Ügyészség a nyomozást megszüntető határozatban nem adott panaszjogot a panaszos fiának. A fiatalember – mind a kényszerintézkedés alkalmazásakor, mind az ügyészségi nyomozás megszüntetésekor – cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állt, gondnoka édesanyja (a panaszos). Ebből kifolyólag a panaszos fiát megillető panaszjog gyakorlására a gondnoka volt jogosult, aki egyébként saját jogán is – mint sértett – rendelkezett jogorvoslati jogosultsággal.

A megyei főügyész álláspontja szerint nem érte hátrány a panaszos fiát, mivel a szóban forgó megszüntető határozat ellen a panaszos és férje, a kényszerintézkedéssel érintett fiatalember édesapja, élt jogorvoslattal.

A nyomozást megszüntető határozat elleni panaszt a Nógrád Megyei Főügyészség elutasította, egyúttal felhívta a panaszos figyelmét a pótmagánvádlói fellépés lehetőségére, melyet ő nem vett igénybe. Mindemellett a megyei főügyész felhívta a nyomozó ügyészség figyelmét arra, hogy a jövőben valamennyi határozatukban jelöljék meg a panaszra jogosult személyeket.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés f) pontja értelmében az ügyészség nyomozást végző szerve az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóság.

Összességében tehát mind a Terrorelhárítási Központ, mind a Salgótarjáni Nyomozó Ügyészség tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

Magyarország Alaptörvénye B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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 közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének.

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB]. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat]

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A) A rendőri intézkedés

Az Rtv. 47. §-a szerint a rendőr – intézkedése során – az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítést (testi kényszert) alkalmazhat.

Az Rtv. 48. §-a úgy rendelkezik, hogy a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy

- a) önkárosításának megakadályozására,
- b) támadásának megakadályozására,
- c) szökésének megakadályozására,

d) ellenszegülésének megtörésére.

Az Rtv. 49. § (1) bekezdése értelmében a rendőr a szolgálatban rendszeresített, vegyi vagy elektromos sokkoló eszközt, illetőleg rendőrbotot vagy kardlapot alkalmazhat

a) a mások vagy saját életét, testi épségét, illetőleg a vagyónbiztonságot közvetlenül veszélyeztető támadás elhárítására,

b) a jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni ellenszegülés megtörésére.

Az itt szabályozott eszközök használatát előzetes figyelmeztetés előzi meg. A panaszos fia a rendőri felszólításra nem reagált. Az intézkedő rendőrök megpróbálták bilincselő testhelyzetbe hozni, de ennek ellenszegült, ezért került sor kényszerítő eszköz alkalmazására.

A rendelkezésemre bocsátott adatok alapján megállapítottam, hogy a TEK a jogszabályi rendelkezéseket – kiemelten a fokozatosság elvét – betartva járt el, a rendőri intézkedésekkel kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúját nem észleltem.

B) A jogorvoslathoz való jog érvényesülése

A Be. 3. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság határozatai, valamint az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedései ellen, illetve a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedésének elmulasztása miatt – e törvényben meghatározottak szerint – jogorvoslatnak van helye. A Be. 51. § (1) bekezdése pedig arról szól, hogy sértett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette.

A Be. 169. § (1)-(2) bekezdései értelmében az ügyész a nyomozás megszüntetéséről határozatot hoz. A határozatban meg kell nevezni azt, akire a rendelkezés vonatkozik, és fel kell tüntetni az azonosításhoz szükséges személyi adatokat. A határozatban fel kell tüntetni

a) az ügyész vagy a nyomozó hatóság megnevezését,

b) a bűncselekményt, amely miatt az eljárás folyik,

c) a határozatban megállapított rendelkezést és a jogszabályt, amelyen az alapul,

d) hogy ellene van-e helye jogorvoslatnak, és azt milyen határidőn belül, melyik nyomozó hatósághoz, ügyészséghez, illetőleg bírósághoz kell benyújtani.

A Be. 195. § (1) bekezdése szerint, akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz – ha a törvény kivételt nem tesz –, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.

Az idézett jogszabályhelyekből megállapítható, hogy a Be. az Alaptörvényben meghatározottak szerint biztosítja a jogorvoslati jogot akkor, amikor a sértett számára lehetővé teszi, hogy a sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt tett feljelentés alapján indult nyomozást megszüntető határozat ellen panasszal élhessen. A Be. a jogorvoslatra jogosultak körének meghatározásakor figyelembe veszi a büntetőeljárás alanyainak az egész eljárással, illetve az adott eljárási cselekménnyel érintett jogait és érdekeit. Fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a nyomozó hatóság vagy az ügyész az eljárási cselekmények fogyatékoságait kiküszöbölje.

A Salgótarjáni Nyomozó Ügyészség a 2013. július 31-én kelt, B.28/Nyom.39/2013. számú határozata rendelkező részében úgy rendelkezett, hogy a nyomozás során nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése, és az eljárás folytatásától sem volt várható eredmény, ezért a nyomozást megszüntette. Ugyanakkor kizárólag a panaszost tüntette fel sértettként és tájékoztatta jogorvoslati lehetőségéről, de fiának, mint sértettnek, vagy mint a fia gondnokának panasztételi jogot nem biztosított.

A megyei főügyész tájékoztatása szerint a panaszos fia cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állt a rendőri intézkedés, majd a nyomozást megszüntető határozat meghozatalának időpontjában. Gondnoka az édesanyja, aki jogorvoslati lehetőségével élt, panaszt nyújtott be a nyomozást megszüntető határozat ellen.

A határozat meghozatalakor hatályban volt Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 15/A. §-a értelmében a gondnokság alatt álló cselekvőképtelen személy nevében gondnoka jár el. A gondnoknak a véleménynyilvánításra képes gondnokolt kívánságát, kéréseit – pl. a tartózkodási helyére vonatkozóan – döntése meghozatala előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie.

A cselekvőképtelenség azonban nem érinti az ember jogképességét. Minden ember jogképes, azaz jogai és kötelességei lehetnek. A jogorvoslathoz való jog attól függetlenül megillette a panaszos fiát, hogy egyébként cselekvőképtelen, jogorvoslati jogát nevében gondnoka érvényesíthette. A nyomozást megszüntető határozat a panaszos fiával szembeni rendőri intézkedéssel kapcsolatban is tartalmazott megállapítást, ennek ellenére a nyomozó ügyészség nem biztosított számára külön, sértetti jogálláson és jogképeségen alapuló jogorvoslati jogot.

Megállapítom, hogy a Salgótarjáni Nyomozó Ügyészség azzal, hogy a nyomozást megszüntető határozatában nem jelölte meg sértettként és panasz előterjesztésére jogosult személyként a panaszos fiát (vagy gondnokát), a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedésem

A nyomozást megszüntető határozat jelentésében feltárt hiányosságai ellenére, különös figyelemmel arra, hogy a *Nógrád Megyei Főügyészség vezetője* – már a megkeresésem alapján folytatott vizsgálata eredményeként – utasította a Salgótarjáni Nyomozó Ügyészséget, hogy határozataiban jelölje meg a panaszjoggal rendelkező valamennyi személyt, külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6579/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindulása

Panasz érkezett Hivatalomhoz azt sérelmezve, hogy a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése – a beadványt tevő tapasztalata szerint szinte minden esetben – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (Gyvt.) előírt határidőket jelentősen túllépi. A beadványt tevő fenntartásában lévő intézményben élő gyermekek több mint egyharmada ideiglenes hatállyal van elhelyezve lakásotthonban és nevelőszülőknél.

A nevelőszülői gondoskodásban lévő gyermekek közül a többségük több mint egy éve, egy gyermek pedig több mint két éve ideiglenes hatályú elhelyezett. Az érintett gyermekek közül több mint tízen 0-3 év közöttiek. A lakásotthonban élő ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek átlagosan több mint 11 hónapot töltenek ideiglenes státuszban, és az ebből fakadó átmeneti, bizonytalan helyzetben.

A beadványt tevő a fentiekhez kapcsolódóan azt is megjegyezte, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottsági szakvélemények nem eléggé alaposak, nem tartalmazzák azokat a háttér információkat (pl. a bekerüléshez vezető okok), és azokat az elégséges szakmai megállapításokat, amelyek feltétlenül szükségesek a gyermekkel folytatandó minőségi munkavégzéshez.

A panasz alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam, különös tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére, s a panasz alapján felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja.*

A fentiek kapcsán az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális és családügyért felelős államtitkárától, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatójától, Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani és Gyermekvédelmi Szakszolgálatának igazgatójától, az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) főigazgatójától, valamint Budapest Főváros Kormányhivatala, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, a Fejér Megyei Kormányhivatal, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal, a Pest Megyei Kormányhivatal, a Veszprém Megyei Kormányhivatal, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ, a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területi Gyermekvédelmi Központ, a Veszprém Megyei Gyermekvédelmi Központ, a Hajdú-Bihar Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”*[Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] és *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. évi (IX.10) Kormányrendelet (Gyer.)
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

A megállapított tényállás

I. A vizsgálat nemzetközi háttere és indoklása

1. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének egyik alapvetésének tekinthető 3. cikk, kimondja, hogy „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek (legfőbb) mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.”

Az Egyezmény 20. cikke a családjuktól megfosztott gyermekek jogainak védelme vonatkozásában rögzíti, hogy „minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.”

Az Egyezmény 25. cikke azt tartalmazza, hogy „a részes államok elismerik az illetékes hatóságok által gondozásra, védelemre, illetőleg fizikai vagy mentális állapota miatt elhelyezett gyermeknek azt a jogát, hogy időszakosan felül kell vizsgálni az említett kezelést, és az elhelyezésével kapcsolatos minden egyéb körülményt.

A Kézikönyv¹ szerint a felülvizsgálatot biztosító 25. cikk azért is fontos, mert jó lehetőséget teremt az érvényesíthető törvényes jogok és biztosítékok kifejlesztésére. Az „elhelyezés időszakos felülvizsgálatát” szabályozó előírások magas színvonalat, célokat és a legjobb gyakorlatot biztosíthatják az elhelyezés során a gyermekekkel dolgozó szakemberek számára, és biztosíthatják a gyermekek jogainak érvényesülését, mint például azt a jogot, hogy meghallgassák őket, hogy kapcsolatban maradhassanak a külvilággal és hogy hozzáférésük legyen tényleges panasztételi eljáráshoz.

2. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága (a továbbiakban Bizottság), a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásának monitorozása során arra a felismerésre jutott, hogy az érintett döntéshozók és jogalkalmazók sem a szakpolitikákban, sem a gyakorlatban nem veszik gyakran megfelelően figyelembe a családokat és gyermekeket érő kihívásokat, nehézségeket. A gyermekek jogai és a jogok alkalmazásának gyakorlata között fennálló jelentős eltérések felismerése arra ösztönözte a Bizottságot, hogy a 2005-ben megrendezett Általános vitanapját² a családjukon kívül nevelkedő gyermekek témakörének szentelje. Az említett vitanap eredményeképpen a Bizottság kulcsfontosságú javaslatot tett, és felhívta a nemzetközi közösséget, a részes államokat, az ENSZ szakosított szervezeteit, a civil szervezeteket, szakértőket, egyetemi oktatókat arra, hogy közösen dolgozzanak ki olyan nemzetközi szabályokat, amelyek szakértő útmutatást biztosítanak az államok és felelős szerveik számára a Gyermekjogi Egyezmény gyakorlati alkalmazásának elősegítése érdekében.

¹ Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához. A magyar kiadást szerkesztette: dr. Herczog Mária. UNICEF-CSAGYI. Budapest, 2007. 275.o.

² <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2012.htm>

A Bizottság vitanapjáról szóló jelentésében aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a gyermekeket az általános gyakorlat szerint intézetekben helyezik el. A Bizottság nyugtázta, hogy egyetértés mutatkozott abban, hogy a gyermek harmonikus fejlődéséhez a családi környezet biztosítja a legjobb lehetőségeket, de találni kell elhelyezési módokat a család és az intézeti nevelés között is. Ilyen lehetőség lehet a családnál, vagy tágabb családnál történő hagyományos elhelyezés, a nyitott ellátó központok, a nappali vagy éjszakai ellátás, a sürgősségi elhelyezés, az átmeneti tartózkodást biztosító más megoldások.

A szüleiktől elszakított gyermekek tekintetében a Bizottság több ajánlásában kiemelte az egyéni bánásmód elvét. Minden gyermek egyedi, és a szülőktől való elszakítást és az otthonon kívüli gondozásban való elhelyezést esetről esetre kell megfontolni. Nincs olyan általános megoldás, amely minden helyzetre illik.

A Bizottság üdvözölte azt a fontos és alapvető elismerést, amit az „*Útmutató a gyermekek alternatív gondozásához*”³ című dokumentum elfogadásával az ENSZ Közgyűlése 2009. november 20-án, a Gyermejkjogi Egyezmény létrejöttének 20. évfordulóján tett.

Az Útmutató ajánlást tartalmaz az alternatív gondoskodásba kerülés megelőzése vonatkozásában is, amelyben felhívja a részes államokat, hogy a gyermekek családjuktól történő elválasztásának megelőzésére tett erőfeszítések részeként mindent tegyenek meg azért, hogy

- megfelelő, és kulturális szempontból is érzékeny intézkedéseket hozzanak,
- támogatást nyújtsanak azon családok számára, akik lehetőségeit, gondozási képességeit olyan tényezők korlátozzák, mint valamilyen fogyatékoság, túlzott kábítószer és alkoholfogyasztás, az őslakos és a kisebbségi családokkal szembeni diszkrimináció;
- megfelelő gondoskodást és védelmet biztosítsanak a különösen veszélyeztetett gyermekeknek;
- tegyenek kiemelt erőfeszítéseket a gyermek, avagy a szülők bármilyen státuszával összefüggésben megnyilvánuló diszkrimináció ellen, beleértve ebbe a szegénységet is.

Az alternatív gondoskodással kapcsolatos valamennyi döntésnek teljes mértékben figyelembe kell vennie, hogy – elvileg – az a legkívánatosabb megoldás, ha a gyermek a lehető legközelebb marad a szokásos lakóhelyéhez annak érdekében, hogy lehetővé váljon a kapcsolattartás és a családba történő mielőbbi visszahelyezés, és hogy minimális legyen a gyermek oktatásában, valamint a kulturális és szociális tevékenységeiben okozott törés. Az alternatív gondozásban részesülő gyermekekkel kapcsolatos döntések meghozatala során rendkívül fontos a gyermekek számára a stabil otthon biztosítása, továbbá a gondozóikhoz való, a biztonságot és állandóságot jelentő kötődés kialakulásának alapvető szükséglete.

A gyermekek családból történő kiemelését, legvégső megoldásként kell alkalmazni, és – ha lehetőség van rá –, akkor ez az elhelyezés legyen ideiglenes, vagy a lehető legrövidebb ideig tartó. A családból való kiemeléssel kapcsolatos döntéseket rendszeresen felül kell vizsgálni, és amikor már megszűnt, avagy megoldódott a családból történő kiemelés eredeti oka, akkor a gyermeknek meghatározott értékelési szempontok szem előtt tartása mellett, a vér szerinti családba történő visszatérése szolgálja a legfőbb érdekét.

A szegénység és rossz szociális helyzet, illetve a szegénységnek közvetlenül és kizárólagosan betudható körülmények, önmagukban, soha nem szolgálhatnak okként a gyermeknek a családból való kiemelésére, alternatív gondozásba vételére, illetve a családba való visszahelyezés akadályának, hanem ezekre az okokra olyan jelzésként kell tekinteni, amelyek azt mutatják, hogy a családnak ilyen irányú támogatásra van szüksége.

³<https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Alternat%C3%ADv+gondolkod%C3%A1s+a+gyermekekr%C5%911+%26%23x2013%3B%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf/adeddbf2-8efb-47f8-ac70-4614a0ebfcd8;jsessionid=DBDEB125B452B3667DC7F97D73881032?version=1.0>

A családnak és a gyermeknek a családba történő visszatérésére történő felkészítése és támogatása érdekében a gyermek helyzetét olyan, megfelelő szempontok alapján kijelölt személynek, illetve csapatnak kell elemeznie, akiknek módja van multidiszciplináris tanácsadási lehetőségek igénybevételére. Ezt az elemző tevékenységet a különböző érintett szereplőkkel (a gyermek, a család, az alternatív gondozást biztosító személy) folytatott konzultációk keretében kell elvégezni, annak érdekében, hogy megfelelő döntést lehessen hozni arról, hogy van-e lehetőség a gyermek hazagondozására, és hogy mindez a gyermek legfőbb érdekét szolgálja-e, továbbá annak eldöntésére, hogy mindehhez milyen lépések megtételére van szükség, és kiknek az ellenőrzése alatt.

Megjegyzendő, hogy a *Civil (Alternatív) Jelentés az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény magyarországi végrehajtásáról (2006-2012)* szülő dokumentum szerint, a Gyermekjogi Egyezmény, a gyermekek jogát a beavatkozások időszakos felülvizsgálatáról szóló 25. cikkéhez kapcsolódóan tartalmazza azt a megállapítást, hogy:

„Az időszakos felülvizsgálatok többnyire formálisak, a gyerekek több mint 95%-a a korábbi gondozóhelyén marad, és noha kötelező a Gyermekjeink védelmében – a Looking after Children – felmérő és dokumentációs rendszer használata, ez gyakran nem történik meg érdemben. A legtöbb esetben papírok alapján döntenek, se a szülőt, se a gyereket, de a szakembereket se hallgatják meg.”

3. A *Központi Statisztikai Hivatal (KSH)* 2011-es felmérése szerint a Budapesten ideiglenes hatállyal (IH) 31-60 napig gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek száma 38 fő, nevelőszülőknél pedig 6 fő; a 61-naptól 1 évig terjedő időtartamban, gyermekotthonban IH elhelyezett gyermekek száma 33 fő, nevelőszülőknél 32 fő, de voltak nevelőszülőnél 7-10 évig IH elhelyezett gyermekek is. Hasonló a helyzet több megyében, a 61naptól 1 évig terjedő időtartamban ideiglenes hatállyal gyermekotthonban és nevelőszülőknél elhelyezett gyermekek száma vonatkozásában, így például Pest megyében (36 illetve 31 fő), Fejér megyében (17 illetve 15 fő), Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (63 illetve 58 fő), Hajdu-Bihar megyében (33 illetve 32 fő), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (38 illetve 24 fő), Bács-Kiskun megyében (26 illetve 41 fő) és Veszprém megyében (17 illetve 9 fő).

II. A megkeresett szervek válaszai

1. Az *Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális és családügyért felelős államtitkára* tájékoztatása szerint a szaktárca, érzékelve az ideiglenes hatályú elhelyezés alkalmazásával kapcsolatos, megkeresésében is megjelenített problémákat, a gyámhatósági és gyermekvédelmi intézkedések szakmai felügyelete során különös hangsúlyt helyezett és szándékozik helyezni arra, hogy a gyermek családjából történő kiemelésének ezen eszközét a Gyvt.-ben foglalt esetben, az indokoltság alapos vizsgálatával és a gyermek érdekének szem előtt tartásával alkalmazzák-e. A gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor azt mutatták, hogy nem csupán az általam kiemelt megyékben, hanem *az egész országban problémát jelent az ideiglenes hatályú elhelyezés elhúzóódása*, az ideiglenes hatályú elhelyezés és az átmeneti nevelésbe vétel alkalmazási eseteinek elhatárolása és emiatt az ideiglenes hatályú elhelyezésnek a nevelésbe vétel előkészítéseként való alkalmazása.

Sürgető igényként fogalmazódott meg az ideiglenes hatályú elhelyezés és a nevelésbe vétel egyértelműbb szabályozására. Világossá vált az is, hogy a gyámhatósági eljárás folytatása, valamint a gyermekvédelmi szakellátás nyújtása során a gyermeki jogok képviselésének megerősítésére van szükség. *E célok mentén történt meg a Gyvt. átfogó módosítása 2014. január 1-jei hatállyal.*⁴ A módosítás jelentős mértékben érintette az ideiglenes hatályú elhelyezést és a nevelésbe vételt, mind a gyámhatósági eljárás, mind a területi gyermekvédelmi szakszolgálat feladatai tekintetében.

⁴ A szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi XXVII. törvény keretében

Az új szabályozás még inkább hangsúlyozza, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezést akkor kell elrendelni, ha a gyermek érdekében kifejezetten azonnali intézkedés szükséges. Ezt a feltételt a Gyvt. 72. § (1) bekezdése és a gyámhatóságokról, valamint a Gyer. 2014. január 1-jétől hatályos 95. § (1) bekezdése is tartalmazza.

Az átfogó módosítás jelentős eleme az átmeneti és a tartós nevelésbe vétel jogintézményeinek összevonása, ami által lehetőség nyílik arra, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezést valóban csak a gyermek veszélyeztetettségét előidéző azonnali intézkedést igénylő helyzetben alkalmazzák a hatóságok. Abban az esetben, amikor a gyermek veszélyeztetettsége miatt elrendelt védelemben vétel, illetve a gyermekjóléti alapellátás keretében végzett családgondozás nem járt eredménnyel, nem ideiglenes hatályú elhelyezésről, hanem a gyermek nevelésbe vételéről kell rendelkeznie a gyámhivatalnak. A nevelésbe vételi eljárás során – a gyermekjóléti szolgálattól beszerzett környezettanulmány és javaslat alapján, a szülő vagy más törvényes képviselő és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek meghallgatását, valamint szükség esetén az óvoda, iskola, védőnő véleményének beszerzését követően – a gyermek családból való kiemelésével egyidejűleg rendelkezni kell a gyermek ideiglenes gondozási helyéről, a gyermekvédelmi gyám kirendeléséről és a kapcsolattartás szabályairól. A nevelésbe vételt követően kerül sor a gyermek személyes jelenlétét igénylő, a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság által végzett személyiségvizsgálatra, az ellátási szükséglet meghatározására és az ennek megfelelő gondozási hely kijelölésére, valamint a járulékos kérdések eldöntésére.

A Gyvt. 2014. január 1-jétől hatályos 77. § (1) bekezdése hiánypótló módon meghatározza a nevelésbe vétel célját. E szerint a nevelésbe vétel célja a gyermek otthont nyújtó ellátásának és törvényes képviselőjének biztosítása, amíg a gyermek családja képessé válik a gyermek visszafogadására, vagy számára családbafogadó gyám rendelésére kerülhet sor, vagy örökbefogadása megtörténik vagy eléri nagykorúságát, ha az előzőekben foglaltak teljesülésére nincs lehetőség. Utóbbi esetben a nevelésbe vétel célja a törvényes képviselő és az otthont nyújtó ellátás biztosítása mellett a gyermek felkészítése az önálló életre. A nevelésbe vétel céljának rögzítése szintén garanciális jelentőséggel bír abból a szempontból, hogy a gyámhivatal az adott helyzetben valóban a gyermek érdekének megfelelően alkalmazza az egyes gyermekvédelmi hatósági intézkedéseket.

A módosításokkal a szaktárca várakozásai szerint megszüntethető az a gyakorlat, amely szerint az ideiglenes hatályú elhelyezést a nevelésbe vétel előkészítésére használják. A nevelésbe vétel céljának megfelelő elrendelésével az ideiglenes hatályú elhelyezések száma várhatóan jelentősen csökkenni fog.

Egyrészt a nevelésbe vétel – mely minden esetben együtt jár a gyermekvédelmi gyám kirendelésével – garanciát teremt arra, hogy a gyermek családból történő kiemelésével járó bizonytalanság ne növekedjen indokolatlanul. Másrészt, ha visszaesik az ideiglenes hatályú elhelyezések száma, a gyámhivatalok és a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok hatékonyabban tudják koordinálni ezzel kapcsolatos feladataikat. Ily módon pedig az eljárások elhúzódása is megakadályozható.

A nevelésbe vételi határozat azonnali végrehajthatósága tekintetében és a jogorvoslati jog gyakorlásában nem történt változás a hatályos szabályozáshoz képest. A nevelésbe vétel szabályozásához kapcsolódóan sor került a nevelésbe vétel felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezések módosítására is oly módon, hogy a Gyvt. kifejezetten meghatározza, hogy a gyermek családból történő kiemelése óta eltelt időhöz és a gyermek életkorához kötötten milyen szempontokat kell értékelnie a gyámhivatalnak a nevelésbe vétel megszüntetése vagy fenntartása kérdésében.

Az Gyvt. új 80/A. § (1) bekezdésének megfelelően a gyámhivatalnak az első két évben félévente, majd a harmadik évtől évente a következő kérdésekben kell döntést hoznia a felülvizsgálat során:

- a gondozási hely megfelelősége a gyermek számára,
- az egyéni elhelyezési tervben foglaltak teljesülése,
- a szülővel, illetve más hozzátartozóval való kapcsolattartás alakulása,
- a nevelésbe vétel megszüntetéséhez szükséges feltételek változása,
- a szülői felügyeleti jog visszaállítása iránti perindítás szükségessége,
- a gyermek családbafogadásának lehetősége, a gyermek harmadik személynél történő elhelyezése iránti perindítás szükségessége,
- az örökbe fogadhatóvá nyilvánítás iránti eljárás, illetve a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti perindítás szükségessége,
- különösen kilenc év alatti gyermek esetén a gyermek örökbefogadásának lehetősége,
- örökbe fogadható gyermek esetén az örökbefogadása érdekében a területi gyermekvédelmi szakszolgálat által tett intézkedések.

Azon nevelésbe vett gyermekek esetében, akik több mint két éve nevelkednek gyermekvédelmi szakellátásban és 9. életévüket betöltötték, kétévente kerül majd sor felülvizsgálatra. Mivel a gyakorlati tapasztalatok alapján az örökbefogadásnak ebben az életkorban már nincs reális esélye, e szempont értékelése nem lesz kötelező. Természetesen, ha a gyermekvédelmi gyám javaslata az örökbefogadásra is irányul, a gyámhivatalnak döntést kell hoznia a kérdésben. A felülvizsgálat előkészítésében döntő szerepet szán a Gyvt. a gyermekvédelmi gyámnak, aki a gyermek érdekét valamennyi lényeges, a gyámhivatal által eldöntendő kérdésben független módon képes lesz képviselni.

A jogszabályi környezet megváltozásától azt várja a szaktárca, hogy a gyermekek szakellátásban való nevelkedésének ideje csökkeni fog és a jelenleginél hamarabb és hatékonyabb módon kerül sor hazagondozásukra vagy örökbefogadásukra. Célja továbbá a szabályozásnak az is, hogy az otthont nyújtó ellátás biztosítása során a gondozási hely kijelölésével, megváltoztatásával, illetve az ellátási szükséglet megállapításával kapcsolatos kérdésekben megfelelő időben és a gyermek egészségét, testi, lelki fejlődését elősegítő módon szülessen gyámhivatali döntés.

A nevelésbe vétel jogintézményének új szabályozása mellett *a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságok által elkészített szakvéleményeknek a nevelésbe vételi eljárásban betöltött szerepének megerősítését is kiemelten fontosnak tartja az ágazati irányítás.* Ezt szolgálja, hogy az Új Széchenyi Terv keretében a TÁMOP 5.4.1-12. „Szociális Szolgáltatások Modernizációja” című kiemelt projektben kidolgozásra kerül a szakértői bizottság által végzett személyiségvizsgálat egységes szempontrendszere, továbbá meghatározásra kerülnek a szakvélemény kötelező tartalmi elemei.

Jelenleg ugyanis nem létezik egységes szakmai protokoll és módszertan a szakvélemények elkészítéséhez és a felülvizsgálatok végzéséhez.

A megváltozott jogszabályi környezethez igazodó egységes jogalkalmazás érdekében a szaktárca a fentiekén túl iratmintákkal igyekszik segíteni a gyámhivatalok munkáját, valamint a 2014. évi ellenőrzési tervében kiemelt szerepet kap az újonnan bevezetett szabályozás gyámhivatalok általi végrehajtásának ellenőrzése is.

2. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) főigazgatója válaszában arról tájékoztatott, hogy az általam vizsgált hét megyében és a fővárosban – a Főigazgatóság fenntartásában működő intézményekben – adatgyűjtést végeztek. A válaszok összegzése alapján megállapították, hogy *az ideiglenes hatályú elhelyezés idejére vonatkozó jogszabályi rendelkezést egyetlen megyében sem sikerült betartani, a legkedvezőbb adat is több mint másfélszerese a törvényi határidőnek. Az ideiglenes hatályú elhelyezésben töltött idő átlaga – jelentős megyei eltérések mellett (a legkedvezőtlenebb adatokat Bács-Kiskun és Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből közölték) – a nevelésbe vettek esetében a törvényi előírásnak több*

mint háromszorosa, azok körében, akiknek a beutalását megszüntették, több mint kétszerese. Az IH elhelyezett gyermekek gondozásban töltött időtartamát elemezve megállapítható, hogy az SZGYF adatai nagyban hasonlítanak – az általam is használt – KSH által közölt országos adatokra: a vizsgált megyékben 2013. december 31-én a gyermekek 18 százaléka volt legfeljebb 30 napja IH elhelyezett, ugyanez az adat országosan 19,6 százalék volt 2011. december 31-én és 18 százalék 2012. december 31-én.

Az OSAP adatszolgáltatás alapján elmondható, hogy 2013. december 31-én a vizsgálatban szereplő hét megyében és a fővárosban az IH elhelyezettek száma 1168 fő, köztük 136 külföldi állampolgár (12%). A gyermekek 18 százaléka legfeljebb 30 napja volt IH elhelyezett, 21 százaléka 31-60 napja, 56 százaléka 61 nap és 1 év közötti időtartamban, 1-2 éve 3 százaléuk, 2 éve vagy annál hosszabb ideje 2 százaléuk (3 évnél hosszabb ideje IH-ban lévők külföldi állampolgárok).

Bár az adatok ismeretében felmerülhet, hogy a jelenlegi feltételek között reálisnak tekinthető-e egyáltalán a jogszabályban előírt határidők, az SZGYF – egyetértve azzal a jogalkotói szándékkal, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartama az érintett gyermekek érdekében a lehető legrövidebb legyen – megvizsgálta, hogy a kompetenciájába tartozó területeken milyen intézkedéseket tehet az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartamának csökkentése, valamint az időszakos felülvizsgálatok jogszabályi előírásoknak megfelelő lebonyolítása érdekében. Így a főigazgató arról tájékoztatta, hogy

- a költségvetés nyújtotta keretek között megvizsgálja a megyei/fővárosi gyermekvédelmi szakszolgálatok, ezen belül a gyermekvédelmi szakértői bizottságok szakmai létszáma bővítésének, valamint a tárgyi eszközök fejlesztésének lehetőségét;
- a fenntartói ellenőrzések során kiemelt szempontként kezelik „A gyermekeink védelmében” dokumentációs rendszer előírás szerinti használatát, az adatlapok vezetését;
- mivel a tapasztalatok szerint a TÁMOP 5.4.1. „Szociális és gyermekvédelmi szabályozó rendszer kidolgozása” projekt keretében a gyermekvédelmi szakértői bizottságok számára kimunkált protokoll nem ismert az érintettek teljes köre számára, az SZGYF, mint fenntartó, gondoskodik az anyag teljeskörű megismertetéséről, elterjesztéséről;

A gyermekvédelmi szakértői bizottságok egységes munkavégzésének elősegítése érdekében, minta adatlap rendszert dolgoztak ki a szakértői vélemények elkészítéséhez a TÁMOP 5.4.1-12/1 projekt keretében, amelynek kipróbálása folyamatban van. *Véglegesítés után célszerűnek tartanak az adatlap rendszer alkalmazását jogszabályban rögzíteni.* Amennyiben erre nem kerül sor, fenntartóként elrendelhetik annak használatát.

Reményeik szerint a gyermekvédelmi gyámság intézményének bevezetésével egy olyan új, a fenntartói érdekektől független szereplő lép be a rendszerbe, aki az elhelyezések és a felülvizsgálatok során markánsan képviseli a gyermekek legjobb érdekét. A fenntartó rendelkezésére álló eszközökkel támogatják a gyermekvédelmi gyámok munkáját.

Az SZGYF által végzett adatgyűjtés során, az ideiglenes hatályú elhelyezéssel kapcsolatos felülvizsgálatok jogszabályi előírásnak megfelelő időben történő teljesítését akadályozó okokra vonatkozó kérdésekre adott válaszban az alábbi tényezők szerepeltek:

- (1) *Az esetek egy részében a gyámhivatal a gyorsabb ügyintézés érdekében haladéktalanul megkeresi a gyermekvédelmi szakszolgálatot, máskor előzetesen megvizsgálja, hogy az IH felülvizsgálatához szükséges-e szakvéleményt kérnie, ez időt vesz igénybe, és késleltetheti a felkérés megküldését.*
- (2) *A szükséges előzményi iratok és információk beszerzése jelentős időt igényelhet. Gyakran előfordul, hogy a jogszabályi előírás ellenére a gyámhivatal nem továbbítja az előzményeket a szakszolgálatnak, ilyenkor a folyamat gyorsítása érdekében a bizottságnak kell beszereznie azokat. Ezekben az esetekben a*

munkafolyamat a szakvélemény elkészítéséhez szükséges teljes iratanyag rendelkezésre állásától indul. Az előzmények összegyűjtése bizonyos esetekben – például gyakran költöző családoknál – különösen bonyolult és hosszadalmas lehet. Mivel ezek hiányában nem készíthető szakmailag elfogadható szakvélemény, szükséges volna ennek a részterületnek a pontos jogi szabályozása.

- (3) *Nehezíti a szakszolgálatok, benne a szakértői bizottságok munkáját a személyi feltételek elégtelensége.* Egyes szakterületeken különösen nehéz megfelelő szakembert találni, elsősorban gyermekorvost, pszichiátert, pszichológust. A tárgyi feltételekkel kapcsolatban az *informatikai rendszer fejletlenségét* említették. Az SZGYF, mint fenntartó figyelmet fordít a feltételek biztosítására, törekszik azok javítására.
- (4) *Gyakori hátráltató tényező, hogy a gyermek nem jelenik meg a vizsgálaton,* különböző okokból kifolyólag, például mert a beutaló határozatot nem hajtották végre; esetleg a szülő nem gondoskodik a gyermek megjelenéséről, vagy a fiatal engedély nélkül távol van a gondozási helyről; a gyermek nincs vizsgálatra alkalmas állapotban.
- (5) *Hosszabbítja az IH elhelyezés időtartamát, ha nem áll rendelkezésre a gyermek feltárt szükségleteinek megfelelő, a szakértői javaslatban szereplő gondozási hely,* ez leggyakrabban speciális ellátási szükséglet esetén, anya és gyermeke, valamint nagy létszámú testvérsorok együttes elhelyezésénél fordul elő.
- (6) *Meghosszabbítja a folyamatot, ha illetékességi probléma merül fel:* ha az illetékességet tisztázni kell, illetve az eset átadás lebonyolítása, amennyiben más megye az illetékes.
- (7) *A mai napig hiányzik a szakértői bizottságok működésére és eljárásrendjére vonatkozó részletes szabályozás,* bár a Gyvt. előírja ennek megalkotását.⁵ Csupán a megyei/fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságok összetételére (vezető, pszichológus, gyógypedagógus, pszichiáter, orvos, családgondozó) és a vizsgálatok számára (évi 100 új vizsgálatra kerülő gyermek/fő) tartalmaz előírást a 15/1998. NM rendelet 1. sz. melléklete. Szabályozás hiányában egyes szakértői bizottságok a helyben kidolgozott SzMSz és szakmai program, mások a bizottsági tagok munkaköri leírása alapján dolgoznak, de van olyan megye is, ahonnan azt a választ kapták, hogy a szakemberek a szakmai szabályok betartása mellett az általuk alkalmasnak ítélt módszerekkel végzik a vizsgálatokat, majd a bizottsági tagok esetmegbeszélést tartanak, ahol konszenzusos véleménnyel alakítják ki javaslatukat.

3. Az OBDK főigazgatója a vizsgált hét megye és a főváros gyermekjogi képviselőinek három kérdésre fókuszáló⁶ tájékoztatását összegezve az alábbiakról informált.

I. Az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzóadásának okai vonatkozásában:

Bács-Kiskun megyében a TEGYESZ nem működtet ellátórendszert, így a gondozási helyre történő javaslatához minden esetben meg kell keresnie a szolgáltatókat. A szolgáltató befogadó nyilatkozata vonatkozásában jelentős késedelemmel (vagy nemleges tartalommal) kapnak választ. A gyámhatóságok több esetben az ideiglenes hatályú elhelyezést követően felfüggesztik az eljárást. A gyámhivatalok sokszor nem fogadják el az elhelyezési tervet, visszaküldik az anyagot és új terv készítésére kérik fel a TEGYESZ-t.

⁵ Gyvt. 162 § (2) j) pont: „Felhatalmazást kap a miniszter, hogy rendeletben szabályozza a gyermekvédelmi szakértői bizottság eljárásának részletes szabályait”

⁶ 1. Mi az oka az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzóadásának? 2. Milyen szakmai protokoll, módszertan alapján készítik a szakvéleményeket, végzik a felülvizsgálatokat? 3. Érkeztek-e panaszok a gyermekjogi képviselőkhöz az ideiglenes hatályú elhelyezések kapcsán, illetve a gyermekjogi képviselők saját hatáskörükben éltek-e panasszal valamilyen fórumnál?

Lakcímváltozás (illetékesség) is bonyolíthatja több esetben az elhelyezési folyamatot. Az esetszámok az elmúlt 3 évben emelkedő tendenciát mutatnak. Külön problémát jelent a vizsgálatokon – elsősorban szökés miatt – meg nem jelenők száma. Előfordult az is, hogy az eljárás során a szolgáltató megváltoztatta a gondozási helyre történő javaslatát. Amennyiben az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság (OGYSZB) vizsgálata válik szükségessé, az is jelentős időelhúzóást eredményez.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében problémát jelent, hogy a gyámhivatalok számára meghallgatási kötelezettség a vér szerinti szülőkre (is) vonatkozik, akik sokszor nem elérhetőek, idézésre nem jelennek meg. A határidő betartását nehezíti az alapellátásból a vélemények megkérése, beszerzése, valamint a környezettanulmány elkészítése, ami a legtöbb esetben nem valósul meg a 35 napos időtartam alatt. A BAZ megyei szakértői bizottság erősen túlterhelt, munkatársi létszámát 2013. évben növelni kellett az ellátandó gyermeklétszám alakulását figyelve. 2012. december 31-ig az ideiglenes hatályú elhelyezés a jegyzői gyámhatóság illetékességébe tartozott. A gyermek szükségleteinek megfelelő gondozási hely nem áll rendelkezésre, különösen a csecsemőkorú és a serdülőkorú gyermekek esetében. Sok gyermek van szökésben, ez alatt az idő alatt nem vizsgálhatóak a szakértői bizottság által, de az ideiglenes hatályú elhelyezést sem vizsgálja felül a gyámhivatal ezen időszak alatt.

A *fővárosi* gyermekvédelmi rendszerbe ideiglenes hatályú elhelyeztként kerülő gyermekek esetében sem valósul meg a jogszabály által előírt 35 napon belüli felülvizsgálati határidő. A rendelkezésre álló adatok alapján azt tapasztalható, hogy az elmúlt években tovább nőtt a felülvizsgálati idő, átlagosan 90-95 nap szükséges a felülvizsgálatok elvégzéséhez. Az okok több tényezőre vezethetők vissza: a szakszolgálathoz érkező vizsgálati felkérés elmaradása vagy későn történő megküldése; az eljárási rend összetettsége, valamint az azokat alkotó részterületek eljárási határideje már önmagában lehetetlenné teszik a határidő tartását; a gyermekek, különösen a kamaszokban lévők vizsgálata gyakran a szökéseik miatt nem tud megvalósulni; a gyermekek személyiségi állapota, összetett probléma köre miatt a megfelelő, a szükségleteiknek megfelelő gondozási hely kiválasztása növeli az eljárás lefolytatásának idejét; gyakran merülnek fel illetékességi problémák a főváros területén; valamint a statisztikai adatokat erőteljesen torzítják azok az esetek, amelyekben szélsőségesen hosszú ideig tartott a gyermekek IH elhelyezése, szökés miatt vagy azért, mert a szülő külföldre távozott a gyermekekkel; több esetben a gyámhivatal nem fogadja el az elhelyezési javaslatot, s azt visszaküldi a szakszolgáltatnak.

Fejér megyében 2013-ban 134 gyermeket helyezett el a gyámhivatal ideiglenes hatállyal. A szakszolgálat tájékoztatása alapján a gyámhivataloktól jellemzően 15-90 napon belül érkezik felkérés a beutalást követően és ez már jelentős csúszást eredményez. A gyámhivatalok határozataikat jellemzően 30-60 napon belül, néhány esetben 90 nap alatt hozzák meg az átmeneti vagy tartós nevelésbe vételről az elhelyezési javaslat megküldése után. Problémát jelent a megyében a gyermekek szökése, egyéb hatósági ügye (letartóztatás), betegsége a vizsgálatok megfelelő időben történő elkészítése tekintetében. A szakértői bizottság minden esetben jelzéssel él a gyámhivatal felé a vizsgálat elmaradásának, csúszásának okáról. A szakértői bizottság munkáját gyakran hátráltatja, hogy a gyermekjóléti szolgálatoktól késve, hiányosan érkezik tájékoztatás a megkeresésre. A gyámhivatalok esetében illetékességi területükön kívül élő hozzátartozó meghallgatása okán kért belföldi jogsegélyek, a szülők felkutatásának nehézségei, az illetékességi ügyek, illetve az IH elhelyezések szülők általi megfellebbezéséből adódnak a késedelmek. Elhúzódhat egy felülvizsgálat akkor is, ha a gyámhivatal vizsgálni tudja a gyermek családba-fogadásának esélyeit. A határidők csúszásához vezettek a járási hivatalok felállása körüli bizonytalanságok, a feladatok újra-osztása, a szakemberek pályaelhagyása is.

Hajdú-Bihar megyében, ha a gyermek folyamatos szökésben van, nincsenek iratai, nincs rá mód, hogy elkészítsék őket, és a szakértői bizottság sem tudja megvizsgálni, így nincs mire javaslatot tenni. Több testvér közös beutalása esetében, amennyiben egyikük tartós szökésben van – mivel a javaslat minden gyermekre közösen vonatkozik –, iratok hiányában tolódik az ügyük. Sokszor merül fel problémaként, hogy az illetékes gyámhivatal nem kéri fel a szakértői bizottságot a vizsgálat elkészítésére, illetve a vizsgálat megalapozottságához (az ügy alapos ismeretéhez) szükséges iratanyagot nem, vagy csak hiányosan továbbítja.

Pest megyében az ideiglenes hatályú elhelyezésnél a megyei gyakorlat azt mutatja, hogy szinte mindenkit – korosztálytól, a bekerülés indokától, a testvérek számától, a vérszerinti család lakhelyétől függetlenül – családba kívánnak elhelyezni. Ennek egyik oka a megyei befogadó otthonok, intézményes ellátások hiánya, másrészt a megyében régóta a családba történő elhelyezés a preferált otthont nyújtó ellátási forma. A kiemelés követően vizsgálja a gyámhivatal azt, hogy a gyermeket saját rokonaihoz, családba fogadással vagy más eljárással el tudja-e helyezni, s ezért 1-2 hét elteltével kéri fel a szakértői bizottságot a gyermek vizsgálatára. Nem ritka az illetékesség dilemmája a hivatalok között, melynek eldöntése az eljárás megkezdését követően akár hónapokat is igénybe vesz. A bizottság a felkérést követően 5-15 napon belül behívja a gyermeket szakértői vizsgálatra, és próbál alkalmazkodni a gyermekhez vizsgálati helyszín megjelölésében is. Kamaszoknál az ideiglenes hatályú elhelyezés alatti engedély nélküli távollét akadályozza a szakértői bizottság vizsgálatát. A gyermek speciális szükségletének esetleges felmerülése is meghosszabbítja az eljárási határidőt, tekintettel arra, hogy a megye a pszichiáteri vizsgálatot csak a Vadaskert Kórház szakembereivel tudja biztosítani, ahová a gyermekeket külön időpontban kell elvinni, így átlagosan 2-3 héttel hosszabbodik meg a javaslat elkészítése. Túlterheltek a gyámhivatalok, pl. az érdi gyámhivatal 8 ügyintézője közül 2-4 dolgozik rendszeresen.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az eljárás szabályainak összetettsége miatt az eljárási határidő nem tartható be. A szökések ideje alatt a szakértői bizottság nem tudja megvizsgálni a gyermeket, így nem történik meg az elhelyezési tárgyalás, és az átmeneti nevelésbe vételt elrendelő határozat meghozatala. Szintén jellemző oka a késésnek, hogy az illetékesség váltás, ami miatt nem tud időben megtörténni a kiskorú vizsgálata. A gyámhivatal az átmeneti nevelés helyett az ideiglenes elhelyezés megszüntetésének lehetőségeit vizsgálja, a szülőket próbálja új és újabb határidőkkel alkalmassá tenni a gyermek családba történő visszagondozására.

Veszprém megyében 2013. december 9-ig 112 gyermeket helyezett el a gyámhivatal ideiglenes hatállyal 2013-ban. A szakszolgálat tájékoztatása alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgálatnál az ideiglenes hatályú beutalástól az elhelyezési javaslat megküldéséig átlagosan eltelt napok száma (nevelőszülőnél elhelyezett gyermek esetében 43 nap; lakásotthonban elhelyezett gyermek esetében 39 nap; különleges gyermekotthonban elhelyezett gyermek esetében 40 nap). Problémát jelent, hogy a gyámhivatalok felkérésüket nem küldik meg időben a szakszolgálatnak. A gyermekjóléti szolgálatok késve küldik meg a tájékoztatásukat a szakértői bizottsághoz, illetve ezek az adatlapok hiányosak, pontatlanul kitöltöttek, így a családgondozó a szükséges információk összegyűjtése érdekében ezen felül is körüljárja a gyermek helyzetét. A gyermekek szökéséből adódóan sok esetben fordul elő csúszás annak ellenére, hogy gyakorlatban a gyermek megkerülése esetén a szakértői bizottság azonnal is vizsgál. Veszprém megyében kevés a gondozási hely. komoly problémát okoz a gyermek szükségleteihez igazodó gondozási hely kijelölése. A gyakorlatban a gyermekek számára kijelölt gondozási hely ott van, ahol férőhely van. így meghatározza az elhelyezési tárgyalások időpontját az, hogy a gyermeknek hol és mikortól tudnak férőhelyet biztosítani. Problémát jelent továbbá a belföldi jogsegély okozta csúszások; s a járási gyámhivatalok felállása okozott kezdeti nehézségeket; a speciális szükségletű gyermekek gondozási helyének hiánya.

III. Szakmai protokoll, módszertan vonatkozásában:

A Bács-Kiskun Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál előre ütemezik a vizsgálatokat. 2013. december 15-ig 408 vizsgálatot végeztek, 369 felkérés történt, a többlet a tavalyi évben történt felkérések miatt keletkezett. Jelezték, hogy az előírt 100 esetszámnál lényegesen több vizsgálatot végez egy-egy szakértő. Az elhelyezési értekezleteket az elhelyezési és gyámi csoport szervezi. Minden esetben írásbeli értesítést, esetenként még elektronikus úton is küldenek a résztvevőknek. 2013 nyara óta a szakvéleményt teljes részletességgel készítik és küldik el a gyámhatóságoknak (korábban összefoglaló készült a vizsgálatokról). A szakvéleményben javaslatot tesznek az elhelyezési formára, a kapcsolattartásra és megállapítják a gyermek szükségletét.

BAZ megyében a szakvélemények elkészítéséhez a megyei szakértői bizottság tagjai a TÁMOP 5.4.1. projekt keretében megfogalmazott szakellátási protokoll leírásban megfogalmazottak szerint látják el feladataikat, készítik el a szakvéleményeket. Ennek hivatalos bevezetésére országosan nem került sor, de a BAZ megyei szakértői bizottság használja a munkája során. Az elhelyezési értekezletek tapasztalatai alapján elmondható, hogy a BAZ megyei szakértői bizottság szakvéleményeinek minőségében, szakmai igényességében előrelépés tapasztalható. A szakvélemények megismerésénél több esetben jelezte a gyerekjogi képviselő, ha szembeűnő volt korábbi szakvéleményből áttemelés, sablonosság, közhelyes megfogalmazás, a lényeges összegzés, szakvélemény megfogalmazás helyett a részanyagok megállapításainak ismételtetése. Alaki és formai hiányosságot jelentettek korábban az aláírások, dátumozás hiányossága, elmaradása. Érzékelhető a törekvés a megfogalmazott hibák, hiányosságok elkerülésére.

A *fővárosi* szakértői bizottság szakvéleményei jellemzően részletesek, megfelelő információ tartalommal rendelkezők. Amennyiben a vizsgálat közben illetve az előzményi iratok alapján valószínűsíthető a speciális ellátási szükséglet, akkor a gyermeket pszichiáter szakorvos és gyógypedagógus is vizsgálja. Időnként fordul elő aláírás hiánya a szakértői véleményeken. A gyámhivatali felkérést követő 3-5 napon belül megkezdődik a gyermek vizsgálata, a végleges szakvélemény 14-21 napon belül születik meg és azután 5-7 nap múlva tűzik ki az elhelyezési értekezlet időpontját. Amennyiben a szakértői bizottság úgy érzékeli, hogy egy adott ügyben további információkra van szükségük, a javaslat elkészítéséhez esetmegbeszélést hívnak össze.

Fejér megyében a szakértői bizottság tagjai 2013-ban hetente négy munkanapon vizsgálták a gyermekeket. A szakértői bizottság és az elhelyezési csoport között szoros az együttműködés a hatékonyság érdekében. A vizsgálat időpontja minden esetben, a határidő megtartásának figyelembe vételével történik. Az érintettek kiértesítése minden esetben telefonon, több időpont felajánlásával történik az akadályok elkerülése érdekében. A szakvélemény alapos, tartalmát tekintve rendezett, áttekinthető. A családgondozói rész kronológiailag tartalmazza az előzményeket, a környezettanulmányt, jelzőrendszer véleményét, javaslatát. A gyermekjóléti szolgálatokkal a gyermek helyzetének aktualizálása minden esetben telefonon megtörténik.

A pszichológusi rész részletezi a vizsgálat során alkalmazott módszereket. Ennek eredményeit közérthető, szakszavakat mellőző módon, tárgyilagosan írja le. Ha a vizsgálat során felmerül a bántalmazás gyanúja, felkérés készül a gyámhivatalnak annak kivizsgálására. Az orvosi vélemény esetén az orvos javaslata beemelésre kerül a szakvéleménybe – az orvos által aláírt vizsgálati lap hozzátűzése mellett. Az elhelyezési csoport munkatársa a gondozási hellyel kapcsolatban egyeztet a növendékügyi előadóval. Ideiglenes hatályú elhelyezés esetén hetente egyeztetés történik, így időben tervezhető a megfelelő gondozási hely, annak szem előtt tartásával, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezést követően lehetőleg ne legyen új gondozási hely.

Hajdú-Bihar megyében a szakértői bizottság az iratok rendelkezésre állása esetén kitűzi, majd elvégzi a vizsgálatot. Ezután megteszi a javaslatát, amelyet továbbít az elhelyezési osztálynak, ahol beosztják az időpontot, kiküldik a meghívókat, az elhelyezési értekezleten megszületik a javaslat, amelyet megküldenek a gyámhivatalnak, aki meghozza a határozatot.

Pest megyében a szakértői bizottság és az elhelyezési osztály egy szervezeti egységben működik, ami kihatással van a tevékenységükre is. A bizottsági javaslatok nem fogalmazzak meg az elhelyezési osztály részére egyértelműsíthető szükségleteket, amely a gondozási hely megválasztásánál irányadónak kellene lennie. Ebből adódik, hogy az átmeneti nevelés alatti gondozási helyváltások szükségesek lesznek, kisebb gyermekeknél akár 1 éven belül. A bizottsági javaslat elkészültekor, a megyei gyakorlat szerint az elhelyezési osztály próbálja összehangolni a gyermek szükségleteit az ellátórendszerrel, azonban egyfajta elhelyezési kényszer van. Az elhelyezési tanácskozásokon az esetek jelentős többségében nem valósult meg az a törvényben adott lehetőség, hogy gondozási helyek között választhassanak a gyermekek; az IH beutalás ideje alatt a kapcsolattartás szabályozása több esetben is elmaradt, valamint problémát okoz, hogy a gyermekjóléti szolgálatok családgyógyászai az elhelyezési értekezleteken nincsenek mindig jelen.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a gyámhivatal a határozat meghozatala után azonnal felkéri a bizottságot a szakvéleménye elkészítésére, és elindítja az átmeneti nevelésbe vételi eljárást. A szakértői bizottság véleményének megérkezéséig eltelt időt az eljárási határidőbe nem számítja be.

Veszprém megyében a szakértői bizottság heti egy alkalommal vizsgál. A szakértői bizottság tagjai közül a pszichológust, a gyermekorvost és a pszichiátert szerződéses munkaviszonyban foglalkoztatja a szakszolgálat. Ebből adódóan bármelyik szakember kiesése esetén a vizsgálatok csúsznak. A szakértői bizottság részvizsgálatai közül a komplex személyiség vizsgálat csak a gyermekekre vonatkozik.

IV. Gyermekjogi képviselőhöz érkezett panaszok, megtett intézkedések vonatkozásában:

Bács-Kiskun megyében 2013. második félévében ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában ügyféltől panasz nem érkezett. A gyermekjogi képviselők az eljárási határidők elhúzódsából eredő jogsértések miatt a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalhoz fordultak, a vizsgálatot a hivatal lefolytatta, annak eredményéről a gyermekjogi képviselőnek tájékoztatást nem küldött. A gyermekjogi képviselők rendszeresen jelzéssel élnek a gyermekvédelmi adatlapokon, az eljárások elhúzódsának jogsértő volta miatt.

BAZ megyében az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartamával kapcsolatos panasz, észrevétel nem érkezett, azonban a jelenség szakmai egyeztetéseken több alkalommal került megfogalmazásra a területre jellemző általános problémaként. A befogadó otthonban gyakran merült fel problémaként mind a gyermekek, mind a szülei részéről az eljárás elhúzódsának kérdése, amelyet az illetékes gyámhivatallal történt egyeztetéssel próbáltak orvosolni a gyermekjogi képviselők.

Budapesten a gyermekjogi képviselőkhöz ideiglenes hatályú elhelyezés elhúzódsa miatt az elmúlt évben két esetben érkezett megkeresés. A gyermekjogi képviselő jelzéssel élt az illetékes gyámhivatal, az ügy külföldi érintettsége miatt az EMMI Gyermekvédelmi Főosztálya felé és segítséget nyújtott az alapvető jogok biztosához fordulásban a panaszt benyújtó édesapának. Részt vettek a gyermekjogi képviselők a kerületi gyámhivatalok, a szociális és gyámhivatal és a szakszolgálat által szervezett szakma közti egyeztetéseken. Az elhelyezési értekezleten, a gyermekvédelmi adatlapon észrevételt tettek.

A jelenlegi *fejér megyei* gyermekjogi képviselő 6 hónapja látja el a jogvédői feladatokat, ebben az időben panasz nem érkezett hozzá ebben a tárgykörben, az elhelyezési értekezleteken minden esetben jelzéssel élt az eljárási határidők elhúzódsága esetén.

Hajdú-Bihar megyében az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódsága kapcsán panasz nem érkezett a gyermekjogi képviselőhöz.

Pest megye gyermekjogi képviselői azon túl, hogy minden egyes esetben megpróbálják feltárni az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódságának okát, egyeztetést folytatnak a szakértői és elhelyezési osztály vezetőjével, valamint a TEGYESZ igazgatója felé is jelzéssel éltek. Rendszeresen jelzéssel élnek az illetékes gyámhivatal vezetője felé is a gyermekvédelmi adatlapon.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében konkrét panasz az ideiglenes hatályú elhelyezés elhúzódsága miatt nem érkezett a gyermekjogi képviselőhöz. Amennyiben a gyámhivatal a tárgyaláson jelen van, tájékoztatást kér a hosszú ideiglenes elhelyezés okáról, észrevételt tesz a gyermekvédelmi adatlapon.

Veszprém megyében nem érkezett panasz konkrét ügyben a gyermekjogi képviselőhöz. A befogadó otthonban történt látogatás során ugyanakkor azt tapasztalta, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés határideje lejárt, ezért a gyámhivatalhoz fordult tájékoztatásért.

Összegezve a *jogvédelmi képviselők tapasztalatait elmondható*, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések határidejének elhúzódsága minden megyében hasonló okokra vezethető vissza:

- az eljárási rend összetettségéből adódó időcsúszások;
- a gyermekek vizsgálatának elhúzódsága a gyakori és tartós szökések;
- belföldi jogsegély elhúzódsága;
- előzményi iratok beszerzésének nehézségei.
- a gyámhivatali vizsgálati felkérés későn történő kiküldése;
- a rendelkezésre álló férőhelyek szűkössége miatt a gyermek számára a szükségleteinek megfelelő gondozási hely kijelölése hosszabb időt vesz igénybe;
- az országban egységes módszertan, protokoll nincs a szakértői vélemények elkészítésére. A TÁMOP projekt keretében kidolgozott módszer alkalmazása országosan nem terjedt el.

Az IH elhelyezések kapcsán a gyermekjogi képviselők tájékoztatásából az is kiderült, hogy *ezen elhelyezések száma nagyon magas*, melyekről azonban a felülvizsgálat kapcsán kiderült, hogy *azok indokoltsága nem volt megalapozott*, valamint az is, hogy a gyermekek számára az elhelyezési értekezleteken nem biztosított a gondozási helyek tekintetében a választási lehetőség. 2014. január 1-jét követően az OBDK-nak az egészségügy területén lehetősége van a hivatalbóli eljárásra is, amennyiben tudomására jut olyan tény, körülmény, vagy olyan intézkedés, illetve mulasztás, amely súlyos vagy az ellátottak nagyobb csoportját érintő betegjogi jogsérelmei okozhat, illetve az egészségügyi szolgáltatások hozzáféréseivel, az ellátásszervezéssel, a beutalási renddel, a beteg tájékoztatással kapcsolatos. A gyermekjogi területen hasonló eljárási lehetőség kialakítására törekszik az OBDK olyan esetekben, amikor olyan tény, körülmény merül fel, vagy olyan intézkedés, illetve mulasztás történik, amely súlyos, vagy a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek nagyobb csoportját érintő gyermeki jogi jogsérelmet okozhat.

A főigazgató fontosnak tartaná, hogy az *egészségügyet érintő eljáráshoz hasonlóan az OBDK tájékoztatást kérhessen a gyermekvédelmi szolgáltató vezetőjétől, a fenntartótól, illetve az államigazgatási szervtől, javaslatot tehessen a gyermekvédelmi intézmény, a fenntartó, illetve szociális és gyámhivatal részére intézkedés megtételére.*

4. *A vizsgált hét megye és a főváros kormányhivatalai és gyermekjóléti szolgálatai által küldött tájékoztatás az alábbiak szerint foglalható össze.*

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében – a 2011. évi KSH adatokhoz hasonlóan – a vizsgálat idején is több esetben 60 napon túli volt az ideiglenes hatályú elhelyezések időtartama. 66 gyermek volt ebben a státuszban 61-365 napi idő intervallumban, 3 gyermek 1-2 év közötti, 1 gyermek esetében pedig több mint két éve kelt az ideiglenes hatályú beutalásról rendelkező határozat. A megyei Területi Gyermekvédelmi Központ munkatársai határidőre, és rendszeresen alkalmazzák a „Gyermekeink védelmében” adatlap rendszert. Nehézséget jelent, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok csupán a bizottságok működésével kapcsolatos feladatokat szabályozzák, a szakértői vélemények tartalmi elemeit és formáját nem rögzíti jogszabály, de még erre vonatkozó „módszertani ajánlás” sem áll a bizottságok rendelkezésére. A 2012-ben elindult a TÁMOP 5.4.1-12/1 kiemelt projekt egyik célkitűzése „a gyermekvédelemben egyénre szabott tervezési és értékelési rendszer, illetve annak dokumentációjának kidolgozása”. A projekt keretében – az ágazati minisztérium felkérésére – egy 5 fős munkacsoport alakult, amelynek feladata „egy olyan sztenderdizált vizsgálati módszertan kidolgozása, amely egységessé teszi a gyermekvédelmi szakértői bizottságok munkáját. A munkacsoportban való tevékenységre felkérést kapott a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság vezetője és klinikai szakpszichológusa is. A megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság által készített szakvéleményekkel kapcsolatban nem érkezett kifogás, a gyermekekről készült szakértői vélemények tájékoztatásra is alkalmasak a gyermek állapotáról, körülményeiről. A megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az éves szakmai ellenőrzések során egyetlen alkalommal sem tárt fel hiányosságot sem a bizottság eljárásrendjével, sem a szakvélemények tartalmával kapcsolatban. Viszont évekre visszamenően valamennyi jegyzőkönyv megállapítja, hogy a Bizottság nem az NM rendeletben meghatározott szakmai létszámminimum követelményeknek megfelelően működik. A 2013. október 22-én készült jegyzőkönyv szerint „további 3 fő családgondozó. 1 fő pszichológus. 2 fő gyermekorvos és 1 fő gyógypedagógus foglalkoztatása szükséges.”

Tapasztalataink szerint a szakvélemények elkészülési idejét azonban nem a vizsgálatok száma és a bizottságban dolgozó szakemberek létszáma befolyásolja leginkább, hanem olyan bizottságon kívül eső okok, mint az előzetes gyermekvédelmi gondoskodásra vonatkozó iratok hiánya és ezek beszerzésének a szabályozatlansága, illetve az ebből eredő nehézségek. Komoly nehézséget jelent továbbá, hogy a szakértői bizottság a felkérések 20-30%-ban nem kapja meg az előzményekre vonatkozó dokumentációt, vagy pedig a kapott iratanyag tartalma nem eléggé informatív, illetve nem aktualizált. (2013. december 20-ig 625 felkérés érkezett a Bizottsághoz, amelyből 116 esetben nem érkeztek meg a vizsgálatához szükséges dokumentumok, és ennek következtében a határidő túllépése 1-36 nap közötti.).

Elsősorban a gyámhivataltól kérik a szükséges dokumentumok pótlását, és amennyiben a gyámhivatalnak sem áll rendelkezésére az iratanyag, akkor – a vizsgálatok mielőbbi elvégzése érdekében a jogszabályokkal ellentétben – közvetlenül a gyermekjóléti szolgálatot keresik meg az említett iratok bizottsághoz történő eljuttatásával kapcsolatban. Az esetek jelentős hányadában (több mint 70%-ban) a gyermekjóléti szolgálatok bocsátják a bizottság rendelkezésére az anyagot.

Összességében megállapítható, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés hosszas fennállása elsősorban a többszereplős eljárás összehangolatlanságának, a szabályozatlanságnak az eredménye. A törvény által megállapított határidő betartásának nélkülözhetetlen eleme az alapellátás dokumentációjának érdemi tartalma, a társ intézményekkel, hatóságokkal való gyors, hatékony együttműködés, és nem utolsósorban a gyermekek sorsáért felelős – jelenleg túlterhelt – szakemberek esetszámainak a törvény által megállapított/megengedett közelítő száma.

<i>SZ-SZ-B megye</i>	1-60 nap között	61-365 napig	1-2 év	2 évnél több
Gyermekotthonban IH elhelyezettek száma	34	21	3	1
Nevelőszülőnél IH elhelyezettek száma	39	45	0	0

A rendkívüli, 1 év időtartamot meghaladó (1 fő 6-14 életév közötti, 2 fő 14 életév feletti gyermeket érintő), illetve a 2 év időtartamot meghaladó (1 fő 14 életév feletti gyermeket érintő) esetekben azért nem került sor az elhelyezési javaslat elkészítésére, illetve a szakértői bizottság vizsgálatára, mert a kiskorúak hosszú idő óta engedély nélkül vannak távol a kijelölt gondozási helyről.

A megyében működő tizenhárom járási gyámhivatal vezetőjét tárgyi ügyben tájékoztatás nyújtására kérte fel a kormány megbízott, s az összesített adatok és tapasztalatok alapján megállapította, hogy több esetben a szülők, más közeli hozzátartozók meghallgatásának kötelezettsége vezet az eljárás elhúzódásához, figyelemmel arra, hogy az érintett ügyekben a szülők gyakran „vándorló” életmódot folytatnak, ebből adódóan elhúzódik a szülők tartózkodási helyének felkutatása. További probléma, hogy a belföldi jogsegély teljesítésének időtartama meghaladja a jogszabályban előírt határidőt, szintén az eljárás elhúzódását eredményezi, ha a gyermek szülei idézés ellenére, illetve ismételt idézés ellenére sem jelennek meg. Ezekben az esetekben nem célravezető az eljárási bírság alkalmazása sem a szülők anyagi helyzetére tekintettel, valamint a rendőrség útján történő elővezetés szintén hosszadalmas, a kötelező ügyészi jóváhagyás szükségessége miatt.

A megyében javuló tendenciát mutat, de mégis az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata iránti eljárás elhúzódását eredményezheti azonban, ha a gyermekjóléti szolgálat nem automatikusan továbbítja a járási gyámhivatal számára a gondozási előzményeit tartalmazó adatlapokat és emiatt a járási gyámhivatalnak külön megkeresésben kell felhívnia a szolgáltatót az előzmények megküldésére a területi gyermekvédelmi szakszolgálat részére történő továbbítás érdekében. A gyermekjóléti szolgáltatót végző szakemberek, vonatkozásában megállapítható, hogy jelentős leterheltség, magas gondozási esetszám mellett, az esetlegesen felmerülő új feladatoknak is megfelelően (pl.: iskoláztatási támogatással összefüggő családgondozói feladatok) látták és látják el munkakörüket, a területen jellemzően kevés forrás jut a szakemberek továbbképzésének, szupervíziójának biztosítására. A tizenhárom Járási Hivatal Járási Gyámhivatalának tájékoztatása alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgálat 2013. évben átlagosan 67 nap alatt tett eleget az elhelyezési javaslat, járási gyámhivatalok részére történő megküldésének.

A kormány megbízott végezetül arról tájékoztatott, hogy a megyei Szociális és Gyámhivatal a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást nyújtók külön jogszabályban előírt időközönként (évente, két évente) lefolytatott rendszeres ellenőrzése során 2014. évben kiemelt figyelmet fog fordítani a „Gyermekeink védelmében” adatlaprendszer alkalmazásának gyakorlatára, továbbá a járási gyámhivatalok gyámügyi hatósági tevékenységének négyévenkénti ellenőrzése során 2014-ben ugyancsak kiemelt figyelmet fordít az IH elhelyezés felülvizsgálatára Gyvt.-ben meghatározott határidők megtartásának vizsgálatára.

Fejér megyében 2013. november 30-án a megyei járási gyámhivatalok felülvizsgálati hatáskörébe tartozóan 42 gyermek volt ideiglenes hatállyal elhelyezve, közülük 4 gyermeket a rendőrség, 6 gyermeket másik, nem a felülvizsgálatot végző járási gyámhivatal helyezett el. Ezekben az esetekben több nap – rendőrségi elhelyezés esetén hetek – eltelik, mire az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára hatáskörrel és illetékességgel rendelkező járási gyámhivatal megkapja az elhelyezésről szóló határozatot. A rendőrség által történő elhelyezés esetén tapasztalta a megyei Szociális és Gyámhivatal, hogy az elhelyezést követően 3 hét múlva értesítette a rendőrség az illetékes járási gyámhivatalt az elhelyezésről, s csak ezt követően tudta elkezdni a felülvizsgálatot a járási gyámhivatal.

A megyei Szociális és Gyámhivatal azt tapasztalta, hogy nagyon gyakran maga a szülő, illetve családbafogadó gyám kérte a gyermek elhelyezését, mivel nem vállalták a gyermek további nevelését különböző nevelési problémák miatt (a gyermek elszökik otthonról, bántalmazza szülőjét vagy testvérét, különböző bűncselekményekbe keveredett vagy éppen terhes lett és ezt a szülők nem tudták elfogadni). Az is előfordult, hogy maga a gyermek ment be a járási gyámhivatalhoz, s kérte az elhelyezését, mert nem akart a szüleivel élni. A fenti adatokból az szűrhető le, hogy a gyermekek nagy számban kamaszkorban – 10-17 életév között – vagy 0-3 éves kor között kerülnek a gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe. A 0-3 éves korú gyermekek esetében az volt megállapítható, hogy a szülők nem készültek fel a gyermekneveléssel járó kötelezettségükre, a gyermek életkora szerinti ellátására. A csecsemőket elhanyagolták, nem készültek fel fogadásukra, illetve ha otthonukban nevelték is egy ideig, nem látták el megfelelően a gyermeket a védőnő, illetve a család gondozó tanácsa, segítő közreműködése ellenére, illetve esetenként vándoroltak az újszülöttel. A 10-17 év közötti kamaszok esetében pedig a szülők nem tudták kezelni kamaszkorú gyermekük nevelési problémáit, csavargásait, esetleges bűncselekmény, szabálysértés elkövetését.

A megyei Szociális és Gyámhivatal a felülvizsgálati eljárás ellenőrzése során az alábbiakat állapította meg:

1. Volt olyan eset, hogy a gyermek IH elhelyezését az a járási gyámhivatal rendelte el, amely illetékes a felülvizsgálatra is, és az eljárást azonnal meg tudná kezdeni, ezzel szemben a felülvizsgálatáról szóló eljárásról a szülőket egyáltalán nem értesítette vagy erre az elhelyezést követő 1-2 hét múlva került sor, s egyéb más eljárási cselekményt sem igen végeztek ez idő alatt.

2. Több esetben tapasztalták, hogy az eljárást a gyámhivatal azzal kezdi, hogy a különélő szülő vonatkozásában lakcímkutatást végez – mivel ez nem ismert a hatóság előtt, s még a gyermeket gondozó szülő (családbafogadó gyám) sem tudja – amely általában 2-3 napot vesz igénybe a járási gyámhivatalnak, késedelmet okozva.

3. Egyértelműen az eljárás elhúzódásához vezet, hogy a gyermek vagy a szülő elmondja a gyámhivatalnál, hogy van olyan rokon, ismerős, barát, aki tudná vállalni családbafogadással a gyermek nevelését, majd ezt követően a gyámhivatal elkezdte ezt feltérképezni, s idézi a megnevezett személyi vagy belföldi jogsegély keretében kéri meghallgatni az illetőt; mire kiderül, hogy a megnevezett személy körülményei nem alkalmasak a gyermek nevelésére vagy éppen nem is vállalja. Közben a gyermek még mindig ideiglenes hatállyal van elhelyezve gyermekotthonban. Ezután válik csak egyértelművé a járási gyámhivatalnak, hogy a gyermeket nevelésbe kell vennie, s nem lehet családbafogadást alkalmazni, ekkor történik meg a területi gyermekvédelmi szakszolgálat megkeresése a gyermek elhelyezési tervének megküldésére.

4. Az is tapasztalható, hogy bár egyértelmű volt a járási gyámhivatal számára, hogy a gyermeket nevelésbe kell vennie, a gyermek elhelyezési tervét mégis késve, az elhelyezést követően, csak 3-4 hét, esetleg 2 hónap múlva kérte meg a szakszolgálattól.

5. A területi gyermekvédelmi szakszolgálat a szakértői bizottság javaslata alapján elkészített elhelyezési javaslatot általában 1-2 hónap alatt tudja megküldeni, de előfordult, hogy ennél több időt is igénybe vett, főleg ha a gyermek az elhelyezést követően megszökik a kijelölt gondozási helyről, vagy az elhelyezésének időtartama alatt előzetes letartóztatásba került. Előfordult, hogy a járási gyámhivatal úgy kérte meg az egyéni elhelyezési tervet, hogy ehhez nem küldte meg az alapellátásban keletkezett iratanyagot. Azt is több ügyben tapasztalták, hogy az elhelyezési terv elkészítése és a járási gyámhivatalhoz történő továbbítása után új elhelyezési tervet kellett készítenie a szakszolgálatnak, mivel a gyermeknek soron kívül új gondozási helyet kellett javasolni, mert az a nevelőszülő, aki korábban vállalta a gyermek nevelését, később már nem.

6. Az elhúzóadás okaként az is megállapítható volt több esetben, hogy a járási gyámhivatal a gyermek elhelyezési javaslatának megérkezését követően nem azonnal folytatja az eljárást, vagyis nem azonnal hívja össze a tárgyalást. A szülők megjelenésével kapcsolatban az állapítható meg, hogy több esetben a szülők az első idézésre nem jelennek meg, s így ez is ahhoz vezet, hogy a szülőt ismételten idézi a járási gyámhivatal, sőt egy-egy esetben a szülőt a járási gyámhivatal kereste fel tartózkodási helyén, hogy jegyzőkönyvezni tudja a nyilatkozatát, s eleget tudjon tenni a Gyvt. 128. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének.

7. A vizsgált ügyek közül 8 ügyben fordult elő, hogy belföldi jogsegéllyel kellett a szülőt meghallgattatni, ezen eljárási cselekmények átlagosan 1 hónapot vesznek igénybe, de az is előfordult, hogy a megkeresett hatóság nem tudott eleget tenni a megkeresésnek, mivel a szülő nem tett eleget az idézésnek.

8. Az elhúzóadás okaként értékelhető az is, hogy ha a gyermeket nem törvényes képviselőjének lakóhelye szerinti járási gyámhivatal helyezi el ideiglenes hatállyal, hanem másik megyében lévő járási gyámhivatal vagy rendőrség. Ebben az esetben az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek gondozási helyét is meg kellett változtatnia a felülvizsgálatot végző Fejér megyében lévő járási gyámhivatalnak, mivel a gyermeket az elhelyező hatóság a saját megyéjében működő gyermekotthonba helyezte el.

9. Rendőrség által történő ideiglenes hatályú elhelyezés esetében azt tapasztalták többször, hogy a rendőrség késve értesítette az illetékes járási gyámhivatalt arról, hogy gyermeket helyezett el ideiglenes hatállyal, illetve azt is észlelték, hogy az illetékes gyámhivatal nem is a rendőrségtől, hanem a gyermekjóléti szolgálattól vagy a területi gyermekvédelmi szakszolgálattól értesült az elhelyezésről, de addigra már 3 hét eltelt az elrendeléstől.

A Szociális és Gyámhivatal a vizsgált 42 ügyből azt állapította meg, hogy 2013 decemberében a járási gyámhivatalok 9 gyermek ügyében meghozták a döntést, 8 gyermek esetében a nevelésbe vételről döntöttek, 1 gyermek esetében a szülőhöz került vissza a gyermek. A fennmaradó 33 IH elhelyezett gyermek közül 4 gyermek 8 hónapja, 1 gyermek 7 hónapja, 1 gyermek 6 hónapja, 2 gyermek 5 hónapja, 6 gyermek 4 hónapja, 12 gyermek 3 hónapja, 6 gyermek 2 hónapja, 1 külföldi állampolgárságú gyermek pedig már több mint egy éve ideiglenes hatállyal van elhelyezve gyermekotthonban vagy nevelőszülőnél.

Mindezek alapján a Szociális és Gyámhivatal felhívta azon járási gyámhivatalokat, amelyeknél az eljárás elhúzódt, s már a gyermek elhelyezési terve rendelkezésre áll, hogy haladéktalanul döntsenek a gyermek nevelésbe vételéről, gyermekvédelmi gyám kirendeléséről. A Szociális és Gyámhivatal ezen kívül felhívta a járási gyámhivatalok vezetőit, hogy nyomatékosan hívják fel az ügyintézők figyelmét az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során alkalmazandó 2014. január 1-jétől megváltozott szabályokra. Az ügyintézést az elrendelést követően azonnal kezdjék meg, a szülőket a Ket. 29. § (3) bekezdése alapján értesítsék a hivatalbéli eljárás megindításáról. A kötelezően beszerzendő dokumentumokat (anyakönyvi másolat, környezettanulmány, jövedelemigazolás, leltár, stb.) egyszerre kérjék meg, illetve ezzel egyidőben a gyermekjóléti szolgálattól haladéktalanul szerezzék be az alapellátásban keletkezett iratokat, s ennek megküldését követően azonnal kérjék meg a szakszolgálattól a gyermek elhelyezési tervét. A Szociális és Gyámhivatal a vizsgálat során tapasztaltak alapján kérte a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy a városi rendőrkapitányságok által elrendelt ideiglenes hatályú elhelyezésekről hozott döntést haladéktalanul küldjék meg a felülvizsgálatra illetékes járási gyámhivatalnak. A Szociális és Gyámhivatal a vizsgálat tapasztalataként valamennyi gyermekjóléti szolgálat figyelmét felhívta arra, hogy ha ellátási területén, s gondozása alatt álló gyermeket helyez el az illetékes hatóság, úgy a gyermekre és családjára vonatkozó alapellátásban keletkezett iratok másolatát és javaslatát kérés nélkül is küldje meg az illetékes gyámhivatalnak.

A Szociális és Gyámhivatal a 2014. évi ellenőrzési tervében 4 járási gyámhivatal átfogó ellenőrzését tervezte. Ezen ellenőrzés során fokozott figyelemmel vizsgálja a járási gyámhivatalok ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során folytatott eljárását. A fentiekén kívül a hivatalvezető a legközelebbi járási gyámhivatal-vezető értekezleten szóban is ismertetni fogja a hivatalvezetőkkel e vizsgálat eredményét.

A hivatalvezető megjegyezte azt is, hogy 2013-ban a járási gyámhivatalok személyi állományában nagymértékű változás következett be, ezen kívül nagyfokú leterheltség jellemző valamennyi járási gyámhivatalnál, s egyre nagyobb mind a járási, mind a megyei gyámhatóságoknál a fluktuáció, az ügyintézők nem bírják hosszú ideig a nagy lelki megterheléssel járó gyámhatósági ügyek intézését. A gyámhatósági ügyek nem az „egyszerű”, gyorsan, könnyen megoldható ügyek közé tartoznak, hanem a bonyolult, mérlegelési jogkörben hozandó ügyek közé tartoznak, amelyekben hozott döntések indokolása nagy odafigyelést, alapos munkát kíván. Ezen kívül meglátásuk szerint 30 napon belüli döntés csak abban az esetben hozható, ha a gyermek a családjába kerül vissza és nem kell más eljárás cselekményt végezni a felülvizsgálat során, mint azt hogy a szülőket, a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját meghallgatják, s megvizsgálják a szülők körülményeit. Amennyiben ennél több eljárás cselekményre van szükség, pl. a szülők nevelési képességét kell szakértő bevonásával vizsgálni, már a 30 napot sem lehet tartani.

A megyei szakértői bizottságban alkalmazott szakemberek létszáma évek óta nem felel meg a jogszabályban előírtaknak. A Bizottság vezetői feladatait az egyik családgondozó látja el, önálló vezetője nincsen. Az intézmény költségvetési lehetőségei nem tették lehetővé új álláshelyek létesítését a bizottságban. Az egy szakemberre jutó esetszám messze meghaladja az előírtakat, 2013. november 30-ig, a bizottság 332 felkérést kapott. A gyámhivatali felkérések egy részét, megközelítőleg 1/3-át teszik ki a szakértői bizottság és az elhelyezési szakterület feladatellátását. A felkérések határidőben történő teljesítését akadályozó tényezőket az alábbiakban foglalták össze: a vizsgálandó gyermek engedély nélkül eltávozott gondozási helyéről; a felkéréssel együtt nem érkezik meg a háttéranyag a gyermek alapellátásos vagy védelembe vételével kapcsolatos gondozásról, és más körülményeiről; a szülők váltogatták lakóhelyüket; az elhelyezési tanácskozás vagy szakértői vizsgálat során új, a gyermek sorsát érintő információ derül ki, amelynek kontrollálása újabb feladatot jelent; csak többszöri kezdeményezés eredményeként tudnak az apával kapcsolatot létesíteni; az IH elhelyezés alatt, a vizsgálatot követően kiderül, hogy szükséges a gondozási hely azonnali változtatása, amelynek okán ismételt vizsgálatra kerül sor; előfordult az is, hogy egy négyes testvérpár egyik tagját egy hónappal később helyezte el a gyámhivatal, mint a többi testvért; volt, hogy a gyermek előzetes letartóztatásban volt.

Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala számára 2010. évi célfeladat volt a gyermekek IH elhelyezésének oka, indokoltsága, megalapozottsága, az elhelyezés időtartamának törvényessége, a gondozási hely esetleges megváltoztatása, az ideiglenes elhelyezés megszüntetése. Az IH elhelyezés időtartama törvényességének vizsgálata során megállapították, hogy a célvizsgálatot megelőző években végzett vizsgálatokhoz hasonlóan az IH elhelyezésben töltött időtartam továbbra is jelentős mértékben meghaladja a jogszabályi rendelkezésekben megállapított időtartamot. A hivatal által vizsgált gyámhatósági döntések alapján megállapítható, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezéssel, mint hatósági intézkedéssel érintett családoknak (ideértve a szülőket és a gyermekeket) egy része anélkül tartózkodott (tartózkodik) már hosszabb ideje (hónapok, esetleg évek óta) Budapesten, hogy ott lakó-, illetve tartózkodási helyet létesített volna. Általában e családok körülményeit a kerületi életvitelszerű tartózkodási hely szerinti gyermekjóléti szolgálat, a családsegítő szolgálat, a családban nevelkedő kiskorúak oktatási intézményeinek munkatársai kísérik figyelemmel, ők azok, akik a gyámhatóság, illetve egyéb hatóság felé a szükséges hatósági intézkedések megtételét javasolják.

Ugyanakkor a kerületi gyámhatóságok által alkalmazott ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára a 331/2006.(XII.23.) Kormányrendelet szerinti általános illetékességi szabályok az irányadók. Az IH elhelyezés felülvizsgálatára irányuló eljárásokban az általános illetékességi szabály alkalmazása a gyakorlatban azzal a következménnyel jár, hogy egyes esetekben az elhelyezés felülvizsgálata iránti eljárás jelentősen meghosszabbodik, hiszen a szülők lakóhelye szerint illetékes gyámhivatalnak ahhoz, hogy az IH elhelyezés felülvizsgálati eljárását megfelelően tudja lefolytatni, belföldi jogsegély útján kell a megalapozott döntéséhez szükséges adatokat, információkat beszereznie (például a szülők életvitelszerű tartózkodási helyén környezettanulmány készítése, a szülők meghallgatása végett a tartózkodási helyük szerinti gyámhivatal megkeresése; a gyermekkel az ideiglenes hatályú elhelyezést megelőzően foglalkozó gyermekjóléti szolgálatok, jegyzői gyámhatóság véleményének kikérése).

A vizsgált időszakban egyes elsőfokú gyámhivatalok a gyermek súlyos veszélyeztetettségét a gyakorlatban kiterjesztően értelmezték, amelyet az EMMI által 2012-re elrendelt célvizsgálatának tapasztalatai is alátámasztottak. Az esetek egy részében az eredménytelen alapellátást, illetve védelembe vételt követően, a gyermekjóléti szolgálat, illetve az *alapellátás intézményei kezdeményezték az IH elhelyezést, jellemzően átmeneti nevelésbe vételt megelőző intézkedésként*, akkor is, ha az ideiglenes elhelyezés egyidejű jogszabályi feltételei (tehát a súlyos veszélyeztetettség és az emiatti azonnali intézkedés szükségessége) nem voltak megállapíthatóak (ezt alátámasztja a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat statisztikája is, amely szerint a beutalt gyermekek több, mint 80%-a IH elhelyeztként kerül a szakellátásba). A gyermekjóléti szolgálat által kezdeményezett IH elhelyezési kérelmek fenti esetekben nem előzmény nélküliek, a kezdeményezést gyakran évek óta történő alapellátás, illetve védelembe vétel előzi meg. Ugyanakkor azok eredménytelensége csak részben vezethető vissza arra, hogy a *szülő nem együttműködő*, vagy nem teszi meg a gyermek érdekében szükséges intézkedéseket. Az eredménytelenség oka lehet az *ellátó rendszer hiánya, illetve nem megfelelő működése is*, de az is, hogy ha a szülőt nem lehet meggyőzni, mivel egyéb eszköz, mint a gyermek kiemelése a családból, tulajdonképpen nincs a gyermekvédelmi rendszer kezében. Ezekben az esetekben tehát a veszélyeztetettség tényleges mértékének, illetve az intézkedés várható hatásainak vizsgálata, mint jogszabályi követelmény nem valósulhat meg, ugyanakkor az okok feltérképezése túlmutatott e vizsgálat keretein. Egyértelmű, hogy a problémát évek óta érzékeli a szakma, többek között ezért került sor – az azonnali intézkedést igénylő esetekben az IH elhelyezés lehetőségének fenntartása mellett – a Gyvt. 2014. január 1-től hatályba lépett megváltoztatására, a gyermek nevelésbe vételére.

A fővárosi statisztikákat fentiek felül szélsőséges esetek is torzítják, tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóságok illetékességéről szóló 331/2006. (XII 23.) Korm.r. 12. § -a értelmében az ideiglenes hatállyal elhelyezett, nem magyar állampolgárságú (külföldi) gyermek érdekében való intézkedésre kijelölt gyámhivatal [Gyvt. 72-73. §] feladatait a fővárosi V. kerületi gyámhivatal látja el.

Ezzel kapcsolatban felmerülő problémák, amelyek jelentősen meghosszabbítják az eljárásokat, a következők:

- Előfordul – különösen a több tagból álló testvérpároknál –, hogy több testvér vonatkozásában az illetékes külföldi hatóság a gyámságot már korábban átadta, viszont az újonnan a rendszerbe elhelyezett testvér vonatkozásában tisztázandó, hogy szükség van-e a gyámság átadására, vagy a magyar hatóságnak van joghatósága Ennek következtében az újonnan elhelyezett gyermek státusza ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek, míg testvére(i) átmeneti neveltek lehetnek.

- Súlyosbítja ezt a problémát az is, hogy az átmeneti nevelésbe vett testvérekről Budapest V. kerület nem minden esetben értesül, hiszen az átmeneti nevelt gyermekek esetében – tekintettel a gyámság tényének ezt megelőző átadására – másik gyámhivatal az illetékes. A törvénymódosítás hatályba lépése előtt IH elhelyezett gyermekek a korábban eljáró gyámhivataloknál „ragadtak”, így nem is biztos, hogy ezen gyermekek rendszerbe történő bekerüléséről az V. kerület, avagy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), esetleg a származási ország tudomással bír. (Budapest Főváros Kormányhivatala emiatt folyamatosan egyeztet egyrészt a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálattal, illetve az elsőfokú gyámhivatalokkal a rendszerben nyilvántartott kiskorúak ügyeiben megteendő intézkedésekről.)
- Problémát jelenthet még a szülők Magyarországon történő tartózkodásának vizsgálata; a gyermek ismeretlen állampolgárságának rendezése; az állampolgárság ismeretében a gyermek Magyarországon való jogszerű tartózkodásának rendezése is.

Általános nehézséget jelent, hogy az IH elhelyezés felülvizsgálatát a végre nem hajtott elhelyezések, és a tartósan szökésben lévő gyermekek esetében nem lehet elvégezni, tekintettel arra, hogy az ehhez szükséges vizsgálatokat a szakértői bizottság nem tudja elvégezni, így az elhelyezésre javaslatot sem tud tenni a szakszolgálat, ugyanakkor, ha a gyermeket veszélyeztető körülmények fennállnak, az ideiglenes hatályú elhelyezés nem szüntethető meg. Ezek a problémák szintén túlmutatnak a szakszolgálat és a gyámhivatalok szükséges együttműködésén, és lehetőségein.

Nem megoldott – megfelelő ellátást biztosító gondozási hely hiányában – a halmozottan sérült, értelmi fogyatékossgal élő és pszichiátriai gondozott, kettős szükségletű, főleg kamasz gyermekek elhelyezése.

A minisztériumi fenntartású gyermekotthonba történő elhelyezés hosszadalmas, nehezen realizálható. Az OGYSZB vizsgálatára felterjesztett gyermekek elhelyezését, nagyban befolyásolja az OGYSZB vizsgálati időpontja, az elhelyezési javaslat megérkezése, és a befogadás időpontjának megvalósulása. Változatlanul nehézséget jelent, hogy a minisztériumi fenntartású gyermekotthonba elhelyezésre váró súlyos állapotú gyermekek, férőhely hiány miatt, 3-9 hónap, sőt 1 év után kerülnek be javasolt gondozási helyükre.

Az eljárás elhúzódásának oka lehet – annak ellenére, hogy a gyámhivatalok kiemelten törekszenek a határidők betartására – továbbá az is, ha vagy a nevelésbe vétel szükségessége, vagy pedig a kijelölt gondozási hely, vagy pedig a kapcsolattartás tekintetében a gyámhivatal a szakértői bizottság javaslatára alapozott egyéni elhelyezési tervet nem fogadja el és szempontjai megjelölésével újabb egyéni elhelyezési javaslatot kér. Amennyiben a veszélyeztető körülmények fennállnak, álláspontunk szerint az ideiglenes hatályú elhelyezést akkor sem lehet megszüntetni, ha emiatt 35 napon belül nem lehet a gyermeket nevelésbe venni.

A Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat, illetve Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala, valamint a kerületi gyámhivatalok több szakmai napot tartottak, ahol többek között megbeszélték, hogy a gyámhivatalok már az IH elhelyezést megelőzően megkeresik a Szakszolgálatot, így nem automatikusan a befogadó otthonba kerülnek a gyerekek, majd az IH elhelyezést követően nevelőszülőhöz; s abban is megállapodtak, hogy az alapellátásban keletkezett iratok egyidejű megküldésével a gyámhivatalok keressék meg a Szakszolgálatot elhelyezési javaslat megtételére. Emellett a résztvevők részletesen megbeszélték a 2014. január 1-jétől hatályos jogszabályok alapján az eljárásrendeket.

Reményeik szerint a 2014. január 1-jétől hatályos jogszabályi változások egyrészt jelentősen csökkentik az IH elhelyezések számát, másrészt pedig mind az IH elhelyezés felülvizsgálata, mind pedig a nevelésbe vételi eljárások intézésének idejét.

A fővárosban 1 éven túl IH elhelyezett gyermekek száma 10 fő, 5-8 hónap közötti elhelyezettek száma 50 fő, 4 hónapig elhelyezettek száma 37 fő, 3 hónapig elhelyezettek száma 75 fő, 2 hónapig elhelyezettek száma 86 fő, 30 nap vagy kevesebb pedig 37 fő, nem ismert, mert illetékességből áttételre került elhelyezések száma 359.

Megjegyzendő, hogy az V. kerületi gyámhivatal elsősorban, mint országos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező kijelölt hatóság jár el a külföldi kísérő nélküli kiskorúak ügyében. A kijelölt elsőfokú gyámhivatal 2013-ban összesen 900 ügyben végzett felülvizsgálatot, ebből 791 esetben megszüntették az ideiglenes hatályú elhelyezést. Az ideiglenes hatályú elhelyezések számát jelentősen megnövelte a Gyvt. 4§ c) pontjának bevezetése, amely szerint a törvény hatálya kiterjed a menedékjogi kérelmet benyújtó külföldi gyermekre is, aki nagykorú személy kísérete nélkül érkezik, vagy kísérő nélkül maradt. Továbbá jelentős számú egyéb harmadik országból érkező, de menedékjogot nem kérő kísérő nélküli kiskorú felülvizsgálatát végezte el a kijelölt gyámhivatal, illetve a külföldi állampolgár szülőktől származó Magyarországon született és felügyelet nélkül maradt kiskorúak ügyei kerültek felülvizsgálatra. Sajnálatos módon az IH elhelyezések megszüntetésének legfőbb oka az engedély nélküli eltávozás volt – 791 eset –, amikor a kiskorúak ténylegesen csak néhány napot vagy néhány hetet töltöttek el az ellátó rendszerben. Azokban az esetekben viszont, ha a kísérő nélküli kiskorú marad a rendszerben, az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartama több hónap is lehet – hiszen a BÁH-hoz benyújtott kérelmek elbírálása is összességében több mint 60 napot vesz igénybe, az ismeretlen állampolgárként születettek állampolgárságának megállapítása, esetleges repatriálással, egyszerűsített vagy kedvezményes honosítással végződő eljárások is 2 hónapnál hosszabb időt vesznek igénybe, ez idő alatt viszont más intézkedésre nincs lehetőség, mint az IH fenntartására, a gyermek veszélyeztetettségének elhárítása illetve az elháríthatatlan károkozás megakadályozása céljából.

Azokban az esetekben, ha fennáll a joghatóság az egyéb intézkedés megtételére (nevelésbe vétel, utógondozásba vétel, illetve a veszély elhárulása pl. szülő magához veszi a gyermeket, és az IH megszüntetése), az intézkedés a felülvizsgálati határidőn belül megtörténik.

A *Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* megbízott igazgatója is részletes tájékoztatást küldött részemre, mivel a fővárosi gyermekvédelmi szakellátási hálózat komplex, koordináló intézményeként a fővárosi illetékességű és szakellátásba utalt gyermekek vonatkozásában rendelkezik minden érvényes információval. A gyermekekről való tudásuk több forrásból ered: a jogszabályokban előírt naprakész nyilvántartások vezetése érdekében adatokkal rendelkeznek minden fővárosi szakellátásba került gyermekről, s működtetik a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságot is.

Adataik azt mutatják, hogy a fővárosi szakellátásba a gyerekek túlnyomó többsége évek óta ideiglenes hatályú elhelyeztként kerül be:

	Ideiglenes hatályú elhelyezés	Összes beutalás	IH arány
2008	465	553	84%
2009	500	571	88%
2010	565	692	82 %
2012	518	642	81 %
2013	520	594	87%

Habár az IH elhelyezésre több hatóságnak is van törvényi felhatalmazása, a fővárosban évente a beutalások 90%-a mégis gyámhivatal által történik, jellemzően a további a beutalásokat a rendőrség teszi. A beutalások túlnyomó többsége azonban kérdéseket vet fel.

A gyermekek helyzetének feltérképezése, a szülőkkel való konzultációk és az előzmények feltárása alapján az *IH elhelyezések fenti aránya túlzott*. A gyámhivatalok e beutalási formát gyakran azért alkalmazzák, mert a szülőkkel az együttműködés oly mértékben ellehetetlenült, hogy a gyermek szakértői vizsgálata csak ekképpen oldható meg. Az IH beutalás ezekben az esetekben csaknem mindig villámcsapásként éri a családot és a gyermeket. Valójában *egy olyan intézkedés idéz elő a „krízist” – legalábbis indokolatlanul mélyíti azt – amit a jogalkotó krízis intervenciónak szánt*. A családból való kikerülés mindenképpen traumatikus élmény a gyermekek számára, éppen ezért a beutalás körülményeit, érdemes volna a beutalónak a lehető leginkább, és kizárólag a gyerek szempontjait figyelembe véve úgy alakítani, hogy az számára érthető, értelmezhető legyen, arra fel tudjon készülni. Nyilvánvalóan ehhez *a gyámhivatali munkatársak, valamint a gyermekjóléti alapellátásban dolgozók megerősítésére volna szükség*. Az IH elhelyezések fenti magas aránya igen lényeges abból a szempontból is, hogy az elhelyezést követően a gyerekek milyen arányban kerülnek vissza családjukba:

	Ideiglenes hatályú elhelyezés (fő)	Családjába visszakerült (fő)	%
2008	465	118	25%
2009	500	134	27%
2010	565	156	28%
2011	518	109	21%
2012	516	144	28%
2013	406	70	17%

Látható, hogy évente a gyerekek mintegy negyede az IH elhelyezést követően hazakerül. Köztük számos olyan gyerek van, *akiknek az alapellátásban nyújtott szolgáltatások – ha rendelkezésre álltak volna – elegendőek lettek volna, s többségük beutalásának meg sem kellett volna történnie. Igen súlyos dilemmákat vet fel a szolgáltatások elégtelensége okán indokolatlanul szakellátásba került gyerekek sorsa*. Azon gyermekek és családjaik helyzete gondos elemzést igényelne, akik anyagi veszélyeztetés, szociális problémák, lakhatási gondok miatt kerülnek a szakellátás látókörébe. Számukra egész biztosan nem az IH elhelyezés, mint hatósági intézkedés az adekvát, sokkal inkább a helyi, szociális és gyermekjóléti alapellátásban való segítségnyújtás volna megoldás.

Az adatokat összesítve látható, hogy a gyámhivataloknak csak a legritkább esetben sikerül betartania a törvényben rögzített határidőket:

	IH elhelyezés átlag időtartama napokban
2010	78
2011	92
2012	96
2013	102
2010-2013 átlag	92

Az elmúlt évek tendenciája szerint az ideiglenes hatályú elhelyezés átlagos időtartama csaknem háromszorosa a törvényben előírt maximális időtartamnak.

Évről évre látszik, hogy a szakellátásba utalt gyerekek körülbelül negyedét (20%) olyan bonyolult problematikával és nemritkán szélsőségesen súlyos tünetekkel utalják be, amiket a törvényben rendelkezésre álló idő alatt, teljes szakmai hitelességgel nem lehet feltérképezni. Szintén az ideiglenes hatállyal beutalt kiskorúak számadatait növelik azon esetek, ahol a beutalás csak formális, még a végrehajtásra sem kerül sor, illetve a beutalást követően a jellemzően kamaszkorú gyerek, tartós szökése miatt elérhetetlen a szakellátók számára. Az ő eseteik extrém hosszú ideiglenes elhelyezési időtartamot mutatnak, s erőteljesen torzítják a statisztikákat. Nagyon hosszú az IH elhelyezésben töltött ideje továbbá azoknak a gyerekeknek, akiknek illetékessége a bekerüléskor nem tisztázott. A gyámhivatalok és szakszolgálatok közti esetátadás szintén az eljárás elhúzódásához vezet.

Az igazgató fontosnak tartotta kiemelni, *hogy az IH elhelyezett gyerekek átmenetiségben élnek. A legteljesebb bizonytalansággal áthatott krízisben vannak mindaddig, míg a felnőttvilág döntése megszületik.* Tapasztalatai szerint, a gyerekeknek az elhelyezési tárgyalásig sok segítséget és támogatást jelent nevelőik, a szociális munkások, valamint a pszichológusok kiemelt figyelme, a folyamatba jól bevonhatóak és a döntés előkészítésében – életkoruk és személyiségállapotuk függvényében – aktív résztvevők lehetnek. Az elhelyezési értekezlet az az időpont, amíg a folyamat „előrehalad”, akkor és ott, bár még csak javaslat tétel történik, a gyerek és családja számára döntést jelent. Az ezután következő, „a határozatra várakozó” időszak terheli meg leginkább a gyerekeket, s ez az az időtartam, amikor a szakellátás „teszi rá” a meglévő krízisre a bizonytalanság feszültségét. (A Befogadó Otthonban élő gyerekeket nemritkán annyira megterheli ez a feszültség, hogy szökéssel reagálnak.)

A Szakszolgálat 2012-ben átfogó vizsgálatot folytatott a témában, adataikat és tapasztalataikat megosztották a fővárosi gyámhivatalokkal, 2012 tavaszán közös szakmai megbeszélésen bemutatták a fenti adatokat és kérték a gyámhivatalok támogatását az IH elhelyezések időtartamának csökkentése érdekében.

Azonosították a *határidők elcsúszásának lehetséges okait* a következők szerint: felkérések és az előzményi iratok elmaradása; végre nem hajtott elhelyezések; tartósan szökésben lévő gyermekek; illetékességi problémák; a nevelésbe vételi eljárás elhúzódása; az elhelyezési javaslatban foglaltak elfogadása; a gondozási helyre vonatkozó javaslat elfogadása.

Az igazgató megemlítette még azt a nem elhanyagolható körülményt, hogy *munkatársai szakmai minimum feltételek, valamint a még éppen elégséges tárgyi feltételek mellett dolgoznak a határidők szorításában, aktuálisan egy időben átlagosan harminc gyerek ügyében eljárva. Bács-Kiskun megyében az elhúzódások okai kapcsán a kormány megbízott arról tájékoztatót, hogy a megyei Szociális és Gyámhivatal által lefolytatott vizsgálat megállapította, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések felülvizsgálatára és ezzel egyidejűleg a kiskorúak ideiglenes státusának megszüntetésére, átmeneti vagy tartós nevelésbe vételére a Gyvt. által meghatározott határidőt gyakran jelentősen túllépve kerül sor.* Mind a Szakszolgálat, mind pedig a járási gyámhivatal a jogszabályok által meghatározott határidőkön túl jár el, amelynek indokai a következők.

Az intézmény jelenlegi szervezeti struktúrájának kialakítását jelentős szervezeti átalakítás, valamint többszörös fenntartóváltás előzte meg. A szakszolgálat jelenleg székhely és telephely együtteseként működő, több gyermekvédelmi szolgáltatást megvalósító önálló intézmény. A szakellátás biztosítása 2011. december 31. napjáig megyei önkormányzati kötelező feladatnak minősült, majd 2012. január 1. napjától a szolgáltatásnyújtás állami feladatellátásba került, amely fenntartóváltásként jelent meg az intézmény életében, fenntartóként a Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat helyébe a Bács-Kiskun Megyei Intézményfenntartó Központ lépett. 2013. április 1. napjától pedig újabb változás következett, az intézmény és ezzel együtt a szolgáltatásnyújtás biztosítása a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság feladata. A Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat, mint fenntartó csak minimális mértékben biztosította a jogszabály szerinti szakmai létszámot, ugyanakkor sokáig általános volt az a gyakorlat, hogy a szakdolgozó munkaköre és a ténylegesen ellátott feladat nem volt összhangban. A szakmai létszámhiány következtében az átalakult szakszolgálat, valamint az Intézményfenntartó Központ, mint új fenntartó, jelentős lemaradást örökölt, melynek felszámolása már 2012. évben elkezdődött, többek között a szakértői bizottság létszámának megerősítésével. az elvégzett vizsgálatok száma jóval meghaladta a jogszabály szerint meghatározott mértéket, melynek következtében a szakértői vizsgálatok részben jelentősen (több hónappal vagy akár évvel) elhúzódtak, részben pedig felhalmozódott a vizsgálatra váró esetek száma.

A tarthatatlanná vált helyzet feloldásaként, az új fenntartó 2012. október 15-től biztosított két státust: családgondozó és pszichológus foglalkoztatására. A létszámfejlesztést követően a szakértői bizottság jelentős erőfeszítéseket tett, s a korábbi több hónapos határidőcsúszást maximum két hónapra csökkentette, azonban a gyermekvédelmi szakszolgálat így sem tudja tartani a meghatározott határidőt. *A szakértői bizottság jelenlegi szakmai létszámával az esetszámok nem kezelhetők, az eljárási határidők pedig nem tarthatók.*

Egyéb hátráltató tényezőként jelölték meg, a gyermekvédelmi szakellátásban IH elhelyezett, de engedély nélkül távollévő, ismeretlen helyen tartózkodó kiskorúak státusának rendezését.⁷ A hatályos jogszabályok ezen esetek kezelésére megfelelő szabályozást nem tartalmaznak.

A megyében három fenntartó biztosít otthont nyújtó ellátást. Állami fenntartóként a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság – a Szakszolgálatához integráltan 10 fős befogadó otthon működik –, illetve az ezen fenntartóval fennálló ellátási szerződés alapján a Szeged-Csanádi Egyházmegye fenntartásában működő Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató – nevelőszülői hálózat és gyermekotthonok fenntartásával –, valamint az SOS Gyermekfalú Magyarországi Alapítványa. A Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató több megyére kiterjedően biztosítja az otthont nyújtó ellátást, rendelkezik különleges és speciális ellátást biztosító férőhellyel. Az SOS Gyermekfalú Magyarországi Alapítványa Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatával 2010. június 25. napján kötött ellátási szerződés alapján vállalta a megyeszékhelyen lakóhellyel rendelkező, szakellátásba került gyermekek befogadását. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának szakellátás biztosításával kapcsolatos önkormányzati kötelező feladatának megszűnését követően az ellátási szerződés jogutódlással a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fennhatósága alá került, amely azonban a szerződésből következő, az SOS Gyermekfalú Magyarországi Alapítványát terhelő feladatellátási kötelezettséget nem érintette. *A gondozási hely kijelölésével kapcsolatban azonban az volt tapasztalható, hogy az mindkét nem állami fenntartó esetében akadozott elsősorban férőhelyhiány miatt.*

Az ideiglenes hatályú elhelyezés fennállásának elhúzódását eredményezi az is, ha az elhelyezési terv elfogadása előtt merül fel az abban foglaltak megváltoztatásának szükségessége, mert az érintettek utóbb eltérően nyilatkoznak, pl.: a kapcsolattartás módjára vagy gyakoriságára, de arra is volt példa, hogy a szolgáltató az ideiglenes hatályú elhelyezés ideje alatt két alkalommal is kérte a gondozási hely megváltoztatását.

Problémát jelent a *járási gyámhivatalok vonatkozásában az ügyintézői létszámhiány*. A járások létrejöttével a hivatali létszám meghatározását több feltétel befolyásolta, így: a települési önkormányzatok által átadott ügyintézői létszám; az átvett ügyintézők szakképesítése vagy éppen szakképzetlensége; a városi gyámhivataloknál iktatott ügyek száma fő- és alszámos bontásban, a járások és ezen belül a járási gyámhivatalok által ellátott illetékességi terület változása; a hatásköri szabályok változása okán létrejött új hatáskörök pl. a megyeszékhely járási gyámhivatalok esetében, de figyelembe kellett venni a járási hivatal összlétszámát is. *A feltételek azonban csak segítő és nem rendező elvek és jogszabály sem rendelkezett az ügyintézői létszámot meghatározó feladatmutatókról.*⁸

⁷ 2013. évben gyermekorvosi vizsgálaton 97, pszichológiai vizsgálatokon 77, gyermekpszichiátriai vizsgálatokon 23, gyógypedagógiai vizsgálatokon pedig 24 alkalommal nem jelent meg a gyermek, ez a távolmaradás pedig nemcsak az érintett gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálatát hiúsította meg, hanem a szakértői bizottság vizsgálatának szigorú ütemezéséből következően más gyermek felülvizsgálatát is. A távolmaradások okán jelentős számú vizsgálati időpont maradt kihasználatlanul.

⁸ A jelen adatok szerint a megye járási gyámhivatalaiban jelentős a különbség az ügyintézők leterheltsége között. A Kecskeméti Járási Hivatal Járási Gyámhivatalában egy ügyintézőre 257 főszámos ügy jut, míg ugyanezen szám a megye további két nagy városában 171 és 155, vagyis a megyeszékhelyen működő járási gyámhivatal ügyintézője 80-100 ügygel többet intéz, mint más járási gyámhivatal ügyintézője.

A Gyvt. 73. § (1) bekezdésében meghatározott 30-35 és 60 napos határidő rendkívül kevésnek bizonyul a meghatározott, kötelező eljárásrend lefolytatásához, különös figyelemmel az eljárás nagyszámú résztvevőjére (szakszolgálat, gyermekjóléti szolgálat, szülők, más közeli hozzátartozók, nevelőszülő vagy gyermekotthon, a bizonyítás szempontjából fontos más személyek és szervek), illetve a közigazgatási eljárás elsősorban határidők tekintetében kötött szabályaira (pl. idézés kibocsátása, tárgyalás tartása).

A rövid anyagi jogi határidő, a bonyolult bizonyítási eljárás és az ügyben eljáró hatóság ügyintézői létszámiánya együttesen vezetett az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata jelentős elhúzódsához a hatóság oldalán.

A vizsgálat arra is rámutatott továbbá, hogy bár a szakszolgálat minden járási gyámhivatalt meghív az elhelyezési értekezletre, nincs ennek sem egységes gyakorlata, jellemzően a nagyobb esetszámmal dolgozó, leterhelt gyámhivatalok az elhelyezési értekezleteken nem vesznek részt és ezzel kizárják magukat akár a döntéshozatal szempontjából lényeges információk, vélemények megismeréséből, de tapasztalható volt olyan példa is, hogy a járási gyámhivatal az elhelyezési értekezletet követően helyben nyilatkoztatta a szülőt az átmeneti nevelésbe vétellel kapcsolatban.

A szakszolgálat kapcsán már rögzítésre került, hogy a gyámhivatal gyakran nem tájékoztatja a szükséges információkról a szolgáltatást nyújtót, azonban ennek ténye a szakszolgálat oldaláról is megállapítható. A vizsgált iratanyagokban nem volt felelhető a járási gyámhivatal tájékoztatása arról, hogy a szakértői vizsgálatra mikor kerül sor vagy az éppen miért hiúsult meg, mikorra várható a következő vizsgálat stb. Szükség lenne ezekre az információkra a hatóság oldalán is, pl. a bizonyítás lefolytatása, idézés megtétele, a szakértői vizsgálaton, elhelyezési értekezleten való megjelenés elősegítése érdekében.

A megyei Szociális és Gyámhivatal előtt nem volt ismeretlen az ombudsmani vizsgálat előtt sem tehát az IH elhelyezések elhúzódsága, így a megelőző években – 2010-2012 – több intézkedés is történt a jogsértő gyakorlat megszüntetésére. Így különösen,

- 2010-ben a városi gyámhivatalok vizsgálatának egyik szempontja volt az IH elhelyezés felülvizsgálatának gyakorlata. Az akkori tapasztalatok szerint a nagyobb városi gyámhivatalok már akkor is létszámiánnyal küszködtek, az ügyintézői létszám azonban nagyban függött a települési önkormányzat finanszírozási képességétől és szándékától, így e téren elmozdulás csak alig történhetett. A feltárt gyakorlat hibáira és hiányosságaira a vizsgálat alá vont városi gyámhivatalok írásban kaptak iránymutatást.
- 2012-ben átfogó ellenőrzés lefolytatására került sor, kitérve valamennyi, a szakellátásban határidőn túl ideiglenes státussal rendelkező gyermek elhelyezésére. A vizsgálat szinte a jelenlegivel azonos állapotot tárt fel, így városi gyámhivatali értekezlet keretében foglalkozott a Szociális és Gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezések felülvizsgálatát gyorsító eljárási cselekményekkel és lehetőségekkel.
- Ugyancsak 2012-ben a Szociális és Gyámhivatal az EMMI kérésére vizsgálta a nevelésbe vett kiskorúak gondozási helyének megváltoztatásával, illetve az IH elhelyezések során a gondozási hely kijelölésével kapcsolatos gyakorlatot. A feltárt ellentmondások és anomáliák rendezésére a hivatal intézkedéseket fogalmazott meg mind a városi gyámhivatalok, mind pedig a szolgáltatást nyújtók számára. Azonban a szakszolgálat is tett intézkedéseket a határidő-túllépések megszüntetése érdekében, így elsősorban a belső eljárásrend és határidők csökkentésével, formanyomtatványok kidolgozásával, a szakértői bizottság kapacitásának – figyelemmel a 1,75 fő létszámfejlesztésre is – maximális kihasználásával.

Mindezek eredményeként 2013 júliusa óta a szakértői vélemények elkészítésének határideje 3 hónap időtartam alá, jelen vizsgálat idején pedig már ennél is kevesebb, mert 2 hónap alá csökkent.

A kormány megbízott tájékoztatása szerint az IH elhelyezés felülvizsgálati eljárásának jelentős elhúzóda ellenére a gyermekek jogai nem sérültek, mert

- a gondozási helyük meghatározása megfelelt a szükségleteiknek, kivéve azon speciális ellátást igénylő gyerekek elhelyezését, amikor a szolgáltató mulasztása okán nem volt biztosított a speciális férőhely;
- gondozási hely változtatásának szükségessége esetén mind a járási gyámhivatal, mind pedig a szakszolgálat soron kívül intézkedett és ezekben az ügyekben a döntés is soron kívül született meg, az ideiglenesen elhelyezett gyerekek többsége azonban az átmeneti vagy tartós nevelésbe vételt követően is ugyanazon gondozási helyen maradt;
- érvényesült a testvérek együttes elhelyezésének követelménye, továbbá az elsősorban nevelőszülői családban történő gondozási hely kijelölésének elve;
- a járási gyámhivatalok intézkedtek a kapcsolattartás ideiglenes hatályú elhelyezés ideje alatti szabályozására az arra jogosultak vonatkozásában, s e tekintetben a szakszolgálat is ésszerű határidőn belül járt el;
- az ideiglenes státusú gyermekek ügyeinek rendezése, vagyonuk kezelése eseti gondnok soron kívüli kirendelése útján biztosított volt;
- azon esetekben pedig, ahol az indokolt volt, a járási gyámhivatal intézkedett a szülők szülői felügyeleti jogának megszüntetésére irányuló perindítás iránt a gyermek mielőbbi örökbeadása érdekében.

A szakszolgálat a felülvizsgálattal kapcsolatos dokumentumokat és javaslatokat ésszerű határidőn belül a járási gyámhivatalok rendelkezésére bocsátja. A javaslatok tekintetében megjegyzendő, hogy 2014. január 1-jétől változott a nevelésbe vétel eljárásrendje, ugyanakkor az eljárás határidők konkrét meghatározásával szigorodott is. Ebből következően a Szociális és Gyámhivatal feladata arra irányul, hogy felügyelje, szakmailag irányítsa az új eljárás szabályok alkalmazását. Az EMMI által kiadott országos hatósági ellenőrzési terv alapján az átmeneti és tartós nevelésbe vétel felülvizsgálatának határidőben történő teljesítését a Szociális és Gyámhivatal valamennyi járási gyámhivatalra kiterjedően a 2014. évi munka-és ellenőrzési tervében célvizsgálati szempontként ütemezte, és a következő megállapításokat tette.

A szakértői bizottság által végzett vizsgálatok számadatai alapján az látható, hogy eklektikus az elvégzett vizsgálatok számának változása, egyik évről a másik évre akár drasztikus emelkedés vagy csökkenés is bekövetkezhet és ezáltal a vizsgálatok ütemezése szinte tervezhetetlen, továbbá az is sokéves tapasztalat, hogy a hidegebb hónapokban megnő a szakellátásba utalások száma, ezzel egyidejűleg pedig a szakértői vélemények iránti igény. Erre is figyelemmel elsősorban a változásokhoz igazodni tudó megbízási szerződéssel történő foglalkoztatás kiterjesztése javasolható, a jelenlegi egy gyermekorvos és pszichológus helyett több szakember bevonása, a szakértői bizottság akár egyszerre több formációban történő működtetése. A Szociális és Gyámhivatal a 2013. évi hatósági ellenőrzés keretében fentiekre a SZGYF figyelmét felhívta, a megvalósításra, a feltárt szakmai létszámihiány megoldására határidőt tűzött. Szükséges a járási gyámhivatalok létszámának egységes rendező elvek szerinti meghatározása is a jogszerű feladatellátás és egyenlő leterheltség megvalósítása érdekében, valamint a kormányhivatal egységes hivatalként történő működésére is tekintettel. A szolgáltatásnyújtás során biztosítandó szakmai létszámot az NM rendelet az esetszámokhoz igazodóan szabályozza, kötelezően biztosítandó jelleggel, ugyanakkor a hatóság oldalán megjelenő ugyanazon esetekhez már nem kapcsolódik kötelező ügyintézői létszám, pedig a

feladat és ezáltal a feladatmutatók – pl. nevelésbe vétel rendszeres, évente, félévente történő felülvizsgálata, számadások elbírálása – kiszámíthatóan jelentkezik a hatóság oldalán is.

A nevelésbe vétel új szabályai alapján szakmai protokoll kidolgozásával új eljárásrendet kell kidolgozni, ennek keretében meg kell vizsgálni a Gyer. 103. § (5) bekezdésében biztosított *elektronikus kapcsolattartás* minél szélesebb körű alkalmazásának lehetőségét és módját. A megfelelő eljárásrend kidolgozására a megye egyes járási gyámhivatalainak részvételével és a Szociális és Gyámhivatal koordinálásával munkacsoport alakult. A munkacsoport a megyei joggyakorlat egységesítése érdekében elemezte a gyámhivatalok ügymenetét, emellett az egyes ügyintézési mozzanatokat véleményezi, prioritásokat állít fel, rendszeresen értékeli a megváltozott szabályok szerinti jogalkalmazást, feldolgozza az egyes jogeseteket.

Szükséges a 2014. január 1. napjától hatályos új eljárásrendben meghatározott *határidők megtartásának következetes ellenőrzése* részben a szakszolgálat éves hatósági ellenőrzése, részben pedig a Szociális és Gyámhivatal éves ellenőrzési tervében ütemezett járási gyámhivatalok eljárásának vizsgálata során, határidő-túllépés esetén pedig a szükséges intézkedések azonnali megtétele.

A vizsgálat mind a szolgáltatásnyújtás, mind pedig a hatóság oldalán megállapította a teljes körű és kölcsönös tájékoztatás hiányát. A jövőben biztosítani kell, hogy az eljárás aktuális állapotáról, a döntéshozatalt akadályozó vagy befolyásoló körülményekről a szolgáltató és a hatóság rendszeresen, rövid úton tájékoztassák egymást és ezzel minél szorosabb és közvetlenebb kapcsolatot tartsanak fenn a kiskorúak érdekében. A Szociális és Gyámhivatal a tájékoztatás eljárásrendjének kialakítását és megvalósítását a hatósági és felügyeleti ellenőrzések alkalmával vizsgálja, amely a 2014. évi munkatervbe is beépítésre került.

Kiegészítő tájékoztatást kérő levelemre kapott válasz szerint 2014. március 30-i időpontnak megfelelően 75 kiskorú volt IH státuszban (létszámuk a jelentés elkészítésének időtartama alatt is folyamatosan csökkent, 2013 decemberében még 130 gyermek volt ideiglenes státuszban).

A fentieket megerősítendő, *mind a gyermekvédelmi szakszolgálat, mind pedig a járási gyámhivatal oldalán kimutathatók olyan körülmények, amelyek együttesen vezettek az eljárások elhúzódásához, többnyire a szakemberek és az ügyintézők leterheltsége miatt.* Ugyanakkor jelentősen befolyásolta az IH elhelyezések felülvizsgálatát a szülők vagy más hozzátartozók együttműködésének hiánya, más, az eljárásba bevont szervek (pl.: gyermekjóléti szolgálat) késedelme, de több esetben a kiskorú engedély nélküli távolléte is.

A szakértői bizottság szakmai létszáma időközben másfél fővel növekedett, ezáltal lehetőség nyílt a több hónapos, éves hátralékának feldolgozására, de az eljárás ésszerűsítése, valamint az elhelyezési értekezlet megszüntetése is az eljárási határidő csökkentéséhez vezetett. Az IH elhelyezés jogszabályoknak megfelelő elrendelése és felülvizsgálata érinti a gyermekjóléti szolgálatok feladatellátását is. Az új szabályok megismertetése és az ebből következő elvárások tisztázása érdekében 2014. február 25-én „nevelésbe vételi szakmai nap” megtartására került sor a gyermekjóléti szolgálatok családgondozói számára.

A kormány megbízott arról is biztosított, hogy az IH elhelyezések elrendelésének és felülvizsgálatának folyamatos figyelemmel kísérését a fenti intézkedések megtételével a nevelésbe vétel új szabályainak megfelelő egységes jogértelmezési gyakorlat megszilárdításáig tartja fenn, illetve mindaddig, amíg a határidőben történő ügyintézés meg nem valósul.

Pest megyében 2307 gyermek nevelkedik a szakellátást nyújtó szolgáltatások keretein belül, közülük 136 gyermek ideiglenes hatályú elhelyezés keretein belül (gyermekotthonokban 22, nevelőszülőknél 114 gyermek). Az IH elhelyezett gyermekek száma a szakellátásban nevelkedő gyermekek számának 5,89%-a.

A Pest Megyei Kormányhivatal felmérése szerint, 23 ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek 30 napon belül nevelkedik a szakellátásban. 45 gyermek 2 hónapja, 14 gyermek 3 hónapja, 15 gyermek 4 hónapja, 12 gyermek 5 hónapja, 7 gyermek 6 hónapja, 3 gyermek 7 hónapja, 5 gyermek 10 hónapja, 1 gyermek 14 hónapja, 1 gyermek 17 hónapja, 1 gyermek 30 hónapja van IH státusban.

A felkérés beérkezésétől számítva 30 napon belül 100 gyermek esetében, 40-50 nap időtartam között 36 gyermek esetében küldték meg az elhelyezési javaslatot és az egyéni elhelyezési tervet a gyámhivatalok számára. A késedelem oka leggyakrabban az értekezlet megszervezésének nehézsége volt (17 gyermek esetében), de ok volt a szakértői vélemény hosszú ideig történő elkészítése (35 nap), gondozási hely/férőhely keresés (speciális szükségletű gyermekek ellátásának korlátozott száma), valamint illetékesség váltás, szökés, egészségügyi probléma, vagy egyéb szervezési probléma.

A felkéréstől számított 50 napon túl 42 gyermek esetében küldték meg az elhelyezési javaslatot és az egyéni elhelyezési tervet a gyámhivatalok számára. Ezekben az esetekben a késedelem oka főként a gondozási hely keresése volt (25 gyermek esetében, és egy gyermek esetében speciális gondozási hely keresése), de ok volt a szakértői vélemény hosszú ideig történő elkészítése, szökés, gyámhivatal tárgyalásának megszervezése a TEGYESZI irodájában, valamint az IH elhelyezés ideje alatt gondozási hely változtatása, pszichiátriai vizsgálatok elhúzódnása, szervezési problémák, valamint egy gyermek esetében az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését javasolták, de átmeneti nevelésbe vették a gyermeket.

A szakértői bizottság 2013. július 7. előtt 136 esetben végzett felülvizsgálatot ideiglenes hatályú elhelyezés ügyében, közülük 83 esetben 20 napon belül elkészültek a vélemények, 53 esetben 20 napon túl készültek el. A késedelem okai között:

- a gyermek vizsgálatra történő szállításának problémáját,
- a gyermek engedély nélküli eltávozását,
- az alapellátás során keletkezett iratok beszerzése, amennyiben a gyámhivatal nem küldi meg azokat, valamint a vérszerinti családdal folytatott tisztázó kérdések megbeszélését említették.

Az IH elhelyezés elhúzódnásának okai között a kirívóan hosszú esetekben a gyermekek nem magyar állampolgárságát (külföldi vagy ismeretlen) jelölték meg a szolgáltatók. Előfordul, hogy a kiskorú engedély nélkül van távol. A szolgáltatók jelezték, hogy egyes esetekben az IH elhelyezések elleni fellebbezésekre indult másodfokú eljárások is elhúzódnak. Ez utóbbi ok tekintetében azonban megjegyezték, hogy az IH elhelyezést követően az illetékes gyámhivatalnak az esetlegesen érkező fellebbezéstől függetlenül meg kell indítani az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatát, és abban döntést hozni, így a fellebbezés elbírálásának ideje nem hat ki az IH elhelyezés időtartamára. A gyámhivatal nevelésbe vételre vonatkozó határozata olykor késlekedve születik meg, amelynek oka, hogy nagyobb leterheltség mellett az ügyintézők a gyermekek veszélyeztetettsége szerint prioritizálják az ügyeket, és az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek esetében, mint már a veszélyeztető környezetből kiemelt „biztonságban lévő” gyermek ügyét hátrább sorolják a más gyermek ügyében újonnan érkező veszélyeztető jelzés kivizsgálásáig.

A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az IH elhelyezések megfelelő időben történő felülvizsgálata és a szükséges döntések meghozatalának elősegítése érdekében az alábbi intézkedéseket hajtja végre:

1. Felhívja a gyermekjóléti szolgálatok figyelmét külön szakmai megbeszélésen az időben történő adatközlések és a szakszolgálatokkal történő együttműködés fontosságára, és ezt a 2014. évi hatósági ellenőrzések keretén belül ellenőrzi is.

2. Felhívja a járási gyámhivatal vezetői figyelmét a soron következő gyámhivatal vezetői értekezleten a gyermekekre vonatkozó alapellátási iratanyag és egyéb keletkezett iratanyag hiánytalan és időben a szakszolgálat felé történő megküldésének fontosságára.

3. Felhívja a járási gyámhivatal vezetők figyelmét a határidők betartására és munkatársaik ellenőrzésére.

4. Miután a megyei TEGYESZI ellenőrzése kapcsán a korábbi években több tárgyi hiányosságra hívta fel a figyelmet, a szakszolgálat folyamatosan fejleszti személyi és tárgyi feltételeit – pl. informatikai eszközök beszerzése, fejlesztése, vezetők és a pszichológus számára külön szobák kialakítása –, amely mind hozzájárul a hatékonyabb és gyorsabb munkavégzéshez.

A szakértői bizottság, gyámhivatali felkérését követően 149 esetben végzett vizsgálatot. 101 gyermek esetében 22 napon belül, 25 gyermek esetében 30 napon belül, 20 gyermek esetében 60 napon belül, és 3 gyermek esetében 60 napon túl készültek el a szakvélemények. A 30 napon túli határidők esetén a késedelem egyik fő oka a gyermekek engedély nélküli távolléte volt, illetve olyan esetek is előfordultak, amikor a gyermeket nem kísérték el a vizsgálatra az előre egyeztetett időpontban. Gyakori probléma a gyámhivatalok részéről történő megkésett felkérés. Ezeken túl általánosságban elmondható, hogy a gyermekek iratanyagai nem tartalmazzák az alapellátásban keletkezett iratanyagokat, az előzményekre vonatkozó intézkedések dokumentációját a szakértői bizottság csak többszöri kérést követően kapja meg. Az elhelyezési értekezletek összehívása, az elhelyezési javaslatok és egyéni elhelyezési tervek megküldésének tekintetében elmondható, hogy a javaslatok továbbítása 10 napon belül jellemzően megtörténik, néhány esetet kivéve, amikor a gyermek szükségletéhez igazodó gondozási hely keresése okozza a késedelmet.

A gyermekek elhúzódoó nevelésbe vételének tipikus oka a gyámhivatalok részéről történő nevelésbe vételi határozathozatal késése. Ezen esetekben a PM TEGYESZI jelzéssel él az illetékes gyámhivatal felé.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei* Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala, a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2013. január 1. – 2013. december 15. közötti szolgáltató tevékenységének vizsgálata céljából 2013. december 13. napján hatósági céll ellenőrzést indított. BAZ megyében 2014. január 2. napján az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek száma 255 fő, amelyből 148 fő nevelőszülőnél, 107 fő befogadó otthonban, gyermekotthonban és lakásotthonban volt. A megyében a 2 hónapig IH elhelyezett gyermekek száma 59 fő, a 60 napot meghaladóan IH elhelyezett gyermekek száma 67 fő, 8 hónap vagy annál hosszabban nincsenek IH elhelyezések.

A vizsgált időszakban 1 hónapon belül 8 esetben, két hónapon belül 59 esetben, 2-3 hónap között 56 esetben, valamint 3-4 hónap között 11 esetben készült szakvélemény.

A Szociális és Gyámhivatal megállapította, hogy 2013. január 1. - 2013. december 15. között készített 551 szakértői vélemény közül 432 fő ideiglenes hatállyal beutalt, amelyből 161 fő 0-3 éves. Ezen gyermekek tekintetében megállapításra került, hogy a szakértői bizottság mindösszesen 39 esetben (25 %) tartotta be a jogszabályban előírt határidőt.

A szakértői bizottsághoz a gyámhivatali felkérés sok esetben 2-3 hét, kirívó esetben 2 hónap elteltével került. Abban az esetben, ha már megérkezett a gyámhivatali felkérés a szakértői bizottsághoz, számos alkalommal 1-3 hónap is eltelt, míg a gyermek vizsgálatának időpontja megkezdődött.

A gyermek vizsgálatának időpontja és a szakértői bizottság szakvéleményének elkészítése között a 20 napos határidő betartása helyett sok esetben 2 hónap telt el.

Az IH elhelyezések elhúzódoásának okaiként a kormány megbízott az alábbiakat jelölte meg:

a) *A gyámhivatali megkeresés és a szakértői vélemény átadása között eltelt több hónap a kiskorúak engedély nélküli távolmaradása miatt történt.* A szökésben lévő fiatalok rendőrségi segítséggel is nehezen kerültek vizsgálat alá. Többször előfordult, hogy a gyermek ismételt szökése miatt nem minden részvizsgálat készült el, amelynek okán a szakvélemények átadására is később került sor.

b) Ilyen magas esetszám mellett a szakértői bizottságban dolgozó szakemberek száma nem elegendő.⁹

A jogszabály szerint a közel évi 600 esethez 5 fő pszichológus foglalkoztatása szükséges. A megyében 2013 januárjától 2 főállású pszichológus látta el feladatát, majd 2013. augusztus 15. és november 11. között 2 fővel bővült a szakértői bizottság, ekkor rövidültek is a határidők. Ugyanakkor 2014. január 1. napjától ismét csak két szakember végez pszichológiai vizsgálatokat, mert a 2013. augusztus 15. és 2013. november 11. napján munkába állt pszichológusok 2013. december 31. napjával felmondtak. 2014-től a határidők betartásához 2 fő pszichológus, 1 fő családgyógyász, 1 fő pszichiáter és félállásban további 1 fő gyermekorvos felvétele lenne elengedhetetlen, vagy a meglévő óraszám növelése szükséges.

c) Tovább nehezíti a feladatok ellátását az is, hogy nincs egységes protokoll és módszer a szakértői bizottságok számára.

d) Az NM rendelet alapján a tárgyi feltételek biztosítása elengedhetetlen, melynek értelmében a szakértői bizottság részére szükséges egy irodahelyiség gyógypedagógusoknak (30nm² helyiségben 9 fő dolgozik egyszerre), egy interjúszoba (esetmegbeszélésre), egy váróhelyiség az orvosi vizsgálatokhoz, továbbá új pszichológiai tesztek, valamint legalább 2 db számítógép, vagy lap top. Vizsgálatom idején folytak a megbeszélések a Szociális és Gyermekvédelmi Központ vezetőjével a szakemberek azonnali pótlására a megnövekedett esetszámok okán, valamint azon helyiségek feltérképezésére, ahol adottak a kért lehetőségek a szakértői bizottság számára.

e) *Nehézséget okoz a gyermek szükségleteinek leginkább megfelelő, adekvát férőhelyek hiánya a csecsemőkori, tartós beteg, halmozottan sérült gyermekek és kamaszkori, már kriminalizálódott fiatalok, valamint a speciális szükséglettel bíró kiskorúak elhelyezése, továbbá nagyszámú testvérsorok, kiskorú anya és gyermeke együttes elhelyezése során.*

További nehézséget okoz a vizsgált időszakban az ideiglenes hatályú beutalások számának növekedése, az ideiglenes hatályú elhelyezések azonnali megvalósítása, gondozási helyre vonatkozó azonnali javaslattevés, az ehhez szükséges széleskörű információk beszerzése, külső szolgáltatókkal (civil, egyházi) való együttműködés; a már nevelésbe vett gyermekek gondozási helyének nagyszámú módosítása; illetékesség hiányából adódó átvállalási ügyek szervezése és lebonyolítása, elhelyezési értekezlet előkészítése, megszervezése (a meghívó kiküldése és az értekezlet megtartásának időpontja közötti időintervallum betartása), megtartása, a dokumentációk, a javaslattevéshez szükséges adatlapok kitöltése és gyámhivatal felé történő eljuttatása.

A kormány megbízott beszámolt arról, hogy fentieket javítandó, már megtette az alábbi lépéseket:

- szükségleteknek megfelelő gondozási hely biztosítása érdekében a nevelőszülői hálózat létszámának folyamatos mennyiségi és minőségi fejlesztése;
- a civil és egyházi szolgáltatókkal való együttműködés hatékonyságának javítása, növelése;
- munkaszervezés és munkafolyamat hatékonyabbá tétele, az elhelyezési eljárás felülvizsgálata a szakmai műhely keretében.
- „Elhelyezés folyamata a szakellátásban” című akkreditált tanfolyam keretében az érintett munkatársak felkészítése, tapasztalatcsere;

⁹ Pl. a Nagybarcai Különleges Gyermekotthonban elhelyezett csecsemők vizsgálata a helyszínen történik. Költséghatékonyság miatt havonta, másfél havonta egyszerre 10-15 csecsemő komplex vizsgálatát végzik a szakemberek. Sok esetben hátráltatja a szakvélemények elkészítését a súlyos egészségi problémákkal született újszülöttek hosszú kórházi tartózkodása. Emiatt a kiskorúak vizsgálata csak a kórházból való kikerülésük után valósul meg.

Megtenni szándékozott intézkedések:

- a gyermekek szükségleteinek megfelelő gondozási hely biztosítása érdekében a nevelőszülői hálózat létszámának további folyamatos mennyiségi és minőségi fejlesztése;
- a civil és egyházi szolgáltatókkal való együttműködés hatékonyságának további javítása, növelése, rendszeres szakmai egyeztetések, konzultációk, naprakész üres férőhely kimutatás, minél gyorsabb információáramlás biztosítása;
- személyi feltételek biztosítása, szakmai kompetenciák fejlesztése, kapcsolatbővítés;
- tárgyi feltételek fejlesztése (telefon, fax, fénymásoló);
- az elhelyezési folyamat protokolljának elkészítése.

A járási gyámhivatalok jelentései alapján megállapítható, hogy a hatóságok részéről szakszolgálat és a szakértői bizottság megkeresésére az ideiglenes hatály elhelyezést követően azonnal, de legkésőbb 8 napon belül minden esetben sor került.

A legkürvőbb ügyben az elsőfokú hatóság 2011. március 28. napján kérte meg a szakértői véleményre alapozott elhelyezési javaslatot, a gyermek vonatkozásában azonban – az illetékes gyámhivatal többszöri sürgetésének ellenére – szakértői vélemény nem készült. A javaslat hiányát a bizottság a kiskorú tartós szökésével indokolta, azonban megjegyzendő, hogy rendőrségi közreműködéssel a gyermek az elmúlt években több napot töltött az intézményben. Ezen ügyben, az IH elhelyezés – a kiskorú önmagát veszélyeztető magatartása miatt – az elsőfokú hatóság szerint nem szüntethető meg, nevelésbe vétel lenne indokolt.

Lezárt ügyek száma	Ügyintézési határidőn belül hozott döntések száma	30-60 nap között hozott döntések száma	60 nap felett hozott döntések száma
302	237	45	20
100%	78%	15%	7%

A Szociális és Gyámhivatal 2014. január 14. napján tartott gyámhivatal-vezetői értekezletén felhívta az elsőfokú hatóságok figyelmét arra, hogy eljárásaik során a jogszabályban előírt határidőket maradéktalanul tartsák be, szükség szerint annak meghosszabbításáról döntsenek, illetve határidő-túllépés esetén illetékfizetési kötelezettségüknek tegyenek eleget. Hangsúlyozandó, hogy a 60 napon túli döntéshozatalt a gyámhatóságok elsősorban a személyi feltételek hiányával indokolták.

Hajdú-Bihar megyében 2013. december 1-jén az IH elhelyezett gyermekek száma 101 fő volt (a 101 fő gyermekből egy gyermek örökbefogadása folyamatban van, egy gyermek örökbefogadására már sor került, két gyermek ügyében pedig más megyei kormányhivatalok járási gyámhivatalai illetékesek, így 97 fő gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének vizsgálata történt meg). Ez a létszám a megyében szakellátásban élőkhez (1531 fő) viszonyítva 6,3%-os arányt mutat.

Az IH elhelyezések időtartama 5 gyermek esetében volt 1 hónapnál kevesebb; 24 fő esetében 1 hónap, 32 fő esetében 2 hónap, 27 fő esetében 3 hónap, 5 fő esetében 4 hónap, 2 fő esetében 8 hónap, 1-1 fő esetében pedig 1 év vagy azon túl.

A tapasztalatok szerint az alábbi okok miatt húzódnak el az IH elhelyezések felülvizsgálatai:

– A beutaló szerv (gyámhatóság, valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága) által hiányosan megküldött anyagok miatt.

– Nem teljesül maradéktalanul az sem, hogy az elhelyezési javaslatot a TEGYESZ-nek a megkereséstől számított 30 napon belül kell a gyámhivatal részére megküldeni.

– A szakvélemény elkészítése során számos további akadályozó tényező merülhet fel, ami a szakvélemény elkészítésének időtartamát más okból növeli (pl. a gyermek nem jelenik meg a vizsgálaton/nem volt vizsgálható állapotban/bv.intézetbe került; nem történik meg a beutaló határozat végrehajtása; stb.).

A járási gyámhivatalok a jogszabályban meghatározott eljárási rendet követik, egyéb szakmai, módszertani protokollt nem alkalmaznak.

A kormányhivatal szándéka szerint a Szociális és Gyámhivatal szakmai felügyeletével minden járási gyámhivatal kidolgoz egy olyan tervet, amelyben meghatározzák azokat az eljárási cselekményeket, ahol az ügyintézési időtartam csökkenthető (szakvélemény kérésének időpontja, a szükséges iratok maradéktalanul történő rendelkezésre bocsátása, az eljárási cselekmények párhuzamos megindítása).

A Szociális és Gyámhivatala álláspontja szerint a következő intézkedések megtétele is indokolt:

1.) A vonatkozó jogszabályok módosítása a gyermekek ideiglenes elhelyezését érintő felülvizsgálati eljárási rend egyszerűsítése vagy a határidők hosszabbítása tekintetében.

2) Egy országosan egységes, átfogó eljárásrend kidolgozása, amely tartalmazza mind a járási gyámhivatalok, mind a TEGYESZ feladatait és kötelezettségeit, illetve az azokhoz meghatározott határidőt.

3.) A TEGYESZ alkalmazza a Gyer. 103. § (1a) bekezdését, amely szerint, ha az illetékes megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottság nem tud 20 napon belül szakvéleményt készíteni az elhelyezési javaslatához, azt a gyermekvédelmi szakszolgálat haladéktalanul jelzi a járási gyámhivatal részére. Ebben az esetben a járási gyámhivatal az illetékességi területén kívüli, más megyei (fővárosi) gyermekvédelmi szakértői bizottságot kér fel a szakvélemény elkészítésére, ha annak a megkereséstől számított húsz napon belüli elkészítését az újonnan felkért megyei (fővárosi) szakértői bizottság vállalja.

4.) A TEGYESZ szakembereinek és a járási gyámhivatali ügyintézőknek folyamatos egyeztetése indokolt az engedély nélkül távollévő gyermekek ügyében, továbbá nélkülözhetetlen igénybe venni az elektronikus adattovábbítás lehetőségét. Az elektronikus adatkérés és adattovábbítás körébe szükséges bevonni az alapellátást végző gyermekjóléti szolgálatokat is, melynek megvalósításához egy országosan kidolgozott iránymutatás javasolt.

A megyei TEGYESZ vezetőjének véleménye szerint a gyámhivatal hatáskörébe tartozó, illetve a szakszolgálat döntés-előkészítési feladatait jelentő folyamatokat egyenként kellene megvizsgálni és ennek alapján a hozzájuk kapcsolódó eljárásokat pontosítani (szabályozni) volna szükséges ahhoz, hogy az ideiglenes elhelyezés időtartama csökkenhessen.

A szakvélemények elkészítése során alkalmazott módszertan, illetve protokoll vonatkozásában azt a tájékoztatást kaptam, hogy a szakértői bizottság működésének teljes folyamatát, a bizottság által részletesen kidolgozott SzMSz és Szakmai Program tartalmazza, a szakvélemények vonatkozásában a szakszolgálat felé panasz vagy kifogás nem érkezett. A bizottság vezetője 2003. óta tagja minden olyan munkacsoportnak, amely a szakértői bizottságok jogi, szakmai és módszertani szabályozó anyagainak kimunkálását végezte és az említett két dokumentum szolgált alapjául, a bizottságok számára mindmáig egyedül elérhető módszertani anyag, illetve protokoll elkészítéséhez.

A *Veszprém Megyei Kormányhivatal* tájékoztatása szerint a Szociális és Gyámhivatal a megye területén működő 10 járási gyámhivatalnál a 2013-ban indult és lezárult ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában keletkezett valamennyi ügyiratot megvizsgálta (64 IH elhelyezett gyermek). A vizsgálat szerint az eljáró hatóságok minden esetben törekedtek arra, hogy a rendelkezésükre álló ügyintézési határidőt megtartsák. Figyelemmel az ügyintézési határidőbe bele nem számítandó eljárási cselekmények időtartamára, az eljárások többsége a törvényes határidőn belül befejeződött. *Fentiek ellenére megállapítható*

volt, hogy három esetben a gyermekek több hónapot is eltöltöttek IH elhelyeztként a gyermekvédelmi rendszerben.

A Szociális és Gyámhivatal a jelen vizsgálatot megelőzően már 2008. évtől kezdődően folyamatosan figyelemmel kísérte az IH elhelyezések vonatkozásában a megye területén működő gyámhivatalok eljárásainak és döntéseinek törvényességét.

A felügyeleti szerv felhívására a Szociális és Gyámhivatal 2010 januárjában célellenőrzést folytatott a 2008-ban IH elhelyezett gyermekeket érintően. A célellenőrzés befejezését követően, egyeztető értekezletet tartott az elsőfokú gyámhivatalok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat, az érintett nevelőszülői hálózatot működtető, a gyermekjóléti központ, a módszertani gyermekjóléti szolgálat és a gyermekjogi képviselő bevonásával. Az egyeztető értekezlet keretében a vizsgálat tapasztalatait a jelenlevőkkel megosztotta. Ezt követően 2010. április-május hónapokban ismételt célvizsgálatot folytattak a 2009-ben IH elhelyezett gyermekek ügyeiben. A márciusban tartott egyeztető értekezleten elhangzottak nyomán az érintett intézmények, személyek és hatóságok megtették javaslataikat a gyermekvédelmi gondoskodásba kerülő gyermekek ügyeinek törvényes intézése és végső soron sorsuk megnyugtató rendezése érdekében.

A Szociális és Gyámhivatal a feltárt problémák és javaslatok figyelembe vételével megyei elemzést készített a gyermekvédelmi rendszer egyes szereplőire lebontva, és az adott területek munkahelyi, szakmai, módszertani vezetői számára intézkedések megtételét javasolta. A megyei elemzés ismertetése és a további stratégia kidolgozása érdekében 2010. szeptember 15-én ismételten szakmai-koordinációs értekezletet tartott a gyermekvédelmi rendszer érintett szereplőinek részvételével. 2011-ben az IH elhelyezések időtartamának törvényessége a fentiek nyomán utóvizsgálat formájában ismételten napirendre került. 2012-ben ugyanezen ügykörben további célvizsgálat lefolytatására került sor.

Az IH elhelyezések felülvizsgálatára irányuló eljárások ellenőrzése szerint a gyámhivatali eljárások ügyintézésének határideje javuló tendenciát mutatott.

Jogelődöm, a 0-3 éves korú gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedők ellátása tárgyában, hivatalból folytatott átfogó vizsgálatát követően, *AJB-849/2010.* számú jelentésében felkérte a Szociális és Gyámhivatalt, hogy célellenőrzés keretében vizsgálja meg és tárja fel az IH elhelyezéseknél – annak garanciális jellegére tekintettel – az eljárási határidők elhúzódnásának okait, és megszüntetésük érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, amelynek eleget is tettek.

Az IH elhelyezések időtartamának jelen ellenőrzése nyomán összességében az volt megállapítható, hogy *a járási gyámhivatalok az ügyintézési határidőt többségében megtartották.* A törvényesség ellenére az ideiglenes hatályú elhelyezések tényleges időtartama azonban esetenként lényegesen hosszabb volt. Ennek indoka részben a gyámhivataloknak felróható, pl.: az egyes eljárási cselekmények elvégzését a hatóság nem hangolta össze, így a tényállás tisztázása a szükségesnél több időt vett igénybe. Előfordult továbbá, hogy a hatóság az elhelyezéséről szóló döntés megérkezését követően nem kezdte meg haladéktalanul a felülvizsgálatra irányuló eljárását. Jellemzően azonban a járási gyámhivatalnak fel nem róható okból húzódtak el az eljárások. így például: a szakszolgálat javaslatára való várakozás, a belföldi jogsegélyek késedelmes megérkezése, az új kapcsolattartási szabályok miatt a jogosult személyek felkutatásával és meghallgatásával kapcsolatos feladatok elvégzése, a szülők együttműködésének hiánya, tárgyalásról való távolmaradás miatti ismételt idézések, gondozási hely változtatása miatti eljárási cselekmények, illetékességváltás.

A Szociális és Gyámhivatal – a jelen vizsgálat megállapításaira tekintettel – a járási gyámhivataloknak felróható eljárásviteli hibák kiküszöbölése érdekében újra javaslatokat tesz a Ket. 7. §-ában megfogalmazott alapelv hangsúlyozottabb figyelembevételére, amely a költségtakarékosságra és a tevékenység megszervezésére vonatkozik az eljárás lehető leggyorsabb lezárása érdekében.

A Szociális és Gyámhivatal az ellenőrzések tapasztalataira, a 2014. évre tervezett szakmai-koordinációs értekezlete keretében a járási gyámhivatalok figyelmét ismételten felhívja. A szakszolgálatot érintően pedig a határidő túllépések konkrét okainak feltárása érdekében a 2014. évi hatósági ellenőrzés keretében szakmai szempontként ellenőrzi az IH elhelyezések elhúzódsának konkrét okait.

A *Veszprém Megyei Gyermekvédelmi Központ* tájékoztatása szerint, saját felmérésük alapján a szakértői bizottság munkáját továbbra is nehezíti *a korai anamnézisek hiánya, valamint a gyermek védelmét biztosító, a segítő folyamatba bevont, illetve az alapellátásban dolgozó, valamint a jegyző által kötelezett szakemberek véleményeinek hiányossága* (nem látható a családgondozás folyamata). Az ideiglenes hatályú beutaláskor ezeket az információkat a felkérésekkel együtt gyakran nem tudják megküldeni a szakértői bizottság számára a gyámhivatalok, mivel nem áll rendelkezésükre nekik sem, vagy hónapokkal korábbi információkat tartalmaznak. Az alapellátási dokumentumokat rendszeresen a bizottság kéri meg a gyermekjóléti szolgálatoktól. Nem tud szakvéleményt készíteni a szakértői bizottság, ha a beutaló határozatot nem hajtották végre, a gyermek nem került a gondozási helyére vagy szökésben van. Koraszülött, vagy súlyosan beteg gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése kapcsán, a kórházi tartózkodás ideje alatt a bizottság szintén nem tud vizsgálni. Többször előfordult, hogy a bizottságban megbízási szerződéssel dolgozó szakemberek a szakvéleményeiket nem adták le a szerződésben vállalt határidőre, így jelentősen késétt a bizottsági szakvélemény elkészültének ideje. Jelentősen késik az átmeneti nevelésbe vétel, ha a gyámhivatali tárgyaláson meg nem jelent, más megyében élő családtagokat, rokonokat belföldi jogsegély útján tudja csak a gyámhivatal meghallgattatni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbtt. határozza meg.

Az Ajbtt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgáltatást végző szervezetet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 Kormányhivatalokra közigazgatási szervként, a gyermekvédelmi szolgálatokra pedig közszolgáltatást ellátó szervként fentiek alapján az alapvető jogok biztosának vizsgálati jogosultsága kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztososa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi 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 teszteket.

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 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.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

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. Egy 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 követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben a felsőoktatási felvételi eljárás – működésének kiszámíthatóságát is. *A közigazgatási szervek és közszolgáltatást ellátó intézmények jogszerű működése alapvető, de a gyermekeket is érintő eljárások vonatkozásában kiemelt jelentőségű.*

2. *A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy: „Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”; valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* A Gyermekjogi Egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – három ország kivételével – ratifikálták. Ezzel a Gyermekjogi Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az elsők között ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban

alkalmazza az Egyezmény előírásait. A Gyermekjogi Egyezmény 1. cikke alapvetésként rögzíti, hogy „az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”

A gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét megfogalmazó 3. cikk szerint „1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét veszik figyelembe elsősorban... 3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.”

A családjuktól megfosztott gyermekek jogainak védelme vonatkozásában a Gyermekjogi Egyezmény 20. cikke kimondja, hogy „1. Minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.”

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az ideiglenes elhelyezések elhúzódnása és annak okai vonatkozásában

Valamennyi általam megkeresett szerv tájékoztatása alapján megállapítható, hogy *az egész országban problémát jelent a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének elhúzódnása, az ideiglenes hatályú elhelyezés és az átmeneti nevelésbe vétel alkalmazási eseteinek elhatárolása és emiatt az ideiglenes hatályú elhelyezésnek a nevelésbevitel előkészítéseként való alkalmazása.*

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság adatgyűjtése szerint az ideiglenes hatályú elhelyezés idejére vonatkozó jogszabályi rendelkezést egyetlen megyében sem sikerült betartani maradéktalanul, a legkedvezőbb adat is több mint másfélszerese a törvényi határidőnek. Mindezek alapján a szaktárca számára is sürgető igényként fogalmazódott meg az IH elhelyezés és a nevelésbe vétel egyértelműbb szabályozása; s világossá vált a gyámhatósági eljárás és a gyermekvédelmi szakellátás során a gyermeki jogok védelme megerősítésének szükségessége. Ennek érdekében történt meg a Gyvt. átfogó módosítása 2014. január elseji hatállyal, amely még inkább hangsúlyozza, hogy a már önmagában is traumával járó, IH elhelyezést csak akkor kell elrendelni, ha a gyermek érdekében valóban azonnali intézkedésre, beavatkozásra van szükség. A módosítástól a szaktárca és a megkeresett szervek is azt várják, hogy megszűnjön az a gyakorlat, hogy az IH elhelyezéseket a nevelésbe vétel előkészítésére használják; az eljárások elhúzódnása csökkenjen, illetve megszűnjön. A megkeresett szervek az *elhúzódnások okaiként* több körülményt említettek, így egyebek mellett azt, hogy a *felülvizsgálathoz szükséges előzményi iratok és információk beszerzése jelentős időt igényel*, s gyakran előfordul, hogy a jogszabályi előírás ellenére a gyámhivatal nem továbbítja az előzményeket a szakszolgálatnak, ilyenkor a folyamat gyorsítása érdekében a szakértői bizottságnak kell beszereznie azokat. Volt olyan megye, ahol a szakértői bizottság a felkérések 20-30%-ban nem kapja meg az előzményi dokumentációt. Más megyében felhívták a figyelmemet arra, hogy a gyermekek iratanyagai nem tartalmazzák az alapellátásban keletkezett iratanyagokat.

Számos esetben a gyámhivatali felkérést későn küldik meg; illetve előfordult, hogy a rendőrség hetekkel később értesítette a gyámhivatalt az IH elhelyezésről. Nehezíti a szakszolgálatok, benne a szakértői bizottságok munkáját a *személyi feltételek elégtelensége, a szakértői bizottságok túlterheltsége, és jelentős esetszáma*. Egyes szakterületeken különösen nehéz megfelelő szakembert találni, elsősorban gyermekorvost, pszichiátert, pszichológust.

A tárgyi feltételekkel kapcsolatban az *informatikai rendszer fejletlenségét* emelték ki a válaszadók. E tárgyban megjegyzem, hogy elődöm az *AJB-1298/2011.* számú jelentésében felkérte a nemzeti erőforrások miniszterét, hogy tegyen határozott és összehangolt lépéseket a gyermekpszichiáterek számának emelkedését eredményező feltételrendszer kialakítása, valamint a jelzett szakterület hiányszakmává minősítése érdekében.

Megjegyzem továbbá, hogy az *AJB-1356/2013.* számú jelentés ugyancsak felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy szakmai egyeztetést követően a gyermekvédelmi jelzőrendszer működését (is) segítő, elsősorban az egészségügyben és a gyermekjóléti szolgálatoknál dolgozók közötti kommunikációt és információcserét lehetővé tevő szakmaközi elektronikus adatbázis és informatikai felület kiépítéséről; amely e vizsgálat alapján is jól érzékelhető információcserét akadályozó hiányosságokat számolna fel.

Fentiekre vonatkozóan új megállapítást ezért nem teszek, a korábbi jelentésekben foglaltakat fenntartom.

Gyakori hátráltató tényező, hogy a *gyermek különböző okokból nem jelenik meg a vizsgálaton*, például, mert a beutaló határozatot nem hajtották végre; esetleg a szülő nem gondoskodik a gyermek megjelenéséről, vagy a gyermek engedély nélkül távol van a gondozási helyről; szökésben van; illetve nincs vizsgálatra alkalmas állapotban.

Hosszabbítja az IH elhelyezés időtartamát, *ha nem áll rendelkezésre a gyermek feltárt szükségleteinek megfelelő, a szakértői javaslatban szereplő gondozási hely, ez leggyakrabban speciális ellátási szükséglet esetén, anya és gyermeke, valamint nagy létszámú testvérsorok együttes elhelyezésénél fordul elő.* Holott a gyermekek nagy számban, kamaszkorban – 10-17 év – vagy 0-3 éves koruk között kerülnek a gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe; ennek okán kiemelten fontos lenne a gyermekek speciális szükségleteinek megfelelő gondozási hely elérhetősége.

Meghosszabbítja az eljárást, ha *illetékességi probléma* merül fel, valamint problémát jelent a *belföldi jogsegély elhúzódása* is.

A Bács-Kiskun megyei gyermekjogi képviselő arról tájékoztatott, hogy több esetben jelzést tett az eljárások elhúzódása miatt a megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala felé, amely a vonatkozó vizsgálatot le is folytatta, azonban annak eredményéről a gyermekjogi képviselőt nem tájékoztatta. Pest megye vonatkozásában kaptam azt az információt, hogy az elhelyezési értekezleteken a gyermekjóléti szolgálat családgondozói nincsenek minden alkalommal jelen. Bács-Kiskun megyében is megjelent az a probléma, hogy bár a szakszolgálat meghív minden járási gyámhivatalt az elhelyezési értekezletre, nincs ennek egységes gyakorlata, jellemzően a nagyobb esetszámmal dolgozó, leterheltebb gyámhivatalok az elhelyezési értekezleteken nem vesznek részt.

A *Gyermekjogi Egyezmény 3. cikke* kimondja, hogy a hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb (mindenek felett álló érdekét) veszik figyelembe elsősorban. Ezen túl ez a cikk azt is kimondja, hogy az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a *gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.*

Mindebből következően megállapítom, hogy a fent említett személyi feltételek hiánya és/vagy elégtelensége a szakértői bizottságok és gyámhivatalok vonatkozásában, illetve a gyermekvédelmi alapellátás és szakellátás dolgozóinak – ebből is fakadó – súlyos leterheltsége, jelentős ügyterhe, szupervíziójuk hiánya; valamint a felülvizsgálati eljárás során szükséges dokumentáció hiányosságai, továbbításának problémái; a hatóságok és szolgáltatók nem megfelelő együttműködése a gyermek legfőbb érdekét sértő – az ország valamennyi megyéjében tapasztalhatóan – az ideiglenes hatályú elhelyezések eljárásainak

elhúzódásához vezethet; amely így a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz és tart fenn.

Megállapítom továbbá, hogy a rendelkezésekre álló információk szerint egyes esetekben a rendőrség nem, vagy csak késedelmesen továbbítja a gyámhivatalok felé az elhelyezésről szóló határozatot, amely így a fentiekkel összefüggő visszásságot okozhat.

Osztom az OBDK főigazgatójának álláspontját, aki fontosnak tartja, hogy az OBDK az egészségügy területét érintő eljárásához hasonlóan, a gyermekjogi képviselők útján tájékoztatást kérhessen a gyermekvédelmi szolgáltató vezetőjétől, a fenntartótól, illetve az államigazgatási szervtől, valamint javaslatot tehesen a gyermekvédelmi intézmény, a fenntartó illetve a szociális és gyámhivatal részére intézkedés megtételére, amennyiben olyan tény, körülmény merül fel, vagy olyan intézkedés, mulasztás történik, amely gyermekjogsérelmet okoz.

A szaktárca is kiemelte válaszában a gyermekvédelmi szakellátás során a gyermekjogok védelme megerősítésének szükségességét. *A gyermekjogi képviselők, mint a gyermekjogvédelmi rendszer kulcsszereplői, kiemelten fontos feladatot látnak el. Több korábbi jelentésben (legutóbb 2013-ban, AJB-5863/2012. ügyszámon) foglalkoztam a gyermekjogi képviselői rendszer működésével, és tettem ajánlást a gyermekjogi képviselők megerősítésére, ezért e korábbi jelentésben foglaltakat ugyancsak fenntartom, és jelzem, hogy a gyermekjogi képviselők aktívabb – akár a fent javasolt módon történő – bevonása, létszámuk megerősítése mellett, hozzájárulna az eredményesebb jogvédelmi munkához, a jó közigazgatás modelljének megfelelő, jobban működő gyermekvédelmi szakellátás rendszeréhez.*

Megjegyzem, hogy a rendelkezésekre álló információk, adatok – köztük a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság tájékoztatása – egyértelműen arra mutatnak, hogy a legtöbb gyermek esetében elegendő lett volna az alapellátásban nyújtott segítség, s többségük szakellátásba utalása – ha az alapellátás megfelelő eszköztára rendelkezésre állt volna – elkerülhető lett volna. Az európai „intézménytelenítési/deinstitutionalizációs” modell - azaz, hogy kevesebb gyermek kerüljön gyermekotthoni intézményes ellátásba – hazai megvalósulására ugyancsak határozott a kormányzati szándék. Azonban fontos megjegyezni, hogy a deinstitutionalizáció azt is jelenti, hogy eleve kevesebb gyermek kerüljön a gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe (legyen az családi/közösségi alapú vagy intézményes). *Ebből következően – és jelen vizsgálat összegző tapasztalata alapján is – a szükséges erőforrásokat (vö. támogatást) az alapellátás megfelelő intézményi működésének eléréséhez szükséges haladéktalanul biztosítani.*

2. Az elhelyezések felülvizsgálatára vonatkozó eljárásrend, szakmai protokoll vonatkozásában

Jelenleg nem létezik egységes szakmai protokoll és módszertan a szakvélemények elkészítéséhez és a felülvizsgálatok végzéséhez. A megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságok által elkészített szakvéleményeknek a nevelésbe vételi eljárásban betöltött szerepének megerősítését fontosnak tartja az ágazati irányítás.

Ezt szolgálja, hogy az Új Széchenyi Terv keretében a TÁMOP 5.4.1-12. Szociális Szolgáltatások Modernizációja” című kiemelt projektben kidolgozásra kerül a szakértői bizottság által végzett személyiségvizsgálat egységes szempontrendszere, továbbá meghatározásra kerülnek a szakvélemény kötelező tartalmi elemei.

Ugyanakkor hiányoznak a szakértői bizottságok működésére és eljárásrendjére vonatkozó részletes normák, bár a Gyvt. 162. § (2) bekezdésének j) pontja a gyermekvédelmi szakértői bizottság eljárásának részletes szabályai vonatkozásában előírja ennek rendeletben történő megalkotását az illetékes miniszter számára. Szabályozás hiányában egyes szakértői

bizottságok a helyben kidolgozott működési szabályzatuk és szakmai programjuk, mások a bizottsági tagok munkaköri leírása alapján dolgoznak, de van olyan megye is, ahonnan azt a választ kapták, hogy a szakemberek a szakmai szabályok betartása mellett az általuk alkalmasnak ítélt módszerekkel végzik a vizsgálatokat, amelyet követően a bizottsági tagok esetmegbeszélést tartanak, ahol konszenzusos véleménnyel alakítják ki javaslatukat.

Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy a Gyvt.-ben rögzített, a szakértői bizottságok működésére és eljárásrendjére vonatkozó részletes szabályok külön jogszabályban való megalkotásának hiánya, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben alapjogi visszásságot okoz és tart fenn.*

Intézkedéseim

A feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében

- I. az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy eleget téve a Gyvt. 162.§ (2)bekezdés j) pontja szerinti jogalkotási felhívásnak, gondoskodjon a gyermekvédelmi szakértői bizottságok eljárása részletes szabályainak kidolgozásáról; valamint fontolja meg a TÁMOP 5.4.1-12/1 projekt keretében, a szakértői vélemények elkészítéséhez kidolgozott adatlap-rendszer alkalmazásának jogszabályban történő rögzítését.
- II. az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy
 - gondoskodjon a szakvélemények elkészítéséhez és a felülvizsgálatok végzéséhez szükséges egységes szakmai protokoll és módszertan mielőbbi kidolgozásáról és alkalmazásának kötelezővé tételéről;
 - fontolja meg – az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatójával történt konzultációt követően – a gyermekjogi képviselők jogkörének a megállapításaimban foglaltaknak megfelelő –kiterjesztését és létszámuk lehetőség szerinti növelését;
 - kezdeményezzen – a releváns szakmai szervezetek, intézmények és tárcák bevonásával – szakmaközi egyeztetést annak feltárása érdekében, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódásának okai miként szüntethetők meg; valamint annak tárgyában, hogy a gyermekvédelmi alapellátás intézményrendszere milyen módon erősíthető meg; illetve a gyermekvédelmi szakértői bizottságok személyi feltételeinek hiányosságai miként javíthatók a közeljövőben;
 - lehetőségei keretei között intézkedjen annak érdekében, hogy a figyelemfelhívásnak is szánt jelentésem eljusson valamennyi Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalához.
 - az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, hogy – a jelentésem megismertetésével egyidejűleg – hívja fel a megyei rendőrfőkapitányságok vezetőinek figyelmét a Gyvt.-ből fakadó kötelezettségeik betartására, különösen az ideiglenes hatályú elhelyezésekről szóló döntés, gyámhivatalnak történő haladéktalan megküldésére.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

1. számú melléklet

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

X. Fejezet – Ideiglenes hatályú elhelyezés

72. § (1)¹⁰ Ha a gyermek felügyelet nélkül marad, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a gyámhatóság, valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható határozatával ideiglenesen¹¹

a) a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség,

b)¹² tizenkettedik életévét be nem töltött gyermek esetén minden esetben a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél helyezi el, kivéve, ha egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása ezt nem teszi lehetővé vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása,

c)¹³ tizenkettedik életévét betöltött gyermek esetén, vagy ha azt a gyermek egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása indokolja, vagy ha más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása - az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt - gyermekotthonban, gyermekotthon speciális csoportjában, speciális lakásotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában helyezi el.

(1a)¹⁴ A beutaló szerv a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről haladéktalanul értesíti a gyámhatóságot vagy külföldi állampolgárságú gyermek esetében - ide nem értve a 4. § (1) bekezdés b) pontja szerinti személyt - a Kormány által kijelölt gyámhatóságot.

(2)¹⁵ Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.

(3)¹⁶ A gyermeknek az ideiglenes gondozási helyre viteléről a beutaló szerv gondoskodik.

(4)¹⁷ Az ideiglenes hatályú elhelyezéstől kezdődően a szülő gondozási, nevelési joga szünetel.

73. § (1)¹⁸ A gyámhatóság - a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ideiglenes hatályú elhelyezést követően - függetlenül attól, hogy arra mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e - annak elrendelésétől számított

a) harminc napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn, vagy

b)²⁰ harmincöt napon belül elrendeli a gyermek nevelésbe vételét, valamint egyidejűleg meghatározza a gyermek gondozási helyét és dönt a 79. § (5) bekezdés b)-g) pontjai szerinti járulékos kérdésekről, vagy

c) két hónapon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

(2) A bíróság gyermekelhelyezéssel kapcsolatos döntésének az (1) bekezdés c) pontjában meghatározott perindítással történő megváltoztatására csak abban az esetben kerülhet sor, ha azok a körülmények, amelyekre a bíróság elhelyezési döntését alapította, később lényegesen megváltoztak.

(3)²¹ A külföldi állampolgárságú gyermek – ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti személyt – ideiglenes hatályú elhelyezését követően a Kormány által kijelölt gyámhatóság haladéktalanul²²

a) értesíti az illetékes rendőr-főkapitányságot a gyermek esetleges további magyarországi tartózkodásának rendezése végett, és/vagy

b) kezdeményezi a jogsegélykérelem iránti eljárást a gyermek gyámsága, illetve örökbefogadása érdekében, vagy

¹⁰ Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 19.

¹¹ Megállapította: 2013. évi XXVII. törvény 47. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹² Megállapította: 2013. évi CCV. törvény 32. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹³ Beiktatta: 2013. évi CCV. törvény 32. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹⁴ Beiktatta: 2013. évi CCV. törvény 32. § (2). Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹⁵ Beiktatta: 2002. évi IX. törvény 52. § (2). Hatályos: 2003. I. 1-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

¹⁶ Számozását módosította: 2002. évi IX. törvény 52. § (2). Módosította: 2013. évi XXVII. törvény 79. § (2) k).

¹⁷ Számozását módosította: 2002. évi IX. törvény 52. § (2). A korábbi második mondatot megsemmisítette: 114/2010. (VI. 30.) AB határozat 1. Hatálytalan: 2010. IX. 30-tól.

¹⁸ Megállapította: 2002. évi IX. törvény 53. §. Hatályos: 2003. I. 1-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

¹⁹ Megállapította: 2010. évi CLXXI. törvény 54. §. Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

²⁰ Megállapította: 2013. évi XXVII. törvény 48. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

²¹ Módosította: 2004. évi XXVI. törvény 94. § (4) d) db), 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

²² Módosította: 2006. évi CXVII. törvény 39. § (6) 7.

c) értesíti az illetékes külképviseletet a gyermek állampolgársága szerinti országba történő visszajuttatása céljából.

(4)²³ A Kormány által kijelölt gyámhatóság a külföldi állampolgárságú gyermek - ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti személyt - ideiglenes hatályú elhelyezését a gyermek származási országának válaszáat követően azonnal, illetve hivatalból félévente felülvizsgálja, és ennek eredményeképpen dönt az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartásáról, a gondozási hely megváltoztatásáról vagy - ha azt nemzetközi szerződés vagy jogszabály nem zárja ki - az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetésével egyidejűleg a gyermek gyámságáról, örökbecfogatásáról.

74. § (1)²⁴ Ha a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezés alapján azt állapítja meg, hogy a szülői felügyelet megszüntetésének okai nem állnak fenn, de a gyermek fejlődése a korábbi környezetében nincs biztosítva, két hónapon belül pert indít a szülő (szülők) ellen a gyermeknek a különélő másik szülőnél vagy harmadik személynél történő elhelyezése iránt.

(2)²⁵ A gyámhatóság a per megindításával egyidejűleg megállapítja a szülő felügyeleti jogának szünetelését, a különélő másik szülő felügyeleti jogának feléledését, vagy azt a személyt, akinél a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, a gyermek családbafogadó gyámjával rendeli.

75. §²⁶ Ha a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezést követően azt állapítja meg, hogy a szülői felügyelet megszüntetésének okai fennállnak, két hónapon belül pert indít a szülő ellen a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránt, a perindítással egyidejűleg megállapítja a szülő felügyeleti jogának szünetelését, továbbá²⁷

a) megállapítja a különélő másik szülő szülői felügyeleti jogának feléledését, és felhívja őt e joga gyakorlására, ha a gyermeket ideiglenes hatállyal nála helyezték el,

b)²⁸ a gyermek családbafogadó gyámjával rendeli azt a hozzátartozót vagy más személyt, akinél a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték,

c)²⁹ gyermekvédelmi gyámot rendel, ha a gyermeket ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyezték el.

75/A. §³⁰ Ha a szülő hozzájárult

a)³¹ gyermeke ismeretlen személy általi örökbecfogatásához, a gyámhatóság gyermekvédelmi gyámot rendel a gyermek számára és a gyermeket ideiglenesen a leendő örökbecfogadó szülőnél helyezi el,

b)³² gyermekének ismert személy általi örökbecfogatásához és az örökbecfogatás engedélyezését a leendő örökbecfogadó szülő és a gyámság alatt álló, örökbecfogatandó gyermek gyámja kéri, alkalmassága esetén a gyámhatóság a leendő örökbecfogadó szülőt a gyermek családbafogadó gyámjával rendeli ki és a gyermeket nála ideiglenesen elhelyezi.

76. § (1)³³ A gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezést megszünteti, ha

a) megállapítja, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés feltételei nem álltak fenn, és a gyermek fejlődése korábbi környezetében - szükség esetén védelembe vétel mellett - biztosítható,

b)³⁴ a gyermeket nevelésbe veszi,

c) a bíróság a szülői felügyelet megszüntetése, illetve a gyermek elhelyezésének megváltoztatása iránti perben jogerősen döntött,

d)³⁵ a gyermeket családba fogadják,

e)³⁶ a gyermeket örökbe fogadják,

f)³⁷

²³ Megállapította: 2009. évi LXXIX. törvény 18. §. Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

²⁴ Módosította: 2010. évi CLXXI. törvény 65. § 17., 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

²⁵ Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1., 2012. évi CXCV. törvény 76. § (2) 10.

²⁶ Módosította: 2010. évi CLXXI. törvény 65. § 17. Módosítva: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1. alapján.

²⁷ Módosította: 2002. évi IX. törvény 108. § (2) e).

²⁸ Módosította: 2011. évi CCXI. törvény 29. § c).

²⁹ Módosította: 2012. évi CXCV. törvény 76. § (2) 11.

³⁰ Beiktatta: 2009. évi LXXIX. törvény 19. §. Hatályos: 2009. IX. 1-től.

³¹ Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1., 2012. évi CXCV. törvény 76. § (2) 12.

³² Módosította: 2011. évi CCXI. törvény 29. § c), 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

³³ Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

³⁴ Módosította: 2013. évi XXVII. törvény 78. § (2) a).

³⁵ Beiktatta: 2002. évi IX. törvény 54. § (1). Hatályos: 2003. I. 1-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

³⁶ Beiktatta: 2002. évi IX. törvény 54. § (1). Hatályos: 2003. I. 1-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni.

³⁷ Hatályon kívül helyezte: 2013. évi XXVII. törvény 78. § (2) d). Hatálytalan: 2014. I. 1-től.

- (2)³⁸ A gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezés során a gyermek gondozási helyét megváltoztatja, ha megállapítja, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés feltételei fennállnak, azonban
- a) a gyermek nevelőszülőnél, gyermekotthonban történő elhelyezését követően válik ismertté, hogy van a gyermek nevelésére alkalmas és azt vállaló külön élő másik szülő, más hozzátartozó, illetve más személy, akinél a gyermek ideiglenes hatállyal elhelyezhető, vagy
 - b) a gyermek jelenlegi gondozási helyének megváltoztatása más okból indokolt.

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet

Ideiglenes hatályú elhelyezés

95. §³⁹ (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezést, mint a gyermek érdekében történő azonnali intézkedést megalapozza

- a) a gyermek súlyos veszélyeztetettsége,
- b) a gyermek által tanúsított olyan magatartás, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat,
- c) a bíróság szülői felügyeletet megszüntető határozata, amennyiben annak hatálya a később született gyermekekre is kihat,
- d) a szülő gyermekének ismeretlen személy általi örökbefogadásához való hozzájárulása,
- e) ha a gyermek felügyelet nélkül marad.

(2) A gyermek ideiglenes gondozási helyét - ha a gyermek ideiglenes elhelyezésére különülő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél nincs lehetőség - a gyermek lakóhelyéhez igazodóan kell meghatározni a Gyvt. 72. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint.

96. § (1) A beutaló szerv az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntése előtt meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket, kivéve, ha a súlyos veszélyeztetettség a gyermek életét közvetlen veszélynek teszi ki.

(2)⁴⁰

(3)⁴¹ Ha az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára jogosult gyámhivatal gyermekelhelyezés, gyermekelhelyezés megváltoztatása vagy szülői felügyelet megszüntetése iránti per indokoltságát állapítja meg, erről - meghallgatása után - értesíti a gyermek szülőjét vagy más törvényes képviselőjét.

A döntés tartalma⁴²

97. § (1)⁴³ A gyermeket ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy az Szt. hatálya alá tartozó fogyatékos személyek vagy pszichiátriai betegek otthonában, fogyatékos személyek ápoló-gondozó célú lakóotthonában (a továbbiakban együtt: fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthona) történő elhelyezéséről szóló határozat rendelkező része a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza

- a) a gyermeknek az ideiglenes gondozási helyre viteléről való rendelkezést,
- b) annak a megállapítását, hogy a szülő, a gyám gondozási, nevelési joga szünetel,
- c) a gyermeket gondozásba vevő személy, nevelőszülői hálózat vagy intézmény felhívását a gondozásba vétel időpontjának közlésére,
- d) a tájékoztatást az ideiglenes hatályú elhelyezés kötelező felülvizsgálatáról és szükség esetén rendelkezést az iratoknak a felülvizsgálat lefolytatására illetékes gyámhivatal részére történő megküldéséről,
- e) külföldi állampolgárságú gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követően a Budapest Főváros V. kerületi Gyámhivatalának megkeresését,
- f) a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság kimondását,
- g) három év alatti gyermek esetén a kora miatt fennálló különleges ellátási szükségletének tényét,
- h) a családi pótlék igénylésére történő felhívást,
- i) a gyámhivatal által elrendelt ideiglenes hatályú elhelyezés esetén
- ia) a kapcsolattartásra [30/G. § (2) bek.],
- ib) szükség esetén a gyermekvédelmi gyám kirendelésére [Gyvt. 84. § (1) bek.] vonatkozó döntést.

³⁸ Megállapította: 2002. évi IX. törvény 54. § (2). Módosította: 2012. évi XCIII. törvény 35. § (7) 1.

³⁹ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 27. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁰ Hatályon kívül helyezte: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 64. § (2) c). Hatálytalan: 2014. I. 1-től.

⁴¹ Megállapította: 14/2003. (II. 12.) Korm. rendelet 56. §. Hatályos: 2003. II. 15-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni. A folyamatban lévő első és másodfokú ügyekben a korábbi rendelkezések az irányadóak.

⁴² Módosította: 275/2008. (XI. 21.) Korm. rendelet 23. § (6) al).

⁴³ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 28. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

- (2)⁴⁴ Az ideiglenes hatályú elhelyezést elrendelő határozatot közölni kell a gyermekétől külön élő szülővel és a gondozási helyen működő gyermekjogi képviselővel.
- (3)⁴⁵ Ha a gyámhivatal a különélő másik szülőnél vagy harmadik személynél történő ideiglenes hatályú elhelyezésről dönt, és ezzel egyidejűleg a gyermek elhelyezése vagy elhelyezésének megváltoztatása iránt pert indít, a határozat rendelkező része a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza
- a szülő szülői felügyeleti joga szünetelésének megállapítását,
 - a másik szülő szülői felügyeleti joga feléledésének megállapítását vagy a gyámrendelést,
 - kérelem esetén a kapcsolattartás kérdésében való döntést,
 - a gyermeknek a különélő másik szülő vagy harmadik személy által történő átvételének helyéről, időpontjáról és módjáról szóló döntést,
 - a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság kimondását.
- (4)⁴⁶ Ha a szülő gyermekének ismeretlen személy általi örökbefogadásához járul hozzá, az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza
- a szülői felügyeleti jog szünetelésének vagy megszűnésének megállapítását,
 - a gyermekvédelmi gyám kirendelését,
 - az ideiglenes hatályú elhelyezés kezdő időpontját,
 - a gyermeknek a leendő örökbefogadó szülőnek történő kiadásáról, vagy ha erre nincs lehetőség, az ideiglenes gondozási helyre való viteléről való döntést,
 - a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság kimondását.
- (5)⁴⁷ Ha a szülő hozzájárul gyermeke ismeretlen személy általi örökbefogadásához, és a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére a leendő örökbefogadó szülőnél kerül sor, a gyámhivatal a határozat meghozatalával egyidejűleg közli a szülővel a szülői felügyeleti joga szünetelésének vagy megszűnésének, valamint a gyermek kötelező gondozásba történő kihelyezésének tényét.
- (6)⁴⁸ Az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat meghozatalával egyidejűleg a gyámhivatal közli a családtámogatási ellátást folyósító szervvel és a gyermeket ellátó védőnővel a gyermek gondozási helye megváltoztatásának és az esetleges gyámrendelésnek a tényét.
- 97/A. §⁴⁹** (1) A Gyvt. 72. § (1) bekezdése szerinti beutaló szerv által hozott ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat elleni fellebbezés nyolc napon belül nyújtható be, kivéve, ha az ügyészség, a bíróság vagy fellebbezés esetén a szociális és gyámhivatal döntött a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről.
- (2) A Gyvt. 72. § (1) bekezdése szerinti beutaló szerv által hozott ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat elleni fellebbezést a beutaló szerv székhelye szerint illetékes szociális és gyámhivatal bírálja el tizenöt napon belül.
- (3) Ha a szociális és gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés elleni fellebbezés elbírálásának eredményeként az első fokú határozatot megsemmisíti, ezzel egyidejűleg rendelkeznie kell a gyermeknek a szülő vagy a gyám részére történő kiadásáról. Az ideiglenes hatályú elhelyezés nem semmisíthető meg, ha a gyermek a szülő vagy a gyám részére nem adható ki.
- 98. §** (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során az illetékes gyámhivatal⁵⁰
- meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket,
 - ⁵¹ környezettanulmányt készít vagy szerez be,
 - ⁵² kikéri mindazon szervek véleményét, amelyek a gyermekkel az ideiglenes hatályú elhelyezést megelőzően foglalkoztak.
- (2)⁵³ A gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezést megszünteti, ha annak okai nem állnak fenn, és indokolt esetben elrendeli a gyermek védelembe vételét.
- (3) A Gyvt. 72. §-ának (1) bekezdésében meghatározott beutaló szerv által elrendelt ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetéséről - ha annak okai már nem állnak fenn - kizárólag a városi gyámhivatal dönt.
- (4)⁵⁴ A gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését elrendelő határozatában megjelöli az ideiglenes hatályú elhelyezés utolsó napját.

⁴⁴ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 28. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁵ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 28. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁶ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 28. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁷ Megállapította: 173/2009. (VIII. 29.) Korm. r. 34. § (2). Módosította: 237/2010. (IX. 13.) Korm. r. 15. § i).

⁴⁸ Megállapította: 173/2009. (VIII. 29.) Korm. r. 34. § (2). Módosította: 97/2013. (III. 29.) Korm. r. 65. § (3) 9.

⁴⁹ Megállapította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 29. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁵⁰ Megállapította: 14/2003. (II. 12.) Korm. r. 58. §. Hatályos: 2003. II. 15-től. Ezt követően indult ügyekben kell alkalmazni. A folyamatban lévő első és másodfokú ügyekben a korábbi rendelkezések az irányadóak.

⁵¹ Módosította: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 65. § (3) 10.

⁵² Módosította: 360/2010. (XII. 30.) Korm. rendelet 25. § 24.

⁵³ Megállapította: 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 12. § (12). Hatályos: 2013. I. 1-től.

⁵⁴ Beiktatta: 97/2013. (III. 29.) Korm. rendelet 30. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6609/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Várady Eszter

Az eljárás megindulása

A panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzat édesanyja – 2007-ben bekövetkezett halálától üresen álló – ingatlanára szemétszállítási díjat állapított meg. Tekintettel arra, hogy panaszos a beadványához nem csatolt dokumentumokat, megkerestem az ügyben az érintett önkormányzat jegyzőjét, és tájékoztatását kértem a sérelmezett eljárással összefüggő szakmai álláspontjáról, valamint a szemétszállítás helyi szabályozásáról.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bek.] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bek.]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján megállapítottam, hogy az önkormányzati szabályozás nem biztosítja az ingatlanhasználók számára, hogy a háztartásukban keletkező hulladék mennyiségének megfelelő méretű, a szabályozás szerinti 120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edényt választhassanak. Hangony Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi települési szilárd hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szabályairól szóló 20/2007. (XII. 20) önkormányzati rendeletének (Ör.) 4. § (1) a) pontja értelmében a szilárd kommunális közszolgáltatás magában foglalja a község területén keletkező hulladékok heti egy alkalommal (pénteki napon) történő összegyűjtését a települési önkormányzat által biztosított 120 literes gyűjtőedényekben. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXVI. törvény 2013. július 12-én hatályba lépett módosítása szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit.

Ezzel szemben a hatályos önkormányzati rendelet jelenleg nem tartalmaz szabályozást a szüneteltetés eseteire vonatkozóan.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Az Alkotmánybíróság is – 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*. Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: *„Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”*⁴ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint⁵ az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A hulladékgazdálkodásra vonatkozó irányelvek és alapvető szabályozás

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Riói Nyilatkozat 16. elve határozza meg: *„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”*

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A 38. § (1) és (2) bekezdései előírják, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ez esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A 201. § (2) bekezdése mondja ki a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét, ami szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között – anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné – a szerződés megkötésekor feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás tehát egyrészt olyan helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja, másrészt a közszolgáltató és az ingatlanhasználó között a jogszabály alapján keletkező kötetmi jogviszony. E jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabály állapítja meg, így azokban a feleknek nem kell megállapodniuk.

Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez. A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit. Valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételeinek miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit, az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

A Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozástól eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedény űrmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre irányadó szabályok, így a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékiszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani. A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az

EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevétele mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladék szállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az *"igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja"*.

Az Alkotmánybíróság a 12/2000. (III. 31.) AB határozatában kifejtette, hogy *"a jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására"*. [ABH 1998. 492, 495.]

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi"*. [48/2000. (XII. 18.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, b) az ingatlant használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).*

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

Mivel a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok – tehát a hulladék mennyisége, az ingatlan használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége – figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Ahogy azt az OBH-2338/2007. és OBH-1187/2010. számú ombudsmani jelentések is megállapították, nem vitatható, hogy amennyiben egy települési önkormányzat nem biztosít 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára, akkor nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét sem.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

A korábbi ombudsmani jelentések és a jelen ügy vizsgálata alapján megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy a 120 literes gyűjtőedénynél nem biztosít kisebb edényt a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára.

Hulladékszállítási díj megállapítása a lakatlan ingatlan tekintetében

A Htv. 38. § (1) értelmében⁸ az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi.

(2)⁹ Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter rendeletében meghatározott feltételek szerint

A jogviszony az ingatlantulajdonos/ingatlanhasználó között és a közszolgáltató között már azzal létrejön, hogy a közszolgáltató a teljesítést felajánlja, szolgáltatása lényeges feltételeiről értesíti az ingatlantulajdonost, aki a szolgáltatást igénybe veszi.

⁸ Módosította: 2013. évi CXXV. törvény 66. § (4).

⁹ Módosította: 2013. évi CXXV. törvény 66. § (5).

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések szerint a hulladék elszállítása nem feltétele a kötelező közszolgáltatás igénybevételének és az érte járó díj megfizetésének. Az Alkotmánybíróság szerint sem mentesülhet a díjfizetési kötelezettség alól az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe.

A problémakör két pólusára hívom fel a figyelmet. Egyrészt az idézett jogszabályi hely alapján a szolgáltatási szerződés egyik alanya az ingatlanhasználó, tehát már a meghatározás is utal arra, hogy használaton kívüli ingatlan esetén a díjmegállapításnál differenciálni szükséges. Másrészt a problémakör másik pólusa, hogy a szolgáltatónak – a szolgáltatás jellegéből adódóan – akkor is felmerülnek költségei, ha az ingatlanhasználó a szemétszállítást nem veszi igénybe.

A közszolgáltatói díjakat, a kedvezmények eseteit, valamint a szünetelés intézményét e két érdek érvényesülésével, arányosan kell megállapítani.

A közszolgáltatás részletes feltételeit a helyi önkormányzatok a helyi hulladékgazdálkodásról szóló rendeleteikben szabályozzák, ezekben díjfizetés alóli mentességeket állapítanak és kedvezményeket állapíthatnak meg. Ebben az önkormányzatok nagyfokú önállósággal rendelkeznek, mérlegelési jogkörükben maguk dönthetnek. Ennek megfelelően a helyi rendeletek nagy különbözőséget mutatnak – többek között – abban a kérdésben, hogy szabályozzák-e a mentességek (kedvezmények) körét, ha igen miként. Egyes rendeletek az üresen álló, illetve nem használt ingatlanok esetében szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét, míg mások nem. A hangonyi hulladékgazdálkodásról szóló Ör. nem tartalmaz rendelkezést, illetve nem ad lehetőséget a közszolgáltatás szüneteltetésére üresen álló ingatlan esetében.

Azáltal, hogy az Önkormányzat nem tesz eleget a Htv. szüneteléssel kapcsolatos 2013. július 12-én hatályba lépett módosításának, Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Hangony Község Önkormányzatának polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, ennek keretében kezdeményezze a rendelet olyan módosítását, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 120 literesnél kisebb ürtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, valamint a szünetelés lehetőségét.

Kérem, hogy állásfoglalásáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül szíveskedjék értesíteni.

Tájékoztatom, hogy nem megfelelő intézkedése, vagy az intézkedés elmulasztása esetén az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogköröm alapján megfontolom a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatának kezdeményezését.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6726/2013. számú ügyben**

Előadó: Dr. Fogarassy Edit

Az eljárás megindulása

A Hivatalomhoz forduló panaszos a vele szemben, helyszíni bírság formájában kiszabott közigazgatási bírság végrehajtásával kapcsolatban kért tájékoztatást. Beadványához csatolta a IV. kerületi Rendőrkapitányság tájékoztatóját a közigazgatási bírság kiszabásáról. A részemre megküldött tájékoztató – a KRESZ-en kívül – nem tartalmazott jogszabályi hivatkozást.

A panasszal összefüggésben – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot rendeltem el, melynek keretében a IV. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjétől tájékoztatást és az iratok megküldését kértem.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

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)

A megállapított tényállás

A panasszal szemben a IV. kerületi Rendőrkapitányság beosztottai 2013. szeptember 21-én – biztonsági öv használatának hiánya miatt – helyszínen végrehajtott közlekedésrendészeti ellenőrzés során tízezer Ft közigazgatási bírságot szabtak ki. Átadtak a részére egy tájékoztatót a közigazgatási bírság kiszabásáról, amely – a KRESZ-en kívül – semmilyen jogszabályi hivatkozást nem tartalmazott.

A *formanyomtatvány-tájékoztató* – az intézkedés idejének, helyének, az ellenőrzött személy és gépjármű adatainak rögzítését követően – felsorolja a KRESZ egyes szabályait, melyek közül a hatóság X-szel megjelöli, hogy melyik szabályt sértették meg.¹

A tájékoztató ezt követően az alábbiakat tartalmazza: „A fenti rendelkezés megsértése miatt...Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezem.”² „A fent közölt közigazgatási bírságot – ha ennek feltételei rendelkezésre állnak – bankkártyával a helyszínen meg lehet fizetni, ellenkező esetben 15 napon belül, a mellékelt készpénz-átutalási megbízáson kell megfizetni. Amennyiben a közigazgatási bírságot a nyitva álló határidőn belül nem fizeti meg, akkor az adók módjára történő végrehajtás szabályai szerint érvényesítem. Tájékoztatom, hogy amennyiben a bírság összegét az erre nyitva álló határidőn belül nem fizeti meg, és ezt a közúti ellenőrzést folytató hatóság észleli, úgy a járműve visszatartását rendelheti el. A tényállást megalapozza a jogsértést észlelő...³ valamint a (bizonyítékot rögzítő technikai eszköz megnevezése, az azonosításhoz szükséges egyéb adatok) ... Az ügyfél a jogsértés elkövetését elismerte, a közigazgatási bírság kiszabását tudomásul vette, így a közigazgatási bírság jogerőre emelkedett, ellene fellebbezésnek nincs helye, azonban annak bírósági felülvizsgálatát a bírságot kiszabó hatóságnál benyújtott keresetben, 30 napon belül, jogszabálysértésre való hivatkozással a IV-XV. ker. Bíróságtól kérheti. A bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, azonban a felek kérelmére tárgyalást tart.

¹ A járművezető szervezetében szeszes ital fogyasztásából származó alkohol tilalmára (KRESZ 4. § (1) c) pont), a továbbhaladás tilalmára (KRESZ 9. § (4) c) és d) pontok, 39. § (3) b)-e) és h) pontok), a megengedett legnagyobb sebességre (KRESZ 14. § (1) d) és z)1. pontok, 26. § (1)-(2) bek., 39/A. § (2) bek.), a biztonsági öv használatára (KRESZ 48. § (4) bek.) vonatkozó szabályok.

² A nyomtatvány ezt követően tájékoztatást tartalmaz az előéleti pontok kiszabása során figyelembe vett szabályszegés kódjáról és a halmazati pontok összegéről is.

³ A vizsgált ügyben „rendőri intézkedést” írtak be a kipontozott helyre.

Tárgyalás tartását az ügyfél a keresetlevélben kérheti, melynek elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.” Ezt követi a dátum és az eljáró hatóság tagjának megnevezése, rendfokozata (aláírás), majd a szintén aláírással és dátummal ellátott ügyféli nyilatkozat, mely szerint az ügyfél a szabályszegés elkövetését elismeri, a közigazgatási bírság kiszabását tudomásul vette, a tájékoztatást megkapta, a bírságot a helyszínen megfizette, illetve a későbbi befizetéshez a készpénz-átutalási megbízást átvette.

A *IV. kerületi Rendőrkapitányság vezetője* a megkeresésem nyomán arról tájékoztatott, hogy a tájékoztató alkalmazását a 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet írja elő a hatóság számára, annak szövegét az ORFK Közlekedésrendészeti Főosztálya hagyja jóvá. Arról is tájékoztatott, hogy a 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet 2012. augusztus 24-i módosítása óta a bírság megfizetésének határideje 30 nap, ami a tájékoztatóban hibásan szerepel.⁴

A rendőrség 2013. szeptember 26-án kelt elektronikus levélben tájékoztatta a panaszost arról, hogy a bírság közérdekű munkára való átváltoztatására nincs lehetőség, továbbá a bírság befizetésének határideje – a tájékoztatóban foglaltakkal ellentétben – 30 nap.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 (4) bekezdés kimondja, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja alapján a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztos a által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés a) pontja szerint a rendőrség rendvédelmi szerv.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikke a korábbi Alkotmánnyal egyezően rögzíti a *jogállamiság elvét*. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁵ Az Alkotmánybíróság a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a *jogbiztonságot*, ami az állam – és 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.⁶

⁴ A rendőrség tájékoztatása szerint az adók módjára történő végrehajtásra a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 126-127. és 129. §-ai irányadóak. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 42. § (3) bekezdése értelmében törvény eltérő rendelkezése hiányában – a bíróság, ügyészség által kiszabott eljárási bírság és rendbírság kivételével – a jogerősen kiszabott és meg nem fizetett bírság, valamint a meg nem fizetett bírság miatt jogerősen kiszabott és meg nem fizetett késedelmi pótlék köztartozásnak minősül, és adók módjára kell behajtani. Az adók módjára való végrehajtásra tehát nem a Ket., hanem az Áht. szabályai vonatkoznak.

⁵ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes (fair) hatósági eljáráshoz való jogot*, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék; valamint ahhoz, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint indokolják a döntéseiket. A korábban a jogállamiság, jobbiztonság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben már önálló alkotmányjogi normaként fogalmazódik meg az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkével összhangban. Az Alaptörvény ezáltal alkotmányos rangra emelt egyes, a Ket.-ben megfogalmazott ügyintézési alapelveket, de természetesen az Alaptörvény egyéb rendelkezései (törvény előtti egyenlőség, egyenlő bánásmód elve) is irányadók a közigazgatási hatósági eljárásban.

3. A vizsgálat érdemében

A rendőrség által alkalmazott tájékoztatóval kapcsolatban az alábbi jogszabályi rendelkezéseket szükséges kiemelni: A közúti közlekedésről szóló *1988. évi I. törvény (Kkt.)* 20. § (1) bekezdésének kb) pontja értelmében a közúti közlekedési szabályok közül a biztonsági öv használatára vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők. A 20. § (4a) bekezdése alapján a közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha a 20. § (1) bekezdés k) vagy m) pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személye a helyszínen megállapítást nyer, a hatóság eljáró tagja határozathozatal nélkül szabja ki a bírságot és döntését közli az elkövetővel. Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell. A 20. § (9) bekezdése szerint a jármű vezetőjét a külön jogszabályban foglaltak szerint írásban tájékoztatni kell magyar, angol, német vagy orosz nyelven a (4a) bekezdés szerint kiszabott bírságról, továbbá a bírságolási eljárás lefolytatására vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről.

Az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírságolással összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és felhasználásának rendjéről szóló *42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet* 3. § (4) bekezdése értelmében a kiszabott bírság összegét a bírságot kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől, vagy a határozathozatal nélkül alkalmazott közigazgatási bírság esetében a közléstől számított 30 napon belül az eljáró hatóság megfelelő számlájára kell befizetni. Az 5. § (1) bekezdésének b) pontja kimondja, hogy a Kkt. 20. § (9) bekezdésében meghatározott, az ügyfél részére átadandó írásbeli tájékoztatás tartalmát a helyszínen kiszabott bírságról a 3. melléklet tartalmazza. A mellékelt 9. pontja szerint a tájékoztató tartalmazza a bírság kiszabásának alapját képező jogszabályi rendelkezést, a kiszabott bírság összegét, megfizetésének határidejét és lehetséges módját, valamint a jogorvoslatról való tájékoztatást. Rögzíti továbbá az ügyfél nyilatkozatát, mely szerint tudomásul veszi, hogy a 30 napon belül meg nem fizetett bírság – a törvényes feltételek megléte esetén – adók módjára behajtható.

A Kkt. tehát egyértelműen előírja, hogy a jármű vezetőjének adott írásbeli tájékoztatásnak tartalmaznia kell a bírságolási eljárás lefolytatásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket. Az NFM rendelet pedig a bírság kiszabásának alapját képező jogszabályi rendelkezést említi. Ez álláspontom szerint magában foglalja a Kkt. és a kiszabható bírságok összegét szabályozó 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseiről való tájékoztatást is.

Az NFM rendelet 2012. augusztus 24. óta hatályos szabályozása rögzíti azt is, hogy a határozathozatal nélkül alkalmazott bírságot a közléstől számított 30 napon belül kell megfizetni, a tájékoztatóban ennek ellenére 15 napos határidő szerepel.

Vizsgálatom eredményeként megállapítom, hogy *a rendőrség által egységesen alkalmazott közigazgatási bírság kiszabásáról szóló tájékoztató tartalmi hiányossága, valamint pontatlansága sérti az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogát.*

Az ügy vizsgálata során egy további problémát is észleltem, melyre fel szeretném hívni a jogi szabályozás kidolgozásáért felelős miniszterek figyelmét: *A vonatkozó jogszabályok megfogalmazása – a bírság, illetve a közigazgatási bírság szóhasználat tekintetében – nem egyértelmű*, ami a jogállamiság elvéből levezethető jobbiztonság követelményét is érinti.

A Kkt. 20. §-ának egyes szakaszai – a 2012. április 15-től hatályos (4c) és a (4d) bekezdések kivételével – bírság kiszabását teszik lehetővé, szemben a Kkt. 21. §-ával, amely kifejezetten a közigazgatási bírság kötelező kiszabásáról rendelkezik. Ehhez a szóhasználatához igazodik az egyes szabályszegések esetén kiszabandó bírságok összegét meghatározó két Korm. rendelet is.⁷

Az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet hatálya – többek között – kiterjed a Kkt. 20. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenységek végzésére vonatkozó rendelkezések megsértése esetére a külön jogszabályban meghatározott bírság kivetésére és felhasználásának rendjére, valamint a hozzá kapcsolódó hatósági intézkedések végrehajtásának módjára.⁸ A rendelet korábban már hivatkozott 3. számú melléklete viszont az „Írásbeli tájékoztatás a közigazgatási bírság helyszíni kiszabásáról és az ügyfél nyilatkozata” címet viseli.

Tovább bonyolítja a helyzetet a Kkt. 2012. április 15-i hatállyal beiktatott 20. § (4b)-(4c)-(4d) bekezdésének önmagában is ellentmondásos szóhasználata.

A kérdés tisztázása – mit tekintünk közigazgatási bírságnak – már csak azért sem mellőzhető, mert a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Büntető Törvénykönyvben a hamis vád és a mentő körülmény elhallgatása esetében tényállási elemként szerepel a „közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés.”⁹

Intézkedésem

Az alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *ajánlást teszek az országos rendőrfőkapitánynak*, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően módosítsa a közigazgatási bírság helyszíni kiszabásáról szóló tájékoztató tartalmát.

Jelentésemet – figyelemfelhívás céljából – megküldöm a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, valamint a nemzeti fejlesztési miniszternek is.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

⁷ 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet a közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, illetve 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről.

⁸ 1. § b) pont

⁹ 2012. évi C. törvény 269. § és 281. § (3) bek.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről (Kkt.):

20. § (1) Az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban

k) a közúti közlekedési szabályok közül

kb) a biztonsági öv használatára,

vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők.

(2) A bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására – a (11) bekezdésben meghatározott ellenőrzési jogosultsághoz igazodóan – a közlekedési hatóság, a rendőrség, a vámhatóság, a katasztrófavédelmi hatóság, a munkaügyi hatóság és a közterület-felügyelet (a továbbiakban együtt: eljáró hatóság) jogosult.

(4) Az (1) bekezdés *a)*-*j)* és *l)* pontjában foglalt valamely rendelkezés megsértőjével szemben – ide nem értve a regisztrációs adóról szóló törvény szerinti gépjárműflotta-üzemeltetőtől bérbe vett személygépkocsi bérlőjét, vezetőjét, ha a személygépkocsi után a regisztrációs adót megfizették, és ezt a személygépkocsi vezetője a vámhatóság által kiállított igazolás bemutatásával bizonyítja – 10 000 forinttól 800 000 forintig, a *k)* és *m)* pontokban foglalt esetben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő bírság szabható ki. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabandó bírságok, valamint a több jogsértő cselekmény vagy mulasztás esetén az ugyanabban az eljárásban kiszabható bírság maximális összegét külön jogszabály állapítja meg. Nincs helye bírság kiszabásának, ha a jogsértő cselekmény elkövetése óta két év eltelt (elévülés).

(4a) A közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha a 20. § (1) bekezdés *k)* vagy *m)* pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személye a helyszínen megállapítást nyer, a hatóság eljáró tagja határozathozatal nélkül szabja ki a bírságot és döntését közli az elkövetővel. Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell.

(4b)¹⁰ A közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha az (1) bekezdés *kg)* pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté és a szabályszegést a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették, a (4) bekezdésben meghatározott bírságot a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben kell kiszabni. Ilyenkor az üzemben tartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó csekkszelvényt megküldeni.

(4c)¹¹ Ha a gépjármű üzemben tartója a (4b) bekezdés alapján kiszabott közigazgatási bírságot nem veszi tudomásul, a közigazgatási hatósági eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni. Így kell eljárni akkor is, ha a gépjármű üzemben tartójának megküldött csekkszelvényen vagy banki átutalással a közigazgatási bírságot harminc napon belül nem fizetik meg.

(4d)¹² A közigazgatási bírság kiszabására jogosult szerv a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban közvetlen adathozzáféréssel átveheti a gépjármű-nyilvántartásból a szabályszegés bizonyításához szükséges külön jogszabály szerinti jármű-azonosító adatokat, a természetes személy üzemben tartó személyes adatait és a nem természetes személy üzemben tartó azonosításához szükséges adatokat.

(7) Közúti forgalomban történő ellenőrzés esetén a járművet – a veszélyes áru, a gyorsan romló élelmiszer és az élő állat szállítmány feltartóztatására vonatkozó előírások megtartásával – a hatósági eljárás lefolytatása során, illetve a bírság, illetőleg a pénzkövetelés biztosítás megfizetéséig az erre vonatkozó külön határozat kiadása nélkül a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénynek a biztosítási intézkedésekre vonatkozó feltételek szerint vissza lehet tartani. A jármű nem tartható vissza különösen abban az esetben, ha

¹⁰ Beiktatta: 2012. évi II. törvény 253. § (5). Hatályos: 2012. IV. 15-től. Ezt követően elkövetett szabálysértésekre kell alkalmazni. Módosította: 2012. évi CXIX. törvény 37. § (2).

¹¹ Beiktatta: 2012. évi II. törvény 253. § (5). Hatályos: 2012. IV. 15-től. Ezt követően elkövetett szabálysértésekre kell alkalmazni.

¹² Beiktatta: 2012. évi II. törvény 253. § (5). Hatályos: 2012. IV. 15-től. Ezt követően elkövetett szabálysértésekre kell alkalmazni.

a) a bírságfizetésre kötelezett (kötelezettek) székhelye, illetve lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye Magyarország területén van, és a kötelezett rendelkezik az állami adóhatóság által kiadott adószámmal, illetve adóazonosító jellel, vagy

b) a bírságfizetési kötelezettség teljesítéséért pénzügyi intézmény kezességet, garanciát vállal vagy a kötelezettséget belföldön bejegyzett, adószámmal rendelkező gazdálkodó szervezet átvállalja és ezt a tényt a bírságfizetésre kötelezett az eljárás során hitelt érdemlően igazolja.

(9)¹³ A jármű vezetőjét a külön jogszabályban foglaltak szerint írásban tájékoztatni kell magyar, angol, német vagy orosz nyelven a (4a) bekezdés szerint kiszabott bírságról, illetve a (8) bekezdés szerint kijelölt várakozási helyről valamint annak megközelítési útvonaláról, továbbá a bírságolási eljárás lefolytatására vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről.

21. § (2)¹⁴ Ha az (1) bekezdés szerinti egyes előírásokat megszegik, az üzemben tartóval, illetve a 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő közigazgatási bírságot kell kiszabni. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét a Kormány rendeletben határozza meg. Amennyiben egy cselekménnyel több előírást szegnek meg és azt egy eljárásban bírálják el, a kiszabandó bírság összegét az egyes szabályszegésekhez rendelt bírságösszegek összegeként kell megállapítani.

(2a)¹⁵ Amennyiben a 20. § (1) bekezdés *k)* vagy *m)* pontjában foglalt szabályszegést elkövető kiléte a helyszíni intézkedés, vagy a közigazgatási hatósági eljárásban ismertté válik, a (2) bekezdésben meghatározott bírság helyett a jármű vezetőjével szemben a 20. § (4) bekezdés szerinti bírságot kell kiszabni.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.):

5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

126. § (1) A hatóság döntése végrehajtható, ha

a) pénzfizetésre, továbbá meghatározott cselekményre vagy magatartásra irányuló kötelezettséget állapít meg, a döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap (a továbbiakban együtt: határidő) eredménytelenül telt el,

127. § (2) Az elsőfokú hatóság megindítja a végrehajtást, ha megállapította, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítése határidőre nem vagy csak részben, vagy nem az előírásoknak megfelelően történt.

(3) Ha az elsőfokú hatóság fogatosítja a végrehajtást, a végrehajtás megindításáról nem kell külön végzést hozni, hanem a fogatosítást az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított nyolc napon belül meg kell kezdeni.

(4) Ha a végrehajtást nem az elsőfokú hatóság fogatosítja, a végrehajtás megindításáról az elsőfokú hatóság – a rendelkezésére álló adatok vagy a hatósági ellenőrzés eredménye alapján – végzést hoz, amelyet közöl a végrehajtást fogatosító szervvel is. Ilyen esetben a végrehajtás a végrehajtást fogatosító szervvel való közlést követő napon indul meg.

129. § A közigazgatási végrehajtás során a pénzfizetési kötelezettség végrehajtására elsősorban a biztosítási intézkedés során lefoglalt, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeget, ha ez az összeg a követelést nem vagy csak részben fedezi, a kötelezett szabad rendelkezése alatt álló, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összeget, vagy ha ez természetes személy esetében nem lehetséges, a kötelezett munkabérért kell végrehajtás alá vonni.

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról:

42. § (1) Az önálló szabályozó szerv kivételével az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv által kiszabott és beszedett bírság, annak késedelmi kamata és pótléka a költségvetési szervnél és területi szerveinél nem használható fel. A beszedett bírság, késedelmi kamat, pótlék – a bírságból jogszabály alapján a helyi önkormányzatot megillető rész kivételével – a 14. § (4) bekezdés *d)* pontja szerinti fejezet javára elszámolandó költségvetési bevételt képez.

¹³ Megállapította: 2010. évi CLXXII. törvény 10. § (5). Hatályos: 2011. VII. 1-jétől.

¹⁴ Megállapította: 2009. évi XLV. törvény 5. § (2). Módosította: 2012. évi CXIX. törvény 36. § (2).

¹⁵ Megállapította: 2013. évi LXVII. törvény 33. § (2). Hatályos: 2013. VII. 1-től.

(3) Törvény eltérő rendelkezése hiányában – a bíróság, ügyészség által kiszabott eljárási bírság és rendbírság kivételével – a jogerősen kiszabott és meg nem fizetett bírság, valamint a meg nem fizetett bírság miatt jogerősen kiszabott és meg nem fizetett késedelmi pótlék köztartozásnak minősül, és adók módjára kell behajtani.

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.):

269. § Aki

a) mást hatóság előtt szabálysértéssel vagy közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegéssel hamisan vádol,

c) más ellen szabálysértésre, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegésre vagy fegyelmi vétségre vonatkozó koholt bizonyítékot hoz a hatóság vagy a fegyelmi jogkör gyakorlójának tudomására,

vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

281. § (3) Aki olyan tényt, amelytől a szabálysértési, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés miatt indult vagy fegyelmi eljárás alá vont személy elleni eljárás megszüntetése függhet, vele, jogi képviselőjével vagy a hatósággal nem közöl, vétség miatt elzárással büntetendő.

410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről:

1. § (1) A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 21. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – a 2-8/A. §-ban hivatkozott rendelkezések megsértése esetén – a gépjármű üzemben tartójával, illetve a Kkt. 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személlyel (a továbbiakban együtt: gépjármű üzemeltető) szemben az e rendeletben meghatározott összegű közigazgatási bírságot kell kiszabni.

156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról:

1. § (1) A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezések megsértőjével szemben – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a közigazgatási hatósági eljárásban a 2-13. §-ban meghatározott bírság szabható ki.

12. § (1) A Kkt. 20. § (1) bekezdés *k)* pontjához kapcsolódóan – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a 11/A-11/F. mellékletben meghatározott összegű bírságot köteles fizetni az, aki a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendeletben foglalt, a megengedett legnagyobb sebességre („gyorshajtás”), a biztonsági öv használatára, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire, a járművezető szervezetében a szeszes ital fogyasztásából származó alkohol tilalmára („ittas vezetés”), a vasúti átjárón való áthaladásra, a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra és az autópálya leálló sávjának igénybevételére vonatkozóan a 11/A-11/F. mellékletben meghatározott valamely rendelkezést megsérti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti bírságot – a 11/A-11/F. mellékletben meghatározottak szerint – a bírságot kiszabó döntés jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kell befizetni.

1/1975. (II. 5.) KPM-BM rendelet a közúti közlekedés szabályairól (KRESZ):

48. § (4) A külön jogszabályban meghatározott M1, M2, M3, N1, N2, N3 kategóriájú gépkocsiban, amelynek meghatározott üléseit biztonsági övvel kell felszerelni, továbbá olyan járműben, amelynek üléseit biztonsági övvel szerelték fel, az ülésen utazó személynek a biztonsági öv becsatolásával kell magát rögzíteni.

42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és felhasználásának rendjéről:

1. § A rendelet hatálya kiterjed

b) a Kkt. 20. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenységek végzésére vonatkozó rendelkezések megsértése esetére a külön jogszabályban meghatározott bírság,

kivetésére és felhasználásának rendjére, valamint a hozzá kapcsolódó hatósági intézkedések végrehajtásának módjára.

3. § (4) Az 1. § alapján kiszabott bírság összegét a bírságot kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől, vagy a határozathozatal nélkül alkalmazott közigazgatási bírság esetében a közléstől számított 30 napon belül a 2. § *a)* pontja, *b)* pont *ba)*-*bf)* alpontja és *c)* pontja esetében az eljáró hatóság – a (4a) bekezdésben meghatározott kivétellel – 1. mellékletben meghatározott, Magyar Államkincstárnál vezetett megfelelő számlájára kell befizetni.

5. § (1) A Kkt. 20. § (9) bekezdésében meghatározott, az ügyfél részére átadandó írásbeli tájékoztatás tartalmát

b) a helyszínen kiszabott bírságról a 3. melléklet tartalmazza.

6. § (1) Ha a Kkt. 20. § (4a) bekezdése alapján a bírság helyszíni kiszabásának van helye, a hatóság eljáró tagja ezt közli a szabályszegővel, egyben tájékoztatja, hogy ha a jogsértés tényét nem vitatta, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. Egyúttal tájékoztatja a szabályszegéshez rendelt közúti közlekedési előéleti pontról.

(2) Amennyiben a szabályszegő a jogsértés tényét vagy a kiszabott bírság összegét vitatja, a hatóság eljáró tagja tájékoztatja a szabályszegőt, hogy ellene hatósági eljárást kezdeményez.

7. § (1) A helyszínen kiszabott bírságról a 3. mellékletben meghatározott tartalmú tájékoztatót 2 példányban kell kiállítani. A tájékoztató kiállítása előtt a személyazonosító igazolványból vagy a személyazonosság igazolására szolgáló más okmányból meg kell állapítani a szabályszegő személyi adatait.

3. melléklet a 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelethez

Írásbeli tájékoztatás a közigazgatási bírság helyszíni kiszabásáról és az ügyfél nyilatkozata

1. Az eljáró hatóság megnevezése, ügyszám (azonosító szám).
2. A szabályszegő személyi adatai [családi és utónév; születési név; anyja neve; születési hely, idő (év, hó, nap); állampolgárság].
3. A jármű rendszáma.
4. Szabályszegés ideje.
5. Szabályszegés helye (település, kerület, utca, házszám).
6. Lakott területen kívül a kilométerszelvény megjelölése.
7. Tényállás rövid leírása és jogszabályi minősítése.
8. A bizonyítékot rögzítő technikai eszköz megnevezése, illetve az azonosításhoz szükséges egyéb adatok.
9. A bírság kiszabásának alapját képező jogszabályi rendelkezés, a kiszabott bírság összege, megfizetésének határideje és lehetséges módja, tájékoztatás a jogorvoslatról.
10. A szabályszegéshez rendelt közúti közlekedési előéleti pontszám.
11. Egyéb intézkedés.
- 12.¹⁶ Az ügyfél nyilatkozata

A szabályszegés elkövetését elismerem, a tájékoztatást megkaptam, a bírságot a helyszínen készpénzben, bankkártyával megfizetem a későbbi befizetéshez készpénz-átutalási megbízást átvettem.

Tudomásul veszem, hogy mivel a jogsértés tényét nem vitattam, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye. A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. Tudomásul veszem, hogy a 30 napon belül meg nem fizetett bírság - a törvényes feltételek megléte esetén - adók módjára behajtható.

Az eljáró hatóság megnevezése, bélyegzőlenyomata, a hatóság eljáró tagjának aláírása.

Az ügyfél által történő átvételt igazoló záradék, az ügyfél aláírása.

¹⁶ Megállapította: 47/2012. (VIII. 23.) NFM rendelet 8. § (1), 1. melléklet. Hatályos: 2012. VIII. 24-től.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6753/2013. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügyek: AJB-1455/2013., AJB-5332/2013.)

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

Hivatalomhoz több beadvány érkezett, sérelmezve a szombathelyi parkolási társaság, a SZOVA Szombathelyi Vagyonhasznosító és Városgazdálkodási Zrt. pótdíjazási gyakorlatát.

Tekintettel arra, hogy a beadványokban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam. Annak során tájékoztatást kértem Szombathely Megyei Jogú Város polgármesterétől (a továbbiakban: polgármester), valamint a SZOVA Szombathelyi Vagyonhasznosító és Városgazdálkodási Zrt. vezérigazgatójától (a továbbiakban: SZOVA Zrt.).

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „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.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabály

- Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének, a fizetőparkolók működésének és igénybevételének rendjéről szóló 21/2012. (V. 10.) számú önkormányzati rendelete (Ör.)

A megállapított tényállás

A polgármester tájékoztatása szerint az az autós, aki a megváltott parkolójegyét közvetlenül nem az első szélvédő mögött, kívülről jól látható és ellenőrizhető módon helyezi el, pótdíjat köteles fizetni, mivel az Ör. 9. § (9) bekezdése értelmében díjfizetés nélküli várakozásnak minősül.

A SZOVA Zrt. – hasonlóan több város már működő gyakorlatához – támogatja Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatát (a fizető parkolóhely tulajdonosát) abban a kezdeményezésében, hogy lehetőséget biztosítson a megváltott, érvényes parkolójegyek utólagos bemutatására. A SZOVA Zrt.-vel történt egyeztetés alapján szükségesnek tartotta az Ör. 9. §-ának olyan módosítását, hogy ne csak azok mentesüljenek a pótdíjfizetési kötelezettség alól, akik az adott díjővezetbe parkoló bérletet váltottak, hanem azok is, akik rendelkeznek érvényes parkolójeggyel, azonban azt nem az Ör.-ben meghatározott módon helyezték el a gépkocsiban.

A SZOVA Zrt. vezérigazgatója arról tájékoztatott, hogy a panaszosok esetében nem áll módjában eltekinteni a pótdíjak befizetésétől, tekintettel arra, hogy a parkolási társaság nem tulajdonosa, hanem üzemeltetője a fizetőparkoló rendszernek. (A tulajdonos Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata.)

Az AJB-6753/2013. számú ügyben a panaszos pótdíjfizetési felszólítást kapott, mivel a parkolójegyet nem az Ör. 9. § (9) bekezdésének megfelelően helyezte el autójában. A parkolási társaság álláspontja szerint a pótdíjfizetési felszólítás jogos. A panaszos a pótdíjat egyébként befizette.

AZ *AJB-5332/2013.* számú beadvány panaszosa az alacsonyabb díjővezetben váltotta meg a parkolójegyet és a magasabb díjővezet területén várakozott. Az Ör. 9. § (2) bekezdése értelmében a parkolószelvény és az elindított, valamint visszaigazolt mobilparkolás csak a rajta feltüntetett fizető parkolási övezetben vagy az azzal azonos díjővezeti besorolású fizető parkolási övezetben található várakozóhely használatára jogosít.

A SZOVA Zrt. szerint a parkolási társaság ellenőrei nem fogadhatják el az alacsonyabb díjővezetben megváltott parkolójegyet abban az esetben, ha az autós magasabb díjővezetben várakozik gépjárművével. Ilyenkor pótdíjfizetési felszólítást kell elhelyezni a gépkocsin. A parkolási övezetek díjszabása közötti különbséget sem számolhatják el, mivel a parkolásból befolyt bevétel az önkormányzatot illeti meg.

Az *AJB-1455/2013.* számra iktatott ügyben a parkolási társaság fizetési meghagyással élt, jogosulatlan várakozás miatt. Az eset – ellentmondás folytán – perré alakult. A bíróság az ellentmondást elutasította. A panaszos a pótdíjtarozást kéthavi részletfizetéssel rendezte.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, közszolgáltatást végző szerv [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Tekintettel arra, hogy Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata – mint a helyi önkormányzat szerve – az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján hatóságnak, a SZOVA Szombathelyi Vagyonhasznosító és Városgazdálkodási Zrt. pedig közszolgáltatónak minősül, az ügyekben fennáll vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 élel 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.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási jogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.² Álláspontom szerint a jogállamiságnak nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, 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 eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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’...”.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Szombathely fizetőparkoló helyei igénybevételének rendjét és működését a 21/2012. (V. 10.) számú önkormányzati rendelet (Ör.) határozza meg.

A várakozási díj megfizetését megváltott parkolójeggyel vagy bérletjeggyel, illetve mobiltelefonos parkolási díjfizetési rendszeren keresztül kell igazolni. [Ör. 9. § (1) bekezdés]

Az Ör. 9. § (4) bekezdése értelmében a megváltott parkolójegyet, valamint a díjmentességet igazoló engedélyt vagy egyéb [...] díjmentességre jogosító okiratot a járművekben közvetlenül az első szélvédő mögött – szélvédővel nem rendelkező járművek esetén, a járműveken –, kívülről jól látható és ellenőrizhető módon úgy kell elhelyezni, hogy annak érvényességéről az ellenőrzést végző személy megbizonyosodhasson. Az (5)-(7) bekezdések rendelkeznek a mobilparkolás igénybevételéről. Az (5) bekezdés szerint mobilparkolás esetén a várakozóhely a megfizetett díj mértékéig vehető igénybe oly módon, hogy az igénybe vevő a várakozás megkezdését és befejezését külön-külön köteles a szolgáltatást nyújtó által megjelölt mobiltelefonszámon regisztrálni. A mobilparkolás kizárólag abban az esetben szabályszerű, ha a szolgáltatás igénybevételének kezdetét és befejezését a szolgáltatást nyújtó visszaigazolta. Díjfizetés nélküli várakozásnak minősül a mobilparkolás (5) és (6) bekezdéssel ellentétes igénybevétele.

Az Ör. 9. § (8) bekezdése biztosít kimentési lehetőséget mobilparkolás igénybevétele esetén. Annak értelmében: „mentesül a (7) bekezdésben meghatározott díjfizetés nélküli várakozás miatt kiszabott pótdíj megfizetésének kötelezettsége alól, aki hitelt érdemlően igazolja, hogy a várakozási díjat megfizette, azonban a mobilparkolás igénybe vétele során gondatlanságból rendszámának legfeljebb egy karakterét hibásan adta meg”.

A SZOVA Zrt. gyakorlata szerint az az ügyfél, aki megváltott parkolójegyet nem közvetlenül az első szélvédő mögött, kívülről jól látható és ellenőrizhető módon helyezte el, köteles pótdíjat fizetni, tekintettel arra, hogy azt az Ör. 9. § (9) bekezdése díjfizetés nélküli várakozásnak minősíti. A SZOVA Zrt. álláspontja az, hogy e gyakorlat helyességét a bíróság is többségében megerősítette. A fizető parkolóhelyek várakozási célú igénybevétele és a díjfizetés parkolójeggyel történő igazolása a mai technikai feltételek mellett egységes rendszerként kezelendő és egymástól nem függetleníthető. Mobilparkolás és hatósági engedéllyel való parkolás esetén a várakozó gépjármű utólag is kapcsolatba hozható a mobilfizetéssel vagy a hatósági okirattal. Parkolójegy váltása esetén azonban a parkolójegy csak akkor rendelkezik bizonyító erővel, ha azt az Ör. rendelkezéseinek megfelelően, ellenőrizhető módon helyezték el a gépkocsiban. Ez utóbbi esetben különös jelentősége van annak, hogy a megváltott parkolójegyen nincs rendszám. A SZOVA Zrt. – hivatkozott álláspontja ellenére – támogatja Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatát abban a szándékában, hogy lehetőséget teremtsen a megváltott érvényes parkolójegyek utólagos bemutatására akkor is, ha azt nem vagy nem megfelelő módon helyezték el a járműben.

Megállapítható, hogy a vizsgált három eset időpontjában hatályos Ör. nem biztosított utólagos mentesülési lehetőséget olyan esetre, amikor valaki parkolójegyet váltott, azonban azt nem vagy nem az Ör. előírásainak megfelelően helyezte el a szélvédő mögött. Az Ör-ben leírt mentesülés csak a mobilparkolásra vonatkozott.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idéz elő – és tart fenn – az Ör. azzal, hogy nem rendelkezik – például a parkolójegy utólagos bemutatása útján – pótdíjfizetési kötelezettség alóli mentesülés lehetőségéről.

Az *AJB-5332/2013.* számú ügy panaszosa 2013. május 24-én 14 óra 47 perckor a Kiskar utcában váltott parkolójegyet 300 Ft-ért. A parkolójegy 16 óra 17 percig volt érvényes. A parkolási társaság ellenőre 15 óra 20 perckor pótdíjfizetési felszólítást helyezett el a gépkocsin, mivel magasabb díjővezetben várakozott gépjárművével, mint ahol megváltotta jegyét. A parkolási társaság levélben tájékoztatta a panaszost, hogy annak az övezetnek a díjtétele, ahol várakozott 320 Ft/óra, de ő a 200 Ft/órás övezetben váltott jegyet. Az ellenőrzés időpontjáig a panaszosnak 176 Ft-ot kellett volna fizetnie. Az alábbi táblázat ezt mutatja be:

Díjővezet	Díjtétel (Ft/óra)	Parkolás kezdete	Ellenőrzés időpontja	Parkolási idő	Parkolás díja (Ft)
1.	320	14:47	15:20	0:33	176
2.	200				117,3

Minderre tekintettel megállapítom, hogy a panaszos által megváltott parkolójegy összege fedezte az ellenőrzéskor esedékes – magasabb díjtételű övezet – várakozási díját. *A parkolási társaság azonban nem vette figyelembe a megváltott parkolójegy összegét, ezzel a magatartásával a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.* Ennek megállapítását nem zárta ki az sem, hogy a parkolójegyet a magasabb díjtételű övezetben kellett volna megváltania a panaszosnak, mivel jóhiszeműen járt el. Álláspontom szerint a parkolási társaság akkor járt volna el helyesen, ha a parkolási övezetek díjszabásai közötti különbséget elszámolta volna befizetett parkolási díjnak és mellőzte volna a pótdíj kiszabását. Lehetősége lett volna arra is, hogy – utólagos elszámolás keretében – a befizetett pótdíjat visszautalja a panaszos számára.

Az *AJB-1455/2013.* számú ügyben a SZOVA Zrt a gépjármű tulajdonosával szemben fizetési meghagyás kibocsátását kérte, mely ellen a panaszos ellentmondással élt. A bíróság azonban megállapította, hogy a panaszos, aki nem volt a gépkocsi tulajdonosa, nem volt jogosult az eljárásban a gépjármű tulajdonosának képviselőjére. Ezért az ellentmondási kérelmet – hivatalból – elutasította. A fizetési meghagyás jogerőre emelkedett. Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Az idézett szigorú hatásköri szabályok miatt e panasz tárgyában érdemi vizsgálatot nem folytathattam.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumokból azonban megállapítottam, hogy a panaszos békéltető testületi eljárás lefolytatását kérte a Vas Megyei Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Békéltető Testületnél. A békéltető testület 2012. április 20-án kelt ajánlásában megállapította, hogy a panaszos érvényes parkolójeggyel rendelkezett, így a parkolási társaság pótdíjfizetési felszólítása alaptalan. A pótdíjazás időpontjában Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatának parkolási rendjéről szóló 28/1996. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelet volt hatályban. Az nem tartalmazott konkrét műszaki meghatározást a parkolójegy gépkocsiban való elhelyezésének módjára. A panaszos a megváltott parkolójegyet a járműben úgy helyezte el, hogy a parkolási társaság ellenőre kellő odafigyelésével észrevehette. Egyébként a parkolási társaság nem tudta fényképfelvételekkel alátámasztani a parkolójegy hiányát. Az esetleges felületes ellenőrzés pedig nem róható a panaszos terhére. Mindezekre tekintettel a békéltető testület helyt adott a panaszos kérelmének és felhívta a parkolási társaságot, hogy kezdeményezze az önkormányzatnál a helyi rendelet módosítását.

Megállapítható, hogy a hivatkozott 28/1996. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelet sem rendelkezett a parkolási jegy utólagos bemutatása lehetőségéről, így a panaszos az érvényes és ellenőrizhető módon kihelyezett parkolójegyet nem mutathatta be, nem kérhette mentesítését a pótdíjfizetési kötelezettség alól. Ez is megerősíti azt, hogy indokolt a jelenleg hatályos Ör. olyan módosítása, mely lehetővé tenné az érvényes, de a gépkocsi szélvédője mögött nem vagy nem megfelelően elhelyezett parkolójegy utólagos bemutatását, biztosítva a pótdíjfizetési kötelezettség alóli mentesülést.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) és 32. § (1) bekezdései alapján –

- *felkérem Szombathely Megyei Jogú Város Polgármesterét, valamint a SZOVA Szombathelyi Vagyonhasznosító és Városgazdálkodási Zrt. vezérigazgatóját, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizetőparkolók működése és igénybevétele rendjéről szóló 21/2012. (V. 10.) számú önkormányzati rendelete olyan tartalmú módosítására, mely lehetővé teszi a parkolójegyek utólagos bemutatását, ezzel biztosítva a pótdíjfizetési kötelezettség alóli mentesülést;*
- *felkérem továbbá a SZOVA Szombathelyi Vagyonhasznosító és Városgazdálkodási Zrt. vezérigazgatóját, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az általam vizsgált ügyekben a panaszosok kapják vissza a befizetett pótdíjak összegét.*

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6800/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos feleségével él és csak kevés hulladékuk keletkezik. Ennek ellenére a hulladékok gyűjtésére igénybe vehető legkisebb 110 literes gyűjtőedény hetente egy alkalommal való elszállításáért kell fizetnie a hulladékszállítási díjat, amit aránytalannak érez.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és több korábbi (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; AJB-1187/2010.; AJB-7481/2010.) ombudsmani jelentésre is tekintettel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint azon ingatlanhasználók számára, akik a szelektív hulladékgyűjtés lehetőségével élnek, s emiatt kevesebb háztartási hulladékuk keletkezik, valamint a kevés jövedelemmel rendelkező, szűkösen gazdálkodó, idős emberek számára az önkormányzati szabályozás nem biztosítja azt, hogy a hulladékszállítási időszakok szerint hetente keletkező hulladék mennyiségéhez megfelelő méretű, az átlagos 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edényt választhassanak.

A panasz alapján megvizsgáltam Ajak Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek tisztántartásáról és a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásáról szóló 17/2005. (IX. 7.) rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 11. § szerint (1) Az ingatlantulajdonos és a szolgáltató közötti jogviszonyt a közszolgáltatás igénybevételének ténye hozza létre. (2) A jogviszony kezdő időpontja az a nap, amelyen a szolgáltató a közszolgáltatás teljesítésének megkezdéséről és lényeges feltételeiről az ingatlantulajdonost írásban értesítette, vagy felhívás közzététele útján tájékoztatta.

Az Ör. 13. §-a szerint (1) Az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező vagy birtokába került települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon vagy helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.

Az Ör. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) Az ingatlantulajdonos az ingatlanán alkalmilag keletkezett lomtalanításból vagy épület felújításából származó települési szilárd hulladékot a Demecseri Kommunális Hulladéklerakóba havonta egy alkalommal egy utánfutónyi (max.1 m³) hulladékot díjtalanul, saját gépjárművével, díjmentesen elhelyezhet. (2)Az ingatlantulajdonos a gyűjtőedényzetet maga szerzi be, s az a tulajdonát képezi.

Az Ör. 20. §-a szerint (1) A közszolgáltatás igénybevételére köteles, illetve a közszolgáltatást igénybevevő ingatlantulajdonosnak hulladékkezelési közszolgáltatási díjat kell fizetnie. (3) A települési szilárd hulladék egységnyi díjtétele: 1 db 120 literes edény (vagy ennek megfelelő mennyiségű zsákban kihelyezett hulladék) évente 52 esetben történő ürítési szolgáltatásának (begyűjtés, szállítás, ártalmatlan elhelyezés), továbbá az ingatlanhoz kötődő kiegészítő szolgáltatásoknak (lomtalanítás, szelektív hulladékgyűjtés) összevont díja:

110-120 literes edényzet esetén: 240 Ft + áfa/alkalom, azaz 305 Ft/alkalom éves ürítési díj (52 db): 15.860 Ft bruttó

1100 literes edényzet esetén: 2200 Ft + áfa/alkalom, azaz 2794 Ft/alkalom éves ürítési díj (52 db): 145.288 Ft bruttó

1100 literes edényzet heti kétszeri ürítés esetén: 3388 Ft + áfa /hét, azaz 4303 Ft/hét éves ürítési díj (104 db): 223.756 Ft bruttó

Többlethulladékhoz egyenszak: 295 Ft+ áfa/db.

A közszolgáltatási díj 2012. december 31. napjáig érvényes.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztososa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztososa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.¹ Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető*

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

jog vagy szabadság védelme vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A Kvt. 6. § (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkezelés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni.

A Kvt. 9. §-a az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elvében megállapított „szennyező fizet” elvét rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése a környezetjogi alapelvek körében úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. A (2) bekezdés értelmében az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

Az Ör. 11. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlantulajdonos és a szolgáltató közötti jogviszony kezdő időpontja az a nap, amelyen a szolgáltató a közszolgáltatás teljesítésének megkezdéséről és lényeges feltételeiről az ingatlantulajdonost írásban értesítette, vagy felhívás közzététele útján tájékoztatta.

A Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja alapján a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ... illeszkedjen a jogrendszer egységébe.

Megállapítottam, hogy az Ör. 11. § (2) bekezdése ellentétes a Ptk. 198. § (3) bekezdésével, valamint a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontjával, s ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az Ör. 13. §-a szerint (1) Az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező vagy birtokába került települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon vagy helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.

Az Ör. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) Az ingatlantulajdonos az ingatlanán alkalmilag keletkezett lomtalanításból vagy épület felújításából származó települési szilárd hulladékot a Demecseri Kommunális Hulladéklerakóba havonta egy alkalommal egy utánfutónyi (max: 1 m³) hulladékot díjtalanul, saját gépjárművével, díjmentesen elhelyezhet.

A Htv. 35. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: c) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit.

A Htv. 38. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi. A Htv. 39. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot gyűjti, és azt – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja. (2) A természetes személy ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékot – kormányrendeletben, miniszteri rendeletben vagy a települési önkormányzat (Budapesten a fővárosi önkormányzat) rendeletében meghatározott feltételek szerint – hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja, és ott a jogosultnak átadhatja vagy gyűjtőedényben elhelyezheti. E jogot a természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a közszolgáltató részére megfizette.

A Htv. 38. § (1) bekezdésével, valamint 39. § (1)-(2) bekezdéseivel ellentétesen az Ör. 13. § (1) bekezdésének „továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni” szövegrésze, valamint a 16. § (1) bekezdése ellentétes rendelkezést tartalmaznak, mert az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási jogai is kötelezettségei tekintetében a törvényben foglaltakhoz képest többletjogokat állapítanak meg.

A Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja alapján a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ... illeszkedjen a jogrendszer egységébe.

Megállapítottam, hogy az Ör. 13. § (1) bekezdése, valamint az Ör. 16. § (1) bekezdése ellentétes a Htv. 35. § c) pontjával, a Htv. 38. § (1) bekezdésével, a Htv. 39. § (1)-(2) bekezdésével, továbbá a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontjával, ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedény úrmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani. A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevételével mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁷

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyel teszi.

⁷ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az *"igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja"*.

A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy *"A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására"*. (ABH 1998. 492, 495.). Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogot + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi"* (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételenek előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, b) az ingatlant használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét* (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Amint az OBH-2338/2007. számú és AJB-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedényénél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedényénél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajb. 37. §-a alapján felkérem Ajak Város Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és fontolja meg a rendelet olyan módosításának kezdeményezését, amely a megállapított visszásságokat orvosolja, valamint az ingatlanhasználók számára biztosítja a 110-120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes űrtartalmú edények választhatóságának lehetőségét.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6899/2013. számú ügyben**

Előadó: Dr. Fogarassy Edit

Az eljárás megindulása

A Balassagyarmati Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy a fogvatartottakat foglalkoztató Ipoly Cipőgyár Kft.¹ üzemében, ahol a ragasztást végzi, nem működik az elszívó berendezés. A nyelöcsövét marja a ragasztóanyag, a mellkasa folyamatosan fáj, köhög, és kéthetente kopaszra kell vágatni a haját, mert tele van ragasztóanyaggal. A problémát több esetben jelezték az üzem vezetőjének, a balesetvédelmi felügyelőnek és a művezetőknek is. Az ügy előzményeként meg kell említeni, hogy 2005-ben már fordult az ombudsmani hivatalhoz egy másik panaszos is, aki ugyancsak a cipőgyári munkavégzés körülményeit sérelmezte. Megírta, hogy az üzemben az egészségre ártalmas, veszélyes ragasztóanyagok helyi elszívása nem megoldott, a megfelelő szellőzést biztosító axiál-ventillátorok télen nem működnek, és jó időben is kikapcsolják őket.²

A panasz alapján – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot rendeltem el, melynek keretében megkerestem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, majd a Nógrád Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének vezetőjét.

Az érintett alapvető jogok és rendelkezések

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés): „Magyarország független demokratikus jogállam.”

Testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés): „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” „Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország ... a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével ... segíti elő.”

A megállapított tényállás

Az ügy előzményeként szükségesnek tartom röviden ismertetni a korábbi, 2005-ös *panaszügy vizsgálatának eredményeit*:

Az országgyűlési biztos általános helyettesének megkeresése nyomán az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) Nógrád Megyei Intézete 2005 júliusában közegészségügyi ellenőrzést tartott az Ipoly Cipőgyár Kft.-nél, melynek során az alábbi megállapításokat tették: Az üzemben lábbelik ragasztására használnak fel veszélyes anyagokat, melyek magyar nyelvű biztonsági adatlapjai a helyszínen megtalálhatók. A ragasztóanyagokat egyedi elszívóernyők alatt, kézzel viszik fel a dolgozók; a ragasztó elszívással rendelkező alagútban szárad ki. A központi elszívóra kötött helyi elszívóernyők alól a szennyezett levegőt a tető fölé engedik ki, az oldalfalakon levő axiálventillátorok a friss levegőt fűjják be, elszívóként nem működtethetők. A felhasználásra kerülő veszélyes anyagok napi mennyiségét az üzemben zárt szekrényben és eredeti csomagolásban tárolják, azt a művezetők adják ki. A veszélyes anyagot, illetve hulladékot külső telephelyen tárolják.³

¹ Az Ipoly Cipőgyár Kft. Balassagyarmaton működő, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdasági társaság.

² OBH 3180/2005.

³ A kft. 2003. február 27-től rendelkezik kockázat elemzési dokumentációval, amely kitér a munkakörnyezeti kóroki tényezőkre, a zajterhelésre, a légszennyezettségre és a belső megvilágításra. A kockázat-elemzést 2004-ben felülvizsgálták. Az üzemben 1991-től az ÁNTSZ Nógrád Megyei Intézetének laboratóriuma végzett vizsgálatokat. Az utolsó vizsgálat 2002. november 12-én volt, melynek során a zajterhelést, a légszennyezettséget és a megvilágítást ellenőrizték. Az elvégzett vizsgálatok a mérési mintavételi helyeken nem mutattak ÁK és CK értékben határérték-túllépést.

Az ÁNTSZ által lefolytatott részletes vizsgálat eredményeire tekintettel a kft. akkori munkaegészségügyi eljárásával, intézkedésével vagy annak hiányával összefüggésben alkotmányos jogot érintő visszásságra utaló körülményt az ombudsman nem tárt fel. Meg kell említeni ugyanakkor, hogy a panaszos azt is sérelmezte, hogy annak bizonyítása, miszerint a kft. esetlegesen nem tartja be a kötelező munkaegészségügyi előírásokat, korlátokba ütközik, mert sem az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőség, sem az Országos Tisztifőorvosi Hivatal és területi szerveik nem rendelkeznek ellenőrzési jogkörrel a bv. intézetek tekintetében. Aggályosnak tartotta, hogy a munkaegészségügyi, illetve közegészségügyi előírások betartását a büntetés-végrehajtás intézményeiben nem egy független szervezet, hanem kizárólag az országos parancsnok jogosult ellenőrizni. A biztos ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény 2001. augusztus 12-től hatályos módosítása értelmében az ÁNTSZ a bv. szerveknél is végezhet közegészségügyi ellenőrzést. A 2. § (1) a) pontja alapján az ÁNTSZ felügyeletet gyakorol az ország közegészségügyi-járványügyi viszonyai felett. „Ennek keretében az ország egész területén – a fegyveres erők, beleértve az országban tartózkodó külföldi fegyveres erőket is, és a rendvédelmi szervek (*ide nem értve a büntetés-végrehajtási szervezetet*) tevékenységének kivételével – közegészségügyi ellenőrzést végez.”⁴ A 30/2003. (VII. 18.) IM-ESzCsM rendelet szabályozza a bv. szervek tevékenységével kapcsolatos közegészségügyi követelményeket, a közegészségügyi feladatok ellátásának, valamint az ÁNTSZ-szel való együttműködésnek a rendjét.

A munkavédelemről szóló – 2004. május 1-jétől a Tanács 89/391/EGK irányelvével összeegyeztethető szabályozást tartalmazó – 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 9. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján az igazságügy-miniszter a 2/1999. (II. 1.) IM rendeletben írta elő az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés szabályait, valamint a foglalkozás-egészségügyi szolgálat létrehozását a bv. szervezetnél. A rendelet 17. §-a szerint a foglalkozás-egészségügyi szolgálat szakmai felügyeletét a területileg illetékes ÁNTSZ látja el. A munkahelyek kémiai biztonságáról szóló 25/2000. (IX. 30.) EüM-SzCsM rendelet 13. §-a szerint az ÁNTSZ ellenőrzi a rendeletben foglaltak betartását is. A hatályos jogi szabályozás tehát valóban speciális szabályokat állapít meg a bv. szervek köz- és munkaegészségügyi tevékenységének ellenőrzésére, melyet az ÁNTSZ és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) Egészségügyi Főosztályának hatáskörébe utal. Az előírások betartását tehát nem kizárólag a bv. országos parancsnoka jogosult ellenőrizni, hanem – független szervként – az ÁNTSZ is, melyet együttműködési kötelezettség terhel a BVOP-val. A munkaügyi felügyelőségek valóban nem végezhetnek ellenőrzést a bv. szerveknél, a munkaegészségügyi követelmények betartását ugyanakkor az ÁNTSZ ellenőrzi.

Az újabb – jelen ügy tárgyát képező – panasz kivizsgálása érdekében először, 2013 decemberében a *büntetés-végrehajtás országos parancsnokához* fordultam, és dokumentumokkal alátámasztott tájékoztatást kértem arról, hogy milyen gyakorisággal végezik a kft.-nél a 30/2003. (VII. 18.) IM-ESzCsM rendelet 3. §-ában⁵ és a munkahelyek kémiai biztonságáról szóló 25/2000. (IX. 30.) EüM-SzCsM rendeletben foglaltak ellenőrzését; az elmúlt három évben tártak-e fel hiányosságokat az ellenőrzések során; érkezett-e hasonló panasz az Egészségügyi Főosztályra; van-e lehetősége a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervnek be nem jelentett ellenőrzést végezni a bv. szerveknél, ha igen, sor került-e ilyenre.

⁴ A törvény címe 2007. január 1-jétől „az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről” szóló törvényre módosult. A 2. § (4) bekezdés szerint a büntetés-végrehajtás közegészségügyi feladatainak ellátásában a büntetés-végrehajtási szervezet közreműködik.

⁵ 3. § A környezet- és település-egészségügyi követelmények terén: a) a bv. szerveknél és környezetükben a talaj, a levegő és az ivóvíz tisztaságát a tevékenység nem veszélyeztetheti. d) a kémiai biztonság körébe tartozó, a veszélyes anyagokkal és készítményekkel, ideértve a veszélyes anyagok és készítmények beszerzésével, tárolásával, felhasználásával kapcsolatos eljárást is, a külön jogszabályban előírt közegészségügyi követelményeket be kell tartani.

A bv. országos parancsnokának tájékoztatása szerint a kft. rendszeresen – ötévente – végeztet munkaegészségügyi méréseket a termelő munkahelyein, ragasztó anyagok felhasználása esetén is. A csatolt mérési jegyzőkönyvek alapján a szabvány szerint vizsgált légszennyező anyag koncentrációja egyetlen esetben sem haladta meg a 25/2000. (IX. 30.) EüM-SzCsM rendeletben előírt határértéket. A legutolsó jegyzőkönyvben foglaltak szerint a fogvatartott munkahelyén is történt mérés, ahol a panaszost is nevesítették.⁶

Az országos parancsnok mindezek alapján megállapította, hogy az elítélt munkáltatója a panaszoltak tárgyában mulasztást nem követett el, további intézkedésre okot adó körülmény nem áll fenn. Közölte továbbá, hogy az elmúlt három évben az ellenőrzések során az érintett területen – a kisebb hiányosságokon kívül – rendellenesség nem merült fel, panasz nem érkezett. Az Egészségügyi Főosztályra hasonló panaszt nem nyújtottak be. A kft.-nél az elmúlt három évben az illetékes népegészségügyi szakigazgatási szerv részéről ellenőrzés nem történt. Leszögezte azt is, hogy a bv. szervek területén a megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei *végezhetnek be nem jelentett ellenőrzéseket*.

A csatolt dokumentumok alapján megállapítottam, hogy a hivatkozott méréseket 2007 novemberében az ÁNTSZ Heves Megyei Kémiai Laboratóriuma, 2011 októberében a Laboratórium Kft. Heves Megyei Kémiai Laboratóriuma, 2013 szeptemberében pedig az Akusztika Mérnöki Iroda Kft. végezte.

A 2007-es és a 2011-es mérési jegyzőkönyvekben rögzítették, hogy a vizsgált légszennyező anyagok átlagkoncentrációja egyetlen mérési ponton sem haladta meg a hivatkozott rendeletben előírt határértékeket. A 2011-es jegyzőkönyvben azt is megállapították, hogy a vizsgált légszennyező anyagok együttes (ún. additív) hatása egyetlen mérési ponton sem érte el, illetve haladta meg a megengedett értéket.

A legrészletesebb – munkahelyi levegő mintavétel/mérésről szóló jegyzőkönyv – 2013 szeptemberében készült. A jegyzőkönyv tartalmazza, hogy a fogvatartotti tűzöde üzemben a lábballik gallérjának és fej-bélésének elszívó fülkében történő fűjása során az alkalmazott ragasztóanyagból szerves vegyületek kerülhetnek a munkahelyi légtérbe, melyek a fűjást végző munkavállalókat terhelik. A mintavételi tervet a megbízó (a kft.) elvárásainak megfelelően alakították ki úgy, hogy a mérési eredmények alapján el lehessen dönteni, hogy a munkahelyek kialakítása megfelel-e a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM rendelet követelményeinek.⁷ A mintavételeket az üzemterületek kijelölt területein, illetve a megbízó által kijelölt munkavállalókon, személyi mintavétellel végezték.

A személyi mintavétel keretében a fogvatartotti tűzöde üzemben cipőgallér ragasztást végző panaszos is érintett volt. A mérés eredményeként megállapították, hogy „a vizsgált ragasztó fűjás területeken alacsony a munkahelyi légtérbe kerülő szerves oldószerek átlagkoncentrációja. A szennyező, szerves vegyületek additív hatása szintén nem közelíti meg a megengedett határértéket. A mérési eredmények szerint a munkahelyek megfelelnek a 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM rendelet és a 25/2000. (IX. 30.) EüM-SzCsM rendelet előírásainak.” A jegyzőkönyv végén megjegyezték, hogy „a mérési eredmények a vizsgálat időpontjára, és a vizsgálat idején – a megbízó elmondása alapján – átlagos üzemmenetben végzett munkafolyamatokra érvényesek.”

Az országos parancsnok válaszát követően – tekintettel arra, hogy a munkahelyek kémiai biztonságáról szóló 25/2000. (IX. 30.) EüM-SzCsM rendeletben foglaltak betartását a népegészségügyi intézet ellenőrzi – 2014. március elején felkértem a Nógrád Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének a vezetőjét, hogy a panaszban foglaltakat *be nem jelentett ellenőrzés* keretében vizsgálja ki.

⁶ Ebben a jegyzőkönyvben rögzítették, hogy „a szerves anyagok és di-izocianátok additív hatása a megengedett határérték 1-2%-a körül van.”

⁷ 6. § (1) bekezdés

A népegészségügyi szakigazgatási szervet vezető megyei tisztifőorvos tájékoztatása szerint hatóságuk csak más hatóság jogszabályban meghatározott jogkörét nem érintve ellenőrizheti a hivatkozott EüM-SzCsM rendeletben foglaltak betartását,⁸ ezért – hatáskörük részbeni hiányát megállapítva – a panaszt, mint közérdekű bejelentést áttették a Nógrád Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervéhez, és közös ellenőrzés lefolytatására tettek javaslatot.

Az illetékes munkavédelmi és munkaügyi szerv vezetője haladéktalanul tájékoztatta a népegészségügyi szerv vezetőjét a hatáskörének hiányáról, és a panaszt áttette a büntetés-végrehajtás országos parancsnokságához. Az országos parancsnok pedig arról tájékoztattott, hogy a panaszüggyel kapcsolatban a korábbi levelében foglalt álláspontját fenntartja.

Az illetékes *népegészségügyi szerv* 2014. március 31-én *kémiai biztonsági ellenőrzést* végzett a kft. telephelyén, melynek során vizsgálták a veszélyes anyaggal végzett tevékenység bejelentésének meglétét, a felhasznált veszélyes anyagokról a magyar nyelvű biztonsági adatlapok rendelkezésre állását, a veszélyes anyagok jogszabálynak megfelelően való címkézését, tárolási körülményeit, valamint a veszélyes anyaggal végzett tevékenységgel kapcsolatban készített kémiai kockázatértékelést. Az ellenőrzés eredményeként feltárt hiányosságok megszüntetésére végzésben hívták fel a kft.-t (4 db veszélyes anyagnak csak idegen nyelvű biztonsági adatlapja volt a helyszínen, 3 db veszélyes anyagon csak idegen nyelvű címke szerepelt).

A megyei tisztifőorvos arról is tájékoztattott, hogy – kérésemmel ellentétben – *nem állt módjukban be nem jelentett ellenőrzést tartani*, mert csak előzetesen egyeztetett időpontban végezhetnek ellenőrzést a bv. intézetek területén.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja alapján a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés d) pontja szerint a büntetés-végrehajtási szervezet rendvédelmi szerv.⁹

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikke a korábbi Alkotmánnyal egyezően rögzíti a *jogállamiság elvét*. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.¹⁰

⁸ 25/2000. (IX. 30.) EüM-SzCsM rendelet 13. § (1) bekezdés

⁹ 1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről: 1. § (1) A büntetés-végrehajtási szervezet (a továbbiakban: bv. szervezet) a külön törvényben meghatározott szabadság-elvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárású kényszerintézkedéseket, a szabálysértési elzárást, a szabadságvesztésből szabadultak utógondozásával, az utógondozás keretében végzett börtönpártfogolási tevékenységgel és a feltételes szabadságra bocsátással összefüggésben elrendelt pártfogó felügyelői vélemény elkészítésével, valamint a feltételes szabadság tartamára törvény alapján fennálló vagy elrendelt pártfogó felügyelettel kapcsolatos pártfogó felügyelői feladatokat végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szerv. 2. § (5) Az Országos Parancsnokság, a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények, továbbá a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdasági társaságok és költségvetési szervek (a továbbiakban együtt: bv. szervek) jogi személyek.

¹⁰ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a *jogbiztonságot*, ami az állam – és 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹¹

Az Alaptörvény XX. cikke deklarálja a „*testi és lelki egészséghez való jogot*.”¹² Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a 43/2005. (XI. 14.) határozatában olyan testi és szellemi állapotnak tekintette „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (lehető legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, olyan állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. Az Alaptörvény szerint az állam e jog érvényesülését – többek között – a *munkavédelem* és az egészségügyi ellátás *megszervezésével* segíti elő.

3. *A vizsgálat eredményében*

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 1. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy „a Magyarországon munkát végzőknek joguk van a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez.” A törvény értelmében az állam – a munkavállalók és a munkáltatók érdekképviselői szerveivel egyeztetve – meghatározza az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés alapvető követelményeit, irányítási és ellenőrzési intézményeit.¹³ A törvény 3. §-a szerint „az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó szabályok megtartását az állam az erre a célra létrehozott felügyeleti szerveivel segíti és ellenőrzi.” Az állam hatósági tevékenység keretében, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) szerinti eljárási rendben elősegíti és ellenőrzi a munkavédelemre vonatkozó szabályok végrehajtását.¹⁴

Az állam külön szervezetrendszer hozott létre a munkavédelem hatósági felügyeletére: a Nemzeti Munkaügyi Hivatal keretében működő munkavédelmi és munkaügyi igazgatóságot, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveként funkcionáló munkavédelmi és munkaügyi felügyelősegeket. A munkavédelmi hatóság jogköre meglehetősen széles: 50 ezertől 10 millió Ft-ig terjedő munkavédelmi bírságot szabhat ki, valamint a törvényben meghatározott intézkedéseket – pl. a kifogásolt munkavégzéstől eltiltás, tevékenység, illetve üzem(rész) működésének felfüggesztése – foganatosíthatja.¹⁵

¹¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

¹² A korábbi Alkotmány a „lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot” rögzítette.

¹³ Mvt. 2. § (1) bekezdés

¹⁴ Mvt. 16. § a) pont (lásd a törvény VII. fejezetét.)

¹⁵ Mvt. 82. §, 84. §

A munkavédelemre vonatkozó szabályok megtartásának elősegítését, valamint ellenőrzését tehát az Mvt. alapján a munkavédelmi hatóság látja el, ugyanakkor a hatóság jogköre nem terjed ki a rendvédelmi szervekre.¹⁶

A 373/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet értelmében „a Kormány a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények, továbbá a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdálkodó szervezetek vonatkozásában az elsőfokú munkavédelmi hatósági jogkör gyakorlójaként, országos illetékességgel a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát jelöli ki.”¹⁷

Az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) mindössze azt rögzíti, hogy „gondoskodni kell az egészséges és biztonságos munkavégzésről.”¹⁸

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés szabályairól szóló 1-1/71/2012. (X. 8.) OP intézkedése szerint a munkavédelmi szervezet kétszintű ellátási rendszerű: 1. A BVOP munkavédelmi főfelügyelője látja el a bv. szervnél a szakirányítási és szakfelügyeleti feladatokat; 2. a bv. szerv munkavédelmi felügyelője hajtja végre az adott szervnél a munkavédelmi teendőket.

Az intézkedés a munkavédelmi tárgyú panaszok kivizsgálásának szabályait, illetve a munkavédelmi főfelügyelő feladatainak részletesebb leírását nem tartalmazza.

Az országos parancsnoktól kapott tájékoztatás és a csatolt dokumentumok alapján az állapítható meg, hogy az országos parancsnok által hivatkozott méréseket a kft. megbízása alapján, előre egyeztetett időpontokban – vélhetően ideális munkakörülmények/feltételek mellett – végezték el az erre felkért laboratóriumok. A 2013 szeptemberében végzett mérésről készült jegyzőkönyv rögzítette is, hogy a mérési eredmények a vizsgálat időpontjára, és a vizsgálat idején – a megbízó elmondása alapján – átlagos üzemmenetben végzett munkafolyamatokra érvényesek. A rendelkezésemre álló információk szerint – a kft. saját kezdeményezésére elvégzett méréseken kívül – külső szervek semmilyen munkavédelmi ellenőrzést (vizsgálatot, mérést) nem tartottak a kft.-nél.

Az illetékes népegészségügyi szerv – az országos parancsnoktól kapott tájékoztatásnak megfelelő kérelemmel ellentétben – nem tarthatott be nem jelentett kémiai biztonsági ellenőrzést a kft.-nél, csak előre bejelentett vizsgálatot tudott végezni. Tekintettel arra, hogy az előzetes értesítés veszélyeztetheti a helyszíni ellenőrzés eredményességét, minden bv. szervnek biztosítania kellene az előre be nem jelentett ellenőrzések lefolytatásának a lehetőségét.

A 373/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet rögzíti, hogy a Kormány az elsőfokú munkavédelmi hatósági jogkör gyakorlójaként, országos illetékességgel a bv. országos parancsnokát jelöli ki. Ebből egyértelműen az következik, hogy a bv. országos parancsnoka a munkavédelmi hatóság – Mvt.-ben és egyéb jogszabályokban meghatározott – jogköreit jogosult és köteles gyakorolni, vagyis köteles – a Ket. szerinti eljárási rendben, saját hatáskörben – kivizsgálni a hozzá érkezett munkavédelmi tárgyú bejelentéseket (panaszokat). A fogvatartottak figyelmét pedig – munkavédelmi oktatás keretében – fel kell hívni a panasztétel lehetőségére.

Mindezekre tekintettel vizsgálatom eredményeként megállapítom, hogy a bv. szerv eljárása, valamint a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának mulasztása visszásságot okozott a kft.-nél foglalkoztatott panaszos és társai testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben.

¹⁶ Mvt. 81. § (1) bekezdés és 86. § (1) e) pont: A 86. § (2) bekezdése alapján „az (1) bekezdés e) pontjában említett szervek tekintetében külön jogszabály rendelkezik a munkavédelmi hatósági tevékenység ellátásáról.”

¹⁷ 373/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés

¹⁸ Bv. tvr. 45. § (2) bekezdés: A 2015. január 1-jétől hatályos új Bv. kódex szerint pedig „a munkáltató köteles az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeit a jogszabályokban előírtak szerint biztosítani.” (220. § (1) bekezdés)

Vizsgálatom során az alábbi problémát is észleltem: Az Mvt. az értelmező rendelkezései között rögzíti, hogy „e törvény alkalmazásában [...] *fokozott expozíció*: a munkavállaló szervezetében a munkavégzés során, a foglalkozás gyakorlása közben vagy azzal összefüggésben a külön jogszabályban meghatározott biológiai határértékeket meghaladó koncentrációja vagy mértéke, illetve zaj esetében 4000 Hz-en a 30 dB halláscsökkenés mindkét fülön.”¹⁹

Ez a mondat nyelvtanilag értelmezhetetlen, hiányzik a definícióból, hogy minek a koncentrációja vagy mértéke a fokozott expozíció, ezért – a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményére is tekintettel – *felhívom a nemzetgazdasági miniszter figyelmét a törvényi definíció hiányosságára.*

Intézkedésem

Az alapvető joggal összefüggő visszasság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokánál, hogy a szervezett munkavégzés keretében foglalkoztatott fogvatartottak munkavédelmi tárgyú panaszait minden esetben saját hatáskörben, elsőfokú munkavédelmi hatóságként vizsgálja ki, valamint gondoskodjon arról, hogy az irányítása alá tartozó bv. szerveknél tegyék lehetővé az illetékes népegészségügyi szakigazgatási szervek számára be nem jelentett ellenőrzések lefolytatását.*

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről (Mvt.):

1. § (1) E törvény alkalmazásában munkavédelem: a szervezett munkavégzésre vonatkozó munkabiztonsági és munkaegészségügyi követelmények, továbbá e törvény céljának megvalósítására szolgáló törvénykezési, szervezési, intézményi előírások rendszere, valamint mindezek végrehajtása. A munkaegészségügy a munkahigiéne és a foglalkozás-egészségügy szakterületeit foglalja magában.
- (2) A Magyarországon munkát végzőknek joguk van a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez.
2. § (1) Az állam – a munkavállalók és a munkáltatók érdekképviselői szerveivel egyeztetve – meghatározza az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés alapvető követelményeit, irányítási és ellenőrzési intézményeit, valamint kialakítja az egészség, a munkavégző képesség megóvására, a munkabiztonságra és a munkakörnyezetre vonatkozó nemzeti politikáját, amelynek megvalósulását időszakonként felülvizsgálja.
- (2) A munkáltató felelős az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósításáért. A munkavállalók munkavédelmi kötelezettségei nem érintik a munkáltató felelősségét. A munkáltatói feladatok teljesítésével összefüggésben keletkező költségeket és egyéb terheket nem szabad a munkavállalóra hárítani.
- (3) Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját – a jogszabályok és a szabványok keretein belül – a munkáltató határozza meg.
3. § Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó szabályok megtartását az állam az erre a célra létrehozott felügyeleti szerveivel segíti és ellenőrzi.
9. § (1) A törvény hatálya – a (2)-(3) bekezdésekben megállapított kivételekkel – kiterjed minden szervezett munkavégzésre, függetlenül attól, hogy az milyen szervezeti vagy tulajdoni formában történik.

¹⁹ Mvt. 87. § 1/E. pont

(3) Rendkívüli munkavégzési körülmények esetére (pl. mentési, katasztróaelhárítási tevékenységek), illetve a rendvédelmi szerveknél, az Országgyűlési Őrségnél, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál, a katasztrófavédelem szerveinél munkavégzésre irányuló jogviszonyban, szolgálati viszonyban, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál szolgálati viszonyban kifejtett munkatevékenységre a feladatkörében érintett miniszter – az Országgyűlési Őrség tekintetében a rendészetért felelős miniszter – által kiadott külön jogszabály e törvény figyelembevételével kivételesen indokolt esetben eltérő követelményeket, eljárási szabályokat állapíthat meg az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozóan.

16. § Az állam hatósági tevékenység keretében, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szerinti eljárási rendben – a VII. Fejezetben meghatározottak szerint –

a) elősegíti és ellenőrzi a munkavédelemre vonatkozó szabályok végrehajtását;

54. § (2) A munkáltatónak rendelkeznie kell kockázatértékeléssel, amelyben köteles minőségileg, illetve szükség esetén mennyiségileg értékelni a munkavállalók egészségét és biztonságát veszélyeztető kockázatokat, különös tekintettel az alkalmazott munkaeszközökre, veszélyes anyagokra és keverékekre, a munkavállalókat érő terhelésekre, valamint a munkahelyek kialakítására. A kockázatértékelés során a munkáltató azonosítja a várható veszélyeket (veszélyforrásokat, veszélyhelyzeteket), valamint a veszélyeztetettek körét, felbecsüli a veszély jellege (baleset, egészségkárosodás) szerint a veszélyeztetettség mértékét. A kockázatértékelés során az egészségvédelmi határértékkel szabályozott kóroki tényező előfordulása esetén munkahigiénés vizsgálatokkal kell gondoskodni az expozíció mértékének meghatározásáról.

81. § (1) A munkavédelemre vonatkozó szabályok megtartásának elősegítését, valamint ellenőrzését a munkavédelmi hatóság látja el.

(3) A munkavédelmi hatóság tájékoztatással és tanácsadással segíti a munkáltatókat és munkavállalókat, a munkavédelmi képviselőket, továbbá az érdekképviselőket, hogy azok a munkavédelemmel kapcsolatos jogaikat gyakorolhassák, és kötelezettségeiket teljesíthessék.

(4) A munkavédelmi hatóság ellenőrzése kiterjed

a) a munkáltatók és munkavállalók egészségét nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéssel kapcsolatos feladatainak és kötelezettségeinek teljesítésére, ideértve a foglalkozás-egészségügyi szolgálatok munkavédelmi feladatainak megvalósítását is;

b) a munkahelyek létesítésére, a munkaeszközök üzemeltetésére, az alkalmazott technológiákra és anyagokra, valamint az egyéni védőeszközökre vonatkozó követelmények érvényesítésére;

c) a munkabalesetek, foglalkozási megbetegedések és fokozott expozíciós esetek kivizsgálására, bejelentésére, nyilvántartására, valamint megelőzésére tett intézkedésekre.

(5) A munkavédelmi hatóság jogosult az ellenőrzése során feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében e törvényben és külön jogszabályban meghatározott intézkedés és felelősségre vonás alkalmazására.

86. § (1) A munkavédelmi hatóság hatósági jogköre nem terjed ki

b) a kémiai biztonsággal összefüggő feladatok végrehajtására, kivéve a munkájuk során veszélyes anyagokkal és veszélyes keverékekkel kapcsolatos expozícióban foglalkoztatott munkavállalók egészsége és biztonsága védelmét biztosító feladatokra, előírások ellenőrzésére,

e) a honvédségi szervezetekre, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában lévő területen honvédelmi érdeket is szolgáló telepített munkahelyre, illetve ideiglenes építési munkahelyre, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra, azon gazdasági társaságokra, amelyeknél a tulajdonosi jog gyakorlója a honvédelemért felelős miniszter, továbbá a rendvédelmi szervekre, az Országgyűlési Őrségre és az önkormányzati tűzoltóságra.

(2) Az (1) bekezdés e) pontjában említett szervek tekintetében külön jogszabály rendelkezik a munkavédelmi hatósági tevékenység ellátásáról.

87. § E törvény alkalmazásában:

1/E. Fokozott expozíció: a munkavállaló szervezetében a munkavégzés során, a foglalkozás gyakorlása közben vagy azzal összefüggésben a külön jogszabályban meghatározott biológiai határértékeket meghaladó koncentrációja vagy mértéke, illetve zaj esetében 4000 Hz-en a 30 dB halláscsökkenés mindkét fülön.

9. *Szervezett munkavégzés:* a munkaviszonyban – ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést –, a közfoglalkoztatási, a kormányzati szolgálati, közszolgálati, a közalkalmazotti jogviszonyban, a bírói szolgálati

viszonyában, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyában, az ügyészségi szolgálati viszonyban, szövetkezeti tagság esetén a munkaviszony jellegű jogviszonyban, a szakképző iskolákban a tanulói jogviszony keretében a szakmai képzési követelmények teljesülése során, továbbá a tanulószerveződés alapján, a hallgatói jogviszonyban a gyakorlati képzés során, az előzetesen letartóztatottként vagy elítéltként végzett munka, a szabálysértési eljárás során alkalmazott közérdekű munka, valamint a büntetőügyben kiszabott közérdekű munka, a honvédségi szervezeteknél, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában lévő területen honvédelmi érdeket is szolgáló telepített munkahelyen, illetve ideiglenes építési munkahelyen, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, valamint azon gazdasági társaságoknál, amelyeknél a tulajdonosi jog gyakorlója a honvédelemért felelős miniszter, a rendvédelmi szerveknél, az Országgyűlési Őrségnél, az önkormányzati tűzoltóságoknál szolgálati jogviszonyban végzett munka, valamint a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti közérdekű önkéntes tevékenység, és a munkáltató által szervezett (kezdeményezett, irányított vagy jóváhagyott) társadalmi munka.

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (2015. január 1-jétől hatályos):

220. § (1) A munkáltató köteles

a) az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeit a jogszabályokban előírtak szerint biztosítani,

1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.):

36. § (1) Az elítélt jogosult

a) a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra;

44. § (1) Az elítéltek munkáltatása a szabadságvesztés végrehajtásának fontos része. Célja az, hogy elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakorlatosság megszerzésére és fejlesztésére, és ezáltal megkönnyítse, hogy a szabadulása után a társadalomba beilleszkedjenek.

(2) Az elítéltet a büntetésvégrehajtási intézet adottságainak megfelelően kell társadalmilag hasznos munkával foglalkoztatni.

(3) A munka kijelölésénél figyelembe kell venni az elítélt testi és szellemi képességeit, lehetőség szerint a szakmai képzettségét és érdeklődését is.

(4) Az elítéltet munkával a büntetés-végrehajtási intézet vagy az e célra alapított gazdálkodó szervezet foglalkoztatja.

45. § (1) Az elítéltnak a munkavégzéssel kapcsolatos jogaira és kötelezettségeire a munkajog általános rendelkezései az irányadók, a büntetésvégrehajtás sajátosságaiból fakadó eltérésekkel.

(2) Gondoskodni kell az egészséges és biztonságos munkavégzésről.

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól:

106. § (1) A munkáltató köteles

a) az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit a jogszabályokban előírtak szerint biztosítani;

373/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a munkavédelmi hatósági feladatokat ellátó egyes szervek kijelöléséről:

2. § (1) A Kormány a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények, továbbá a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdálkodó szervezetek vonatkozásában az elsőfokú munkavédelmi hatósági jogkör gyakorlójaként, országos illetékességgel a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát jelöli ki.

323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről:

1. § A Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.
3. § (1) A munkavédelmi és munkaügyi igazgatóság a Hivatalnak önálló feladat és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.
- (2) A Kormány a munkavédelemmel és a munkaügyi hatósági tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatok ellátására munkavédelmi és munkaügyi hatóságként a munkavédelmi és munkaügyi igazgatóságot, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalok munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervét (a továbbiakban: munkavédelmi és munkaügyi felügyelőség) jelöli ki.
17. § (1) A munkavédelmi és munkaügyi igazgatóság, továbbá a munkavédelmi felügyelőségek, illetve munkavédelmi felügyelők ellátják az általános munkavédelmi hatósági feladatokat. A munkavédelmi feladatok ellátása kiterjed a munkabiztonság és a munkaegészségügy hatósági feladataira. A munkavédelmi felügyelő a munkavédelmi felügyelőség illetékességi területén valamennyi munkahelyen ellenőrzést tarthat, függetlenül a foglalkoztató székhelyétől és telephelyétől.
- (3) A munkavédelmi felügyelőségek gyakorolják az Mvt. 81. §-ában meghatározott feladat- és hatásköröket. Ellátják továbbá mindazon hatósági ellenőrzési feladatokat, amelyeket külön jogszabály nevesítve feladat- és hatáskörükbe utal.

70/2011. (XII. 30.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek munkavédelmi feladatai, valamint foglalkozás-egészségügyi tevékenysége ellátásának szabályairól:

1. § E rendelet hatálya

- a) a belügyminiszter által irányított rendvédelmi szervekre, az önkormányzati tűzoltóságokra, (a továbbiakban együtt: rendvédelmi szerv),
 - b) a rendvédelmi szervek hivatásos szolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, közszolgálati jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban vagy munkaviszonyban álló állományának minden szervezett tevékenységére,
 - c) a tűzoltás és a műszaki mentés, az ezekre való felkészülés, továbbá a készségi szolgálat ellátása során a főfoglalkozású létesítményi tűzoltóságokra, a hatósági jogkörre vonatkozó rendelkezések kivételével, továbbá
 - d) a rendkívüli munkavégzési körülmények esetén a feladat végrehajtásába bevont külső személyekre, a polgári védelmi kötelezettség alapján szolgálatot teljesítő személyekre, valamint a rendészeti szakközépiskolák tanulóira és hivatásos állomány tagjaira és a munkavállalókra (a továbbiakban együtt: személyi állomány)
- terjed ki.

2/1999. (II. 11.) IM rendelet az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés szabályairól, valamint a foglalkozás-egészségügyi szolgálatról a büntetés-végrehajtási szervezetnél:

1. § E rendeletet kell alkalmazni a büntetés-végrehajtási szervezeten (a továbbiakban: bv. szervezet) belül működő minden büntetés-végrehajtási szervnél (a továbbiakban: bv. szerv) foglalkoztatott fogvatartott szervezett munkavégzésére és szervezett tevékenységére.
2. § E rendelet alkalmazásában
- a) *fogva tartott*: a szabadságvesztésre vagy elzárásra ítélt, az előzetesen letartóztatott és a szabálysértési elzárást büntetés-végrehajtási intézetben töltő személy;
6. § (1) Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeinek meglétét a bv. szerv vezetője munkavédelmi szemle során köteles ellenőrizni.
- (2) Munkavédelmi szemlét a bv. szerv vezetője által kijelölt személyekből álló szemlebizottság legalább negyedévenként tart.
- (3) A bv. szerv vezetője évente legalább egy alkalommal köteles az összes munkahelyen a szemlebizottság vezetőjeként munkavédelmi szemlét tartani. A többi szemlét a bv. szerv gazdasági (műszaki) vezetője vezeti.

25/2000. (IX. 30.) EüM-SzCsM együttes rendelet a munkahelyek kémiai biztonságáról:

1. § E rendelet célja a munkahelyen jelen lévő vagy a munkafolyamat során felhasznált veszélyes anyagok és veszélyes keverékek expozíciójából eredő egészségi és biztonsági kockázatok elkerüléséhez vagy csökkentéséhez szükséges minimális intézkedések meghatározása.
2. § (1) E rendelet hatálya – a (2)-(3) bekezdésekben foglalt kivétellel – kiterjed minden olyan tevékenységre, amelynek során az Mvt. szerinti szervezett munkavégzés keretében foglalkoztatott, illetve a munkavégzés hatókörében tartózkodó személyt (a továbbiakban: munkavállaló) veszélyes anyag és veszélyes keverék hatása érheti.
5. § (1) A munkáltató köteles a veszélyes anyagok munka közbeni alkalmazásából eredő kockázatokat felkutatni, megbecsülni és értékelni az Mvt. 54. § (2) bekezdésével összhangban. A kockázatbecslést az alábbiak figyelembevételével kell elvégezni
6. § (1) A munkáltató, a veszélyes anyaggal tevékenységet végző munkavállaló egészségének és testi épségének megóvása érdekében, köteles a szükséges megelőző intézkedéseket – az Mvt. 54. §-ának (2) bekezdésére tekintettel – végrehajtani.
12. § (1) A veszélyes anyag expozíciójának kitett munkavállaló orvosi alkalmasságának ellenőrzésére a külön jogszabály előírásait kell alkalmazni.
13. § (1) Az e rendeletben foglaltak betartását a járási népegészségügyi intézet – más hatóság jogszabályban meghatározott jogkörét nem érintve – ellenőrzi.
- (2) Ezen ellenőrzési tevékenységet a járási népegészségügyi intézet a Honvédelmi Minisztérium felügyelete alá tartozó honvédelmi intézmények vonatkozásában annak szakhatóságával együttműködve látja el.

3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM rendelet a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről:

6. § (1) Zárt munkahelyeken biztosítani kell az elegendő mennyiségű és minőségű, egészséget nem károsító levegőt, figyelembe véve az alkalmazott munkamódszereket és a munkavállalók fizikai megterhelését. Ahol a munkahelyek légtérét gázok, gőzök, aeroszolok, porok (rostok) szennyezhetik, ott a vonatkozó jogszabályokban foglalt követelményeket figyelembe kell venni.

30/2003. (VII. 18.) IM-ESzCsM együttes rendelet a büntetés-végrehajtási szervek tevékenységével kapcsolatos közegészségügyi követelményekről, a közegészségügyi feladatok ellátásának, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatlal való együttműködés rendjéről:

1. § A rendelet hatálya kiterjed
 - c) a büntetés-végrehajtási intézetekben (a továbbiakban: bv. intézet) a szabadságelvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárású kényszerintézkedéseket, szabálysértés miatt megállapított elzárást, továbbá idegenrendészeti őrizetet töltő személyekre (a továbbiakban: fogva tartott), a fogva tartással összefüggő tevékenységekre.
2. § A bv. szervek tevékenysége során biztosítani kell a személyi állomány és a fogva tartottak elhelyezésére, ellátására szolgáló épületek, szolgálati és munkahelyek, egyéb létesítmények tervezése, építése, működése, üzemelése, a közlekedési eszközök használata során a közegészségügyi rendelkezések megtartását, az ehhez szükséges feltételrendszer megteremtését. A fogva tartottak elhelyezésére és ellátására vonatkozóan a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet előírásait is figyelembe kell venni.
3. § A környezet- és település-egészségügyi követelmények terén:
 - a) a bv. szerveknél és környezetükben a talaj, a levegő és az ivóvíz tisztaságát a tevékenység nem veszélyeztetheti. A szennyvíz elvezetésére, a hulladékok, veszélyes hulladékok és a szemét gyűjtésére, tárolására, eltávolítására a külön jogszabályi előírások szerint kerülhet sor;
 - b) a bv. intézeteket tisztán kell tartani, biztosítani kell az emberi tartózkodásra szolgáló helyiségek előírásoknak megfelelő természetes és mesterséges szellőzését, megvilágítását, fűtését, a levegőminőségi normák betartását, a tisztálkodási lehetőségeket, a személyi higiénéhez szükséges egyéb feltételeket;
 - c) a sugárzó anyagokkal, a sugárzást kibocsátó berendezésekkel, a nem ionizáló sugárzással, az elektromos és mágneses erőkkel kapcsolatos, külön jogszabályban előírt közegészségügyi követelményeket érvényesíteni kell;

- d)* a kémiai biztonság körébe tartozó, a veszélyes anyagokkal és készítményekkel, ideértve a veszélyes anyagok és készítmények beszerzésével, tárolásával, felhasználásával kapcsolatos eljárást is, a külön jogszabályban előírt közegészségügyi követelményeket be kell tartani.
- 8. §** (1) A bv. szervek tevékenységének közegészségügyi-járványügyi ellenőrzését – a 9. §-ban foglalt kivétellel – a megyei népegészségügyi szakigazgatási szerv végzi.
- (2) Az első fokú eljárás a megyei népegészségügyi szakigazgatási szerv hatáskörébe tartozik.
- (4) A közegészségügyi feladatok ellátásában és a közegészségügyi viszonyok ellenőrzésében
- a)* az Egészségügyi Főosztály, valamint
- b)* a bv. intézetek orvosai közreműködnek.
- 9. §** (1) Az Egészségügyi Főosztály gyakorolja a büntetés-végrehajtási szervezet fegyveres rendvédelmi szerv jellegéből adódó szolgálati feladatok, illetve – a fogva tartottak elhelyezését nem szolgáló – létesítmények, így különösen a fegyverszobák, fegyverraktárak, biztonsági rendszert kezelő központ, a biztonsági osztály elhelyezési területei közegészségügyi felügyeletét, ellenőrzi és elemzi a büntetés-végrehajtási feladatok ellátása során jelentkező sajátos fizikai, kémiai és biológiai természetű egészségkárosító kockázati tényezők hivatásos állományra gyakorolt hatását.
- 10. §** (1) A bv. intézet orvosa szolgálati helyén ellenőrzi
- d)* a munkahelyek egészségre és testi épségre gyakorolt hatását.
- 11. §** (1) A személyi állomány és a fogva tartottak egészségvédelméért, ezen belül az egészséges szolgálati, illetve munkafeltételek megvalósításáért, a közegészségügyi követelmények betartásáért illetékességi területén a bv. szerv vezetője felelős.
- (2) Az ellenőrzött bv. szerv vezetője a feltárt hiányosságok megszüntetésére intézkedik. Ha az ellenőrzésen észlelt és jegyzőkönyvbe foglalt közegészségügyi hiányosság megszüntetése a létesítmény nagyságához és a bv. szerv anyagi lehetőségéhez mérten jelentős kiadást igényel, a bv. szerv vezetője az országos parancsnoknak előterjesztést készít.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6907/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

Egy édesanya fordult hozzám, mivel a háztartásában élő, középiskolába járó 19 éves gyermeke elektronikus naplóban vezetett tanulmányi eredményeiről, igazolatlan hiányzásairól az iskola őt, a szülőt nem értesíti, legutóbb pedig az iskola gyermekének címezte azt a levelet, amelyben értesítést küldött a nagykorú gyermek igazolatlan hiányzásairól.

A panaszban sérelmezett jogalkalmazói gyakorlat és a vonatkozó jogszabályok alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jogi szabályozással összefüggésben az emberi erőforrások miniszterétől kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) 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 nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.)

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.)

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Új Ptk.)

A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet

A megállapított tényállás

Az édesanya, aki háztartásában neveli 19 éves középiskolába járó gyermekét, annak az elektronikus naplóban vezetett tanulmányi eredményeiről, igazolatlan hiányzásairól nem kap értesítést, továbbá az iskola gyermekének címezte azt a levelet, amelyben értesítést küldött a nagykorú gyermek igazolatlan hiányzásairól. A gyermek nem rendelkezik önálló jövedelemmel, a család fedezi szükségleteit és a szülő számára folyósítják az iskoláztatási támogatást.

Az emberi erőforrások minisztere nevében a köznevelésért felelős államtitkár fejtette ki álláspontját a nagykorú tanuló és a szülő tájékoztatási kötelezettségével összefüggésben. Az államtitkár szerint az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdése általános szabályként megállapítja a tanulói jogviszony megszűnésével összefüggő értesítési kötelezettséget, vagyis a tanulói jogviszony megszűnéséről a tanulót kell értesíteni, és csak kiskorú tanuló esetén a szülőt. Az Nkt. 46. § (8) bekezdése megállapítja egy, az általános szabályhoz képest speciális esetet, amennyiben a már nem tanköteles és nagykorú tanuló nem rendelkezik önálló jövedelemmel és szüleivel közös háztartásban él, akkor a tanulói jogviszony megszűnésével, a tanulmányi és fizetési kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos iskolai döntésekről az iskolának a szülőt is értesíteni kell. Azt, hogy ez a speciális eset egy tanuló viszonylatában fennáll-e, csak az iskola tudja eldönteni a tanuló és a szülő viszonyának ismeretében. *A két*

jogszabály együttes értelmezése alapján azonban megállapítható, hogy a törvényben előírt speciális értesítési kötelezettséget mikor kell alkalmazni.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a szülő értesítési kötelezettségét a törvény csak az abban meghatározott – fentebb hivatkozott – esetekre vonatkozó döntéseknél írja elő, ezért az igazolatlan mulasztás következményeire felhívó írásbeli figyelmeztetés, amelyet a szülő nem kapott meg az iskolától nem tekinthető az Nkt. 46. § (8) bekezdésben szabályozott iskolai döntésnek. Az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdése értelmében ugyanis a nem tanköteles tanuló – függetlenül attól, hogy kiskorú vagy nagykorú – tanulói jogviszonya 30 óra igazolatlan hiányzás után ipso iure megszűnik, abban az esetben, ha az iskola a kiskorú, nem tanköteles tanuló esetén a szülőt, nagykorú, nem tanköteles tanuló esetén a tanulót írásban kétszer figyelmeztette az igazolatlan mulasztás következményeire, vagyis a tanulói jogviszony megszűnésére.

Az államtitkár utalt arra is, hogy e rendelkezések 1996. év óta hatályosak, ugyanis az Nkt. 46. § (8) bekezdése szó szerint megismétli a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: közoktatási törvény) 11. § (6) bekezdését, az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdése pedig tartalmilag teljesen egyezően átvette a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 28. § (2) bekezdésében foglalt szabályozást. A közoktatási törvény 1996. évi módosításának indokolása fogalmazta meg azt az érvelést, hogy a módosítási javaslat összhangba hozza a közoktatási törvényt a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvénynek a szülői felügyelettel összefüggő előírásaival. A szülői felügyelet ugyanis a kiskorú gyermek tekintetében áll fenn. Az a tanuló tehát, aki eléri a nagykorúságot, saját ügyeiben önálló döntéshozatalra válik jogosulttá. Az EMMI rendelet kodifikációja során ezen elvből és a Polgári törvénykönyv cselekvőképességre vonatkozó szabályaiból kiindulva nem tartották indokoltnak az igazolatlan mulasztás következményeire a nagykorú tanuló mellett a szülőt is figyelmeztetni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közigazgatási szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), 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 nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy 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 vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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 teszteket.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. 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 élel azt 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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. Egy 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 egyértelműsége, a követhetőségre és érthetőségre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, 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. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. 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 Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Az Nkt. 46. §-a határozza meg a tanulók jogait és kötelezettségeit, miszerint valamennyi tanuló az oktatási intézménnyel áll tanulói jogviszonyban, és függetlenül életkoruktól, cselekvőképességüktől azonos kötelezettségekkel és ugyanolyan jogokkal rendelkeznek.

Ugyanakkor e jogviszony mellett a törvényben megjelenik a szülő és az oktatási intézmény közötti kapcsolat is, hiszen a kiskorú gyermekek szülői felügyelet alatt állnak. A szülői felügyelet magában foglalja a gyermek gondozását, tartását, testi, értelmi és erkölcsi fejlődésének elősegítését, ezeket az elvárásokat kell a szülőknek a Nkt. szerint a gyermek érdekében teljesíteni, vagyis legfőként, hogy gondoskodik gyermek tankötelezettségének teljesítéséről. A szülői felügyeleti jog egyben biztosítja a kiskorú gyermek képviselétét, a törvényben biztosított szülői jogok gyakorlását, valamint azt, hogy gyermeke fejlődéséről, magaviseletéről, tanulmányi előmeneteléről rendszeresen részletes és érdemi tájékoztatást, neveléséhez tanácsokat, segítséget kapjon.

A tanuló ugyanakkor fokozatosan függetlenedik a szülőtől, így pl. a 14. életévét betöltött gyermek már az iskolaválasztást – amellyel kapcsolatban korábban a szülő volt jogosult nyilatkozatot tenni – a szülővel közösen gyakorolja. További függetlenedést a *tankötelezettség felső korhatárának* elérése, majd pedig a *nagykorúság betöltése* hoz. Az Nkt. 45. § (3) bekezdésével a tankötelezettség felső korhatárát általános szabályként 16. életév betöltésében határozza meg, a sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható annak a tanítási évnél a végéig, amelyben a huszonharmadik életévét betölti. Speciális – átmeneti – szabályként pedig előírta 97. § (1) bekezdésében, hogy azok a tanulók, akik tanulmányaikat az iskolai nevelés-oktatás kilencedik évfolyamán a 2011/2012. tanévben vagy azt megelőzően kezdték meg, tankötelezettségük azon tanítási év végéig tart, amelyben a tizennyolcadik életévüket betöltik vagy sikeres érettségi vizsgát vagy szakmai vizsgát tettek. Azon sajátos nevelési igényű tanulók tankötelezettsége, akik esetében a szakértői és rehabilitációs bizottság e törvény hatálybalépése előtt a tankötelezettség huszadik életévükig történő meghosszabbításáról döntött, annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a huszadik életévüket betöltik.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12. §-a értelmében pedig kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét még nem töltötte be, kivéve, ha házasságot kötött. Nagykorú tehát az, aki 18. életévét betöltötte, továbbá az érvényes házasságkötés tényével a tizennyolcadik életévét még be nem töltött kiskorú is nagykorúvá válik.

Míg a kiskorú tanulókat a szülői felügyeleti jog alapján törvényes képviselőjük, szüleik képviselik, addig a nagykorú tanulók jogainak érvényesítésére és kötelezettségeik gyakorlására már önállóan jogosultak az Nkt 46. § (8) bekezdésében teljesült feltétel esetén, miszerint nagykorú és cselekvőképes tanuló esetén e törvénynek a szülő jogaira és kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni. Ugyanakkor azonban, ha *a nagykorú tanuló önálló jövedelemmel nem rendelkezik és a szülővel közös háztartásban él, a tanulói jogviszony, kollégiumi tagsági viszony megszűnésével, a tanuló tanulmányi kötelezettségének teljesítésével és a fizetési kötelezettséggel járó iskolai, kollégiumi döntésekről a szülőt is értesíteni kell.*

Ezzel szemben az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdése szerint a tanköteles tanuló kivételével megszűnik a tanulói jogviszonya annak, aki egy tanítási éven belül igazolatlanul harminc tanítási óránál – alapfokú művészeti iskolában tíz tanítási óránál – többet mulaszt, feltéve, hogy az iskola *a tanulót, kiskorú tanuló esetén a szülőt legalább két alkalommal írásban figyelmeztette az igazolatlan mulasztás következményeire.* A gyakorlati képzés esetén az igazolatlan mulasztás jogkövetkezményeire a szakképzésről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit is alkalmazni kell. *A tanulói jogviszony megszűnéséről az iskola írásban értesíti a tanulót, kiskorú tanuló esetén a szülőt.*

A fenti szabályozással összefüggésben az államtitkár azon álláspontja, miszerint az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdése tekinthető az általános szabálynak és ezzel szemben a törvény, maga az Nkt. 46. § (8) bekezdése speciális esetet szabályoz, nem értek egyet. Ugyancsak téves álláspontom szerint az a következtetés, hogy a két jogszabály együttes értelmezése alapján állapítható meg, hogy a törvényben előírt speciális értesítési kötelezettséget mikor kell alkalmazni.

Álláspontom szerint a jogrendszer egységét az szolgálja, ha a szabályozás tárgyára vonatkozó rendelkezések egyértelműek és egymással összhangban állnak. Ha azonban a rendelkezések közötti összhang helyett, ellentmondás feszül, és ez jogértelmezéssel sem oldható fel, norma kollízió keletkezik. A vizsgálat szempontjából a jogrendszer egységét biztosító alapelvek közül vizsgálandó a lex superior derogat legi inferiori elve, amely a jogforrási hierarchiára tekintettel vertikálisan értelmezendő, vagyis a magasabb rangú szabály lerontja az alacsonyabbat. Az Nkt. 46. § (8) bekezdésének elemzésekor általános szabálynak tekintendő, hogy a nagykorú és cselekvőképes tanuló esetén e törvénynek a szülő jogaira és kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni. Ugyanakkor egy kivételes szabályt fogalmazott meg a jogalkotó – a tulajdonképpeni rászorultság elvének figyelembe vétele mellett – mikor e szakasz második mondatában akként rendelkezett, hogy az előzőektől eltérően *a nagykorú tanuló önálló jövedelemmel nem rendelkezik és a szülővel közös háztartásban él, a tanulói jogviszony, kollégiumi tagsági viszony megszűnésével, a tanuló tanulmányi kötelezettségének teljesítésével és a fizetési kötelezettséggel járó iskolai, kollégiumi döntésekről a szülőt is értesíteni kell.*

Az államtitkár véleményével a tekintetben értek egyet, hogy amennyiben e speciális eset fennáll, a tanuló és a szülő viszonyának ismeretében az iskola tudja eldönteni, hogy értesítési kötelezettségét a tanuló vagy a szülő – esetleg mindkettejük – tekintetében érvényesíti. Az azonban vitatható, hogy csupán a két jogszabály együttes értelmezése alapján megállapítható, mikor kell a törvényben előírt speciális értesítési kötelezettséget alkalmazni. Ugyanis a szülő értesítési kötelezettségét tovább részletezi az EMMI rendelet, amely a törvény általános szabályából kiindulva a nagykorú tanuló esetén csak a tanuló értesítéséről rendelkezik, s nem utal a törvény kivételes szabályára, mikor a nagykorú gyermek középiskolai tanulmányai befejezésének időpontjában még a szülői házban él.

Az iskolának a tanulóval és a szülővel szemben fennálló értesítési kötelezettségére vonatkozó rendelkezések eltérő szintű jogforrásokban találhatóak, míg az egyiket a jogalkotó magasabb, törvényi szintű, a másikat pedig a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintű normájában: miniszteri rendeletben alkotta meg. Ebben az esetben pedig a *jogforrási hierarchia elvére* tekintettel az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a jogforrási hierarchia magasabb szintű normájával, vagyis a miniszteri rendelet az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes a törvénnyel.

Mindebből következően megállapítom, hogy az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdésének utolsó mondata, miszerint *a tanulói jogviszony megszűnéséről az iskola írásban értesíti a tanulót, kiskorú tanuló esetén a szülőt*, ellentétes az Nkt. 46. § (8) bekezdésének második mondatában megfogalmazott rendelkezéssel. Ez utóbbi szerint, ha *a nagykorú tanuló önálló jövedelemmel nem rendelkezik és a szülővel közös háztartásban él, a tanulói jogviszony, kollégiumi tagsági viszony megszűnésével*, a tanuló tanulmányi kötelezettségének teljesítésével és a fizetési kötelezettséggel járó iskolai, kollégiumi döntésekről *a szülőt is értesíteni kell. A szabályozás módja a normavilágosság követelményével ellentétes továbbá, a gyakorlatban működését tekintve a norma címzettjei számára nem kiszámítható, így a bemutatott szabályozási környezet a jogállamiság követelményéből levezethető jogbiztonsághoz való jog tekintetében visszásságot idéz elő.*

2. A továbbiakban a nagykorú önálló jövedelemmel nem rendelkező és a szülővel egy háztartásban élő tanuló esetén fennálló szülői értesítés terjedelmét vizsgáltam. Amint azt az előzőekben már rögzítettem az Nkt. 46. § (8) bekezdése szerint, ha a nagykorú tanuló önálló jövedelemmel nem rendelkezik és a szülővel közös háztartásban él, *a tanulói jogviszony, kollégiumi tagsági viszony megszűnésével, a tanuló tanulmányi kötelezettségének teljesítésével és a fizetési kötelezettséggel járó iskolai, kollégiumi döntésekről a szülőt is értesíteni kell.* E körből a panaszban foglaltak szerint a tanulói jogviszony megszűnésével és a tanulmányi kötelezettségek teljesítésével összefüggő iskolai döntéseket tekintettem át.

Elsőként annak tisztázása szükséges, melyek az iskolai döntések. Kiindulópontot az Nkt. 37. § (2) bekezdése adja, mikor megfogalmazza, hogy mely iskolai döntések támadhatóak meg, így az iskola, a kollégium döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása (a továbbiakban együtt: döntés) ellen indítható eljárás. Ez alapján tehát minden iskolai döntés, intézkedés vagy intézkedés elmulasztása összefoglalóan döntésként jelenik meg a köznevelés rendszerében. *Így az Nkt. 46. § (8) bekezdésében foglalt döntés fogalomba az iskola valamennyi, a tanulóval összefüggésben tett cselekményét érteni kell.*

A fenti tényből következik az is, hogy *a tanulói jogviszony megszűnése* – pl. az igazolatlan mulasztások száma – miatt, a törvényben foglalt feltételek bekövetkeztekor az iskola, a tanulóra nézve intézkedést hoz, amely – az államtitkár véleményével ellentétben – *döntésnek minősül*, és arról a nagykorú, önálló jövedelemmel nem rendelkező és a szülővel egy háztartásban élő tanuló szülőjét, törvényes képviselőjét értesíteni kell.

A tanulmányi kötelezettségek teljesítésének szabályait az Nkt. 46. § (1) bekezdés b) pontja rögzíti, miszerint a tanuló kötelessége, hogy eleget tegyen – rendszeres munkával és fegyelmezett magatartással, képességeinek megfelelően – tanulmányi kötelezettségének. A tanulmányi kötelezettségeket pedig maga a törvény és az iskola pedagógiai programja, helyi tanterve határozza meg. E körbe tartozik a tanuló tanulmányainak osztályzatokkal való értékelése is, amelynek meg kell felelni a fenti normák követelményeinek. *Álláspontom szerint az iskolának a törvény alapján értesítési kötelezettsége áll fenn a szülő felé a nagykorú, önálló jövedelemmel nem rendelkező és a szülővel egy háztartásban élő tanuló osztályzatairól.*

3. A tanuló kötelessége az Nkt. 46. § (1) bekezdésében rögzítetten – életkorától függetlenül –, hogy részt vegyen a kötelező és választott órákon. Az EMMI rendelet 51. §-a értelmében, ha a tanuló a tanítási óráról, a kollégiumi foglalkozásról távol marad, mulasztását igazolnia kell.

A mulasztás igazoltnak minősül, ha a tanuló a házirendben meghatározottak szerint engedélyt kapott a távolmaradásra; ha beteg volt, és azt a házirendben meghatározottak szerint igazolja; illetve ha hatósági intézkedés vagy egyéb alapos indok miatt nem tudott kötelezettségének eleget tenni.

Nagykorú tanuló esetén 30 igazolatlan órai mulasztás jogkövetkezménye az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdése alapján, hogy megszűnik tanulói jogviszonya. A jogalkotó azonban egy garanciális szabályt is előírt, miszerint csak akkor szűnik meg a jogviszony, ha *az iskola a tanulót*, kiskorú tanuló esetén a szülőt *legalább két alkalommal írásban figyelmeztette az igazolatlan mulasztás következményeire*.

Az Alaptörvény XI. cikke *szabályozza* a művelődéshez (oktatáshoz) való jogot, illetve a tankötelezettséget. A művelődéshez való jog biztosítása körében a közművelődés kiterjesztését és általánossá tételét állami kötelezettségként határozza meg az Alaptörvény, kimondva, hogy mindezt az ingyenes és kötelező alapfokú, *az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú*, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá *az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával kell biztosítani*.

A családi pótlék intézménye a családtámogatási ellátási formák egyikeként az állam által nyújtott családtámogatási, ezen belül hagyományosan a gyermekneveléshez kapcsolódó pénzbeli támogatások rendszeréhez kapcsolódik. Szabályait, jogosultsági feltételeit a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) határozza meg. Az Alkotmánybíróság a 1408/B/2009. AB határozatában kifejtette, hogy „a Cst. hatálybalépésekor a családi pótlék – az iskoláztatási támogatással együtt – a nevelési ellátások közé tartozott, melyek a gyermek neveléséhez (voltak) hivatottak hozzájárulni. Azóta a Cst.-t többször módosították [...] ezek azonban nem érintették a családi pótlék célját: a Cst. 6. §-a szerint „a gyermek nevelésével, iskoláztatásával járó költségekhez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást (a továbbiakban együtt: családi pótlékot) nyújt”, azaz hozzájárul a gyermek nevelési, iskoláztatási költségeihez. A gyermekvállalás a család számára mindig többletterhet jelent, amit az állam a maga eszközeivel csökkenteni igyekszik. Ahogy a Mód.tv.2.-höz fűzött – nem hivatalos – előterjesztői indokolás fogalmaz: „[a] családi pótlék – a családtámogatási ellátások egyik legfontosabb elemeként – a tanköteles korú gyermek esetében annak iskoláztatási költségeihez nyújtott állami hozzájárulás. *Az ellátás célja és funkciója hangsúlyozottan a tanuláshoz kapcsolódó kiadások részbeni átvállalása. A magyar állam így próbál hatékony és érdemi segítséget nyújtani a gyermeket nevelő szülők anyagi terheinek csökkentéséhez.*”

Az Alkotmánybíróság a 124/B/2011.AB határozatában rámutatott arra is, hogy „főszabály szerint tehát a családi pótlék alanyi jogon jár, azonban a tankötelezettséggel szorosan összefügg, lényegében az állam anyagi hozzájárulása a gyermeknevelés (és ezen belül elsősorban az iskolázás) költségeihez.

A családi pótlék főszabály szerint tehát a még nem tanköteles, a tanköteles, valamint a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermekre tekintettel jár az arra jogosultaknak (lásd: Cst. 7-8. §). A tankötelezettség megszűnését követően egyéb feltételek fennállását követeli meg a jogalkotó a családi pótlék folyósításához. [...] A nagykorúság eléréséhez képest a Cst. kedvezőbb szabályokat tartalmaz: eszerint a családi pótlék a 20. életév betöltéséig folyósítható.

Az Alkotmánybíróság erre vonatkozóan korábbi határozatában már kimondta: a szociális ellátási rendszeren belül a családi pótlék alapvetően a gyermek neveléséhez, gondozásához kapcsolódik, *nagykorúak számára csak kivételes esetben jár.*”

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) rendelkezik a rokon tartás szabályairól. A Csjt. 60. § (2)-(3) bekezdései kimondják, hogy *tartásra a munkaképes leszármazó is jogosult, ha erre szükséges tanulmányai folytatása érdekében rászorul*, kivéve a nagykorú, ha magatartása miatt arra érdemtelenné vált.

A tartási kötelezettség körében a Csjt. 65. § (1) bekezdése értelmébe a kötelezett a tartás teljesítéseképpen köteles anyagi viszonyaihoz képest a jogosultat mindazzal ellátni, ami annak a megélhetéséhez szükséges. A leszármazó és a testvér eltartása a nevelés és a szükséges *taníttatás költségének viselésére is kiterjed.*

A Csjt. fenti szabályainak értelmében a gyermek nagykorúságának elérése után is jogosult a tartásra. A továbbtanuláshoz fűződő egyéni érdek összhangban áll a társadalom érdekével, s e kettős érdek érvényesülésének előmozdítását a szülők maguk is alapvető erkölcsi kötelességüknek tartják. A gyermek rendszerint középfokú iskolában folytatja tanulmányait. A középiskolai tanulmányok sikeres elvégzése után azonban sor kerülhet valamely szakképzettség megszerzéséhez szükséges további tanfolyamnak a végzésére (pl. gyors- és gépíró, nyelv-, számítástechnikai, menedzserképző tanfolyam stb.), valamint főiskolai, egyetemi tanulmányok folytatására a főiskola, egyetem nappali tagozatán.

A családi kapcsolatból eredő jogok és kötelezettségek vonatkozásában – így a tartás jogát és kötelezettségét illetően is – különös jelentősége van az erkölcsi követelményeknek. A nagykorú gyermektől fokozottabban elvárható, hogy az őt eltartó szülőjével szemben ne csak követelést támasszon, hanem a tartás alapjául szolgáló családi kapcsolatnak megfelelő magatartást tanúsítson, mert e tekintetben már van olyan belátása, amellyel magatartásának helyes vagy helytelen voltát és annak következményeit kellően értékelné tudja.

Figyelemmel voltam a jövő évben, 2014. március 15-én hatályba lépő a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 4:214. §-ára, amely a rászorultság védelmével kapcsolatos rendelkezései között kimondja, hogy a kiskorú gyermek tartásra való rászorultságát vélelmezni kell. *Ez a vélelem a gyermek nagykorúságának betöltése után is – legfeljebb a huszadik életévének betöltéséig – érvényesül, ha a gyermek középfokú iskolai tanulmányokat folytat.*

Az Új Ptk. indokolása értelmében „a vélelem alkalmazásának lehetősége túlnyúlik a nagykorúság korhatárán. A középiskolai tanulmányokat folytató gyermekek egy jelentős része – részben a hétéves korban történő iskolakezdésre, részben a nyelvi előkészítő osztályokra, de az esetleges betegségekre vagy az évismétlés lehetőségére tekintettel – ma nagykorúságának elérése időpontjában még nem fejezi be a középiskolát. Ezért indokolt, hogy őket a kiskorú gyermek tartására irányadó szabályok szerint illesse meg a tartás. Ezt a törvény úgy oldja meg, hogy kimondja: a rászorultság védelme a gyermek nagykorúságának elérése után is – legfeljebb azonban a gyermek 20. életévének betöltéséig – érvényesül, ha középfokú iskolai tanulmányokat folytat.”

Az Új Ptk. előírja a továbbtanuló gyermek képzését, tanulmányait biztosító intézmény számára, hogy a tartásdíj fizetésére kötelezett szülő kérelmére köteles tájékoztatni őt a tanulmányok végzésének fennállásáról vagy megszűnéséről.

A fentiek alapján nem látom sem jogi, sem ésszerű indokát annak, hogy a nagykorú és középiskolai tanulmányokat folytató tanuló esetén a tartásra kötelezett szülő tartási kötelezettségének teljesítése során ne értesüljön a tartásra jogosult gyermeke vonatkozásában annak tanulmányi kötelezettségének teljesítéséről, vagy épp annak hiányáról. A tanulmányi kötelezettségek teljesítése nem azonos a tankötelezettség fogalmával, hanem a tanulmányok folytatásának való eleget tevést, így a tanulmányok minősítését, az iskolába való bejárást, a tanórákon való részvételt, a házirend szabályainak betartását jelenti. Az Nkt. 46. § (8) bekezdése is ennek megfelelően írja elő a nagykorú önálló jövedelemmel nem rendelkező és a szülővel közös háztartásban élő tanulóra vonatkozó szülői értesítési kötelezettséget. *„Miután a szülő a nagykorúság elérése után is segítséget nyújthat gyermekének ahhoz, hogy iskolai tanulmányait folytatni tudja, a köznevelési intézmények kötelesek megfelelő tájékoztatást adni részükre.”*¹

¹ Szüdi János: Kommentár a köznevelési törvényhez Complex Kiadó, Budapest 2012. 166. o.

Álláspontom szerint a tanuláshoz, a továbbtanuláshoz fűződő egyéni érdek összhangban áll a társadalom érdekével, amely érdek érvényesülésének előmozdítását a szülők maguk is alapvető erkölcsi kötelességüknek tartják. Ez pedig feltételezi, hogy a nagykorú tanuló értesítése mellett a tanuló órai mulasztásáról közvetlenül – a tartásra jogosult nagykorú gyermekén kívül – az iskolától is értesüljön.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében, felkérem az oktatásért felelős emberi erőforrások miniszterét, hogy

1) az Ajbt. 37. §-a alapján az Nkt. és az EMMI rendelet egyes rendelkezései között fennálló kollíziót az EMMI rendelet módosításával szüntesse meg, és a gondoskodási kötelezettség figyelembe vétele mellett tekintse át a nagykorú tanuló igazolatlan mulasztásakor a szülő előzetes értesítésének szükségességét;

2) az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem továbbá, hogy a Klebelsberg Intézményfenntartó Központon keresztül hívja fel az iskolák figyelmét a nagykorú tanulók tekintetében fennálló értesítési kötelezettség teljesítésének fontosságára.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-6926/2013 ügyben**

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Az eljárás megindítása

Egy panaszos azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy 2013. augusztus 27-én a nyíregyházi okmányirodában kezdeményezte vállalkozása (amellyel összefüggésben vállalkozói engedélyét 2013. június 6-án váltotta ki) szünetelésének bejegyzését, ott azonban véleménye szerint téves tájékoztatást kapott. Elmondása szerint az okmányiroda ügyintézője azt a tájékoztatást adta számára, hogy kérelmét csak ügyfélkapun keresztül nyújthatja be az ügyintéző által megjelölt nyomtatvány útján. A panaszos augusztus 27-én a nyomtatvány kitöltését követően, elektronikus úton visszaigazolást kapott annak elküldéséről, majd augusztus 28-án egy újabb e-mailben arról is tájékoztatták, hogy a rendszer beadványát befogadta és gondoskodott annak továbbításáról. Mivel több, mint egy hónapon keresztül semmilyen visszajelzést nem kapott, szeptember 30-án személyes érdeklődésére azt a tájékoztatást kapta az okmányirodától, hogy 2013. augusztus 1-jétől új nyomtatványon kell bejelenteni a változást, ezért a régi nyomtatványon bejelentett kérelmet nem fogadják el. Az új nyomtatvány alapján 2013. szeptember 30-án újra benyújtotta kérelmét, mivel azonban ennek nem lehetett visszamenőleges hatálya, így az okmányiroda – véleménye szerint – téves tájékoztatása miatt, további egy havi közteher megfizetésére lett köteles.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos beadványa alapján nem volt kizárható, hogy az ügyben alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján, a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, valamint a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (a továbbiakban: KEKKH) elnökét, akiktől az ügyre vonatkozó tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A vizsgálat megindítását követően elsőként a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától kértem felvilágosítást, aki válaszlevelében általánosságban arról tájékoztatott, hogy mivel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 34. § (3) bekezdése meghatározza, hogy amennyiben jogszabály kötelezővé teszi, az ügyfél a kérelmét kizárólag elektronikus úton (valamely szoftver használatával kitöltött elektronikus űrlapon) nyújthatja be, továbbá mivel az egyéni vállalkozókról és egyéni cégekről szóló 2009. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Evecvtv.) 4. § (3) bekezdése előírja, hogy az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének bejelentésével kapcsolatos eljárás csak elektronikus úton (ügyfélkapun keresztül) kezdeményezhető, így a panaszos vállalkozása szünetelésére irányuló kérelmét, kizárólag elektronikus úton nyújthatta be, ami azonban összhangban áll a Ket. szabályaival.

A kormány megbízott ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy a vállalkozás szünetelésének bejelentésére irányuló kérelem kizárólag elektronikus úton történő bejelentésének előírása, egy kivétel szabály, ugyanis a vállalkozói tevékenység megkezdése és annak végleges megszüntetése személyesen is kezdeményezhető. Az Evecvtv. 18. § (2) bekezdése azt is kimondja, hogy amennyiben az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységét szüneteltetni kívánja, köteles azt a változás bejelentési űrlapon a nyilvántartást vezető szervnél megfelelő módon bejelenteni.

A bejelentésekkel kapcsolatos aktuális űrlapok minden esetben a KEKKH honlapján (www.nyilvantarto.hu) találhatóak meg – amelynek folyamatos frissítése a KEKKH feladata – ezért érintettsége miatt megkerestem a KEKKH elnökét is.

A kormány megbízott tájékoztatása szerint a panaszos kérelmét, ügyfélkapun keresztül, 2013. augusztus 27-én nyújtotta be a 2013. augusztus 1-jét megelőzően alkalmazott („régí”) nyomtatványon keresztül. Ugyanakkor a KEKKH elnökének tájékoztatása szerint a KEKKH már 2013. július 25-én közzétette honlapján az okmányirodai ügyintézőknek szóló, változásokat tartalmazó tájékoztatóját, amelyet követően az új formanyomtatványok 2013. augusztus 1-jétől elérhetővé is váltak – sőt az egyéni vállalkozás menüpont alatt a következő felhívást is közzétették: *„2013. augusztus 1-jétől módosultak az egyéni vállalkozás megkezdésének bejelentésére és az adatváltozások bejelentésére szolgáló űrlapok!”*.

A kormány megbízott válaszelevelének tanúsága szerint a panaszos azt a tájékoztatást kapta, hogy kérelmét elektronikusan nyújthatja be, az ahhoz szükséges nyomtatványt pedig a www.nyilvantarto.hu oldalon tudja letölteni. 2013. augusztus 1-jét követően „régí” típusú űrlapon csak akkor érkezhettek be kérelmek, ha azokat még augusztus 1-jét megelőzően letöltötték és elmentették.

A panaszos beadványában sérelmezte azt is, hogy amennyiben hibás nyomtatványt nyújtott be, miért fogadta be azt az elektronikus rendszer és miért küldött a befogadásáról visszajelzést. A KEKKH elnöke válaszában arról tájékoztattott, hogy az Evecstv. 7. § (1) bekezdése szerint amennyiben a bejelentő a bejelentési űrlapot nem megfelelően töltötte ki, erről a tényről – a bejelentés hiányosságainak, valamint a jogkövetkezményeknek a megjelölése mellett – automatikus visszajelzést kap. Ezt a visszajelzést az okmányiroda a panaszos (hibás) kérelmének benyújtását követően 2013. augusztus 28-án *(a rendszer által automatikusan kiküldött – a panaszos által is olvasott – értesítést követően)* meg is küldte a panaszos ügyfélkapus tárhelyére – amivel egy időben a Központi Rendszer a megadott e-mail címen is értesítette az ügyfelet, hogy üzenete érkezett. *Ez az üzenet azonban a Központi Rendszer visszajelzése alapján 5 nap után törlésre került, mivel a panaszos azt elmulasztotta letölteni.* A KEKKH elnöke válaszában azt is kiemelte, hogy a formanyomtatványok (űrlapok) változásának nyomon követése az ügyfél felelőssége (ennek ellenére a KEKKH honlapján több, a változásokra figyelmeztető felhívást is elhelyezett), továbbá azt is, hogy a KEKKH a honlapján – minden esetben – felhívja az ügyfelek figyelmét arra, hogy egy kérelem beérkezéséről küldött „Érkeztetési igazolás” – amelyet az érintett ügyben a panaszos szintén 2013. augusztus 28-án kapott meg – nem azt jelenti, hogy a nyomtatványt az illetékes járási (vagy fővárosi kerületi) hivatal feldolgozta és a bejelentést nyilvántartásba vette. A bejelentés ugyanis csak akkor tekinthető eredményesnek, ha az ügyfél az ügyfélkapus tárhelyre a nyilvántartásba vételről is értesítést kap. A KEKKH elnökének álláspontja szerint jelen ügyben a panaszos követett el hibát azáltal, hogy a kapott hibaüzenetet nem olvasta el időben, és így nem tudta korrigálni a téves formanyomtatványon benyújtott kérelmét. Az ügyfél részéről történő átvétel elmulasztása pedig (mind a KEKKH elnökének mind a kormány megbízottnak a véleménye szerint) nem róható fel az eljáró hatóság számára.

A KEKKH elnökének válaszeleveléből az is kiderült, hogy az egyéni vállalkozói tevékenységhez kapcsolódó elektronikus űrlapok 2013. augusztus 1-jéig nem voltak ellátva a verziófrissítésre vonatkozó jelzéssel, így az ügyfél felelőssége volt annak ellenőrzése és nyomon követése, hogy a hatályos űrlapot használja-e. *Egyértelműen megállapítható azonban, hogy 2013. augusztus 1-jét követően az ügyfél már nem tudta letölteni a „régí” űrlapot a KEKKH honlapjáról – így a panaszos a „régí” nyomtatványt csak egy korábban már letöltött verzió használata miatt tudta benyújtani.*

A kormány megbízott válaszában azt is kiemelte, hogy a 2013. augusztus 1-jétől hatályos nyomtatványokon már megjelenik a frissítési jelzés, így a jövőben elkerülhető lesz, hogy az ügyfelek hibás űrlapot töltsenek ki.

Az érintett alapvető jogok és államcéllok

– *hatósági ügyek megfelelő intézéshez való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)

A vizsgálat megállapításai

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

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően az elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszásságokat kivizsgálja és kivizsgáltassa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztosa nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszásság merült fel. Az alapvető jogok biztosa elsődlegesen az Ajbt. 18. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszásságok megszüntetésére, illetve a vizsgált jogszabály magasabb jogszabályokkal való ellentmondásaira hívhatja fel a vizsgálattal érintett szervek figyelmét. Mindezeket túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során megállapított visszásságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálattal érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszásság orvoslása érdekében.

Az érintett alapjog tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint 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.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹ A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. *Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a gyakorlat, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.*

¹ 6/1998 (III. 11.) AB határozat

Az ügy érdeme tekintetében

A kormány megbízottnak valamint a KEKKH elnökének válaszleveléből egyértelműen megállapítható, hogy a KEKKH hivatalos honlapján már 2013. augusztus 1-jét megelőzően közzétette az ezt követően (így már a panaszos kérelmének időpontjában is) alkalmazandó formanyomtatványokat.

Szintén egyértelmű, hogy az alkalmazandó nyomtatványok letöltése és benyújtása az ügyfél felelőssége. Így az eljárást lefolytató okmányirodának a kötelezettsége arra terjed ki, hogy megfelelően tájékoztassa az ügyfeleket az eljárás menetéről – így pl. arról, hogy a vállalkozás szünetelésének bejelentésére irányuló kérelmet csak elektronikusan lehet benyújtani illetve, hogy a kérelem benyújtására szolgáló formanyomtatványok hol érhetőek el – valamint arra, hogy az ügyfeleket kérelmüknek a befogadásáról, vagy annak hibás jellegéről. A Ket. – korábban már idézett – 34. § (3) bekezdése előírja, hogy amennyiben egy kérelmet csak elektronikusan lehet benyújtani, arról az ügyfeleket megfelelő módon értesíteni kell. *Ezen kötelezettségének azonban az okmányiroda (és ezáltal maga a kormányhivatal is a KEKKH-n keresztül) egyértelműen eleget tett.*

A panaszosnak tehát kérelme benyújtását megelőzően tájékozódnia kellett volna arról, hogy az általa (vagy más személy által) korábban letöltött nyomtatvány már nem alkalmazható. *Az okmányirodában kapott tájékoztatás (miszerint elektronikus úton és a www.nyilvantarto.hu honlapról letöltött nyomtatványon keresztül kell benyújtania) ugyanakkor kiterjedhetett volna arra is, hogy az ügyintéző felhívja a panaszos figyelmét arra, hogy az augusztus 1-jét megelőzően letöltött nyomtatványok nem alkalmazhatóak. Ennek elmaradása azonban nem róható fel visszássággként az okmányiroda részére, mivel az általuk adott tájékoztatás is tartalmazta mindazokat az információkat, amelyek ismeretében a panaszos megfelelő módon tudott volna eljárni.*

Mind a KEKKH elnökének, mind a kormány megbízottnak a tájékoztatása szerint a panaszos kérelmének benyújtását követő napon, 2013. augusztus 28-án – az „Értesítési igazolás” elküldését követően – ügyfélkapus (ennek tényéről pedig e-mailes) értesítést kapott az okmányirodától (amely levelet mellékelten csatolták is), amelyben tájékoztatták a panaszost arról, hogy kérelmét rossz nyomtatványon nyújtotta be. *A KEKKH elnöke ugyanakkor arról is tájékoztatott, hogy mivel a panaszos (ügyfél) a hibaiüzenetet 5 napon belül nem töltötte le, így a Központi Rendszer visszajelzése alapján (amelyet a KEKKH elnöke szintén csatolt válaszleveléhez) az üzenet törlésre került.* A panaszos beadványában kifejtette, hogy mivel nem kapott érdemi tájékoztatást ügye állásáról, ezért 2013. szeptember 30-án személyesen fordult az okmányirodához. Az időközben eltelt egy hónap alatt azonban nem értesült kérelmének hibájáról, így csak egy hónappal később tudta vállalkozás szünetelését bejegyezni – ami miatt további fizetési kötelezettsége keletkezett.

Egyértelműen megállapítható a korábban leírtak alapján, hogy a panaszos, a kérelem kitöltését megelőzően elmulasztotta a teljeskörű tájékozódást – holott az megfelelő módon a rendelkezésére állt – így a már nem alkalmazható kérelemnyomtatvány benyújtásával összefüggésben alapjogi visszásság más szerv részéről nem történt.

Megállapítható azonban az is, hogy amennyiben a panaszos részére küldött ügyfélkapus üzenetet nem törölték volna a kiküldését követő 5. nap után, a panaszos (ügyfél) a 2013. szeptember 30-ai időpont előtt is megismerhette volna kérelmének hibás jellegét – és korábbi időpontban tudta volna azt korrigálni. Ennek értékelésekor figyelembe kell azt is venni, hogy nincs törvényi kötelezettség a kiküldött üzenet meghatározott idő után történő törésére, még akkor sem ha időközben beállna a kézbesítési vélelem. Így bár a hibás kérelem benyújtása miatt nem állapítható meg visszásság, a panaszos részére küldött ügyfélkapus üzenet 5 napot követő törlése miatt sérültek a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jogai.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszaállások orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkeztük lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a KEKKH elnökét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ügyfélkapus rendszeren keresztül elektronikusan benyújtott kérelmek befogadásáról, annak hibás jellegéről vagy más jellemzőjéről szóló tájékoztatás (üzenet) ügyfélkapus tárhelyen történő tárolásának idejéről az ügyfélkapu jogosultja dönthessen.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6989/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindulása

A panaszos 2013. április 15-én kérelmet nyújtott be a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézethez (a továbbiakban: GYEMSZI) amelyben az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) támogatását kérte gyermeke külföldi gyógykezeléséhez.

A GYEMSZI Egészségügyi Szakmai Kollégiuma Ortopédiai Tagozata által kiállított támogató javaslat kézhezvételét követően az OEP azt egyetértése hiányában felülvizsgálatra felterjesztette az Egészségügyi Tudományos Tanácshoz (a továbbiakban: ETT), mivel a rendelkezésére állt ugyanennek a tagozatnak egy olyan szakmai állásfoglalása, amely szerint a módszer hatékonysága nincs körültekintően dokumentálva. Az ETT a felülvizsgálatot követően nem javasolta a műtét külföldön történő elvégzését, ami alapján az OEP meghozta határozatát. A panaszos a határozat ellen határidőben fellebbezést nyújtott be, melyet az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal (a továbbiakban: EEKH) bírált el, helyben hagyva az OEP első fokú határozatában foglaltakat.

A panaszos sérelmezte, hogy a jelenlegi szabályozás keretein belül az orvos-szakmai kérdésben döntést hozó szerv javaslatát, döntését már az első fokú hatósági eljárásban felülvizsgálták, így számára az orvosi szakvélemény, támogató javaslatot felülró ETT döntés ellen valódi jogorvoslati lehetősége nem volt, mivel a másodfokú hatósági eljárás során az EEKH már csupán az eljárás jogszabályoknak való megfelelését vizsgálta. Azt is kifogásolta, hogy az OEP elmulasztotta tájékoztatási kötelezettségét, mivel nem világosította fel arról, hogy mint első fokú hatóság kérheti a támogató javaslat felülvizsgálatát, illetve hogy a konkrét eljárás során ezt kezdeményezte.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, a jogorvoslatihoz, az élethez és emberi méltósághoz, az egészséghez, valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A jogorvoslatihoz 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 XXVIII. cikk (7) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” [Alaptörvény II. cikk]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1997. évi LXXXIII. törvény, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól (Ebtv.)
2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)
227/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet, a külföldi gyógykezelésekkel kapcsolatos egyes kérdésekről (Kr.1)
319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, az egészségbiztosítási szervekről (Kr.2)
340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet, a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól (Kr.3)
12/2011. (III. 30.) NEFMI rendelet, az egészségügyi szakmai kollégium működéséről

I. A megállapított tényállás

A panaszos gyermeke törvényes képviselőjeként 2013. április 15-én kérelmet nyújtott be a GYEMSZI-hez, amelyben az OEP támogatását kérte gyermeke Barcelonában végzendő műtétéhez. A gyermek 2000. november 24-én méhen belüli oxigénhiánnyal született, jelenleg halmozottan sérült.

A gyermeknek három ortopédiai műtete volt, amelyek a mindenkori fejlődését legjobban gátló problémákat oldották meg. Kétszer Magyarországon, legutóbb 2010 nyarán Barcelonában műtötték, a műtétet a család finanszírozta. Ekkor nem kaptak orvosi szakvéleményt az OEP kérvényhez, mert itthon senki nem ismerte ezt a műtési eljárást. A műtét komplikációk nélkül zajlott, és látványos javulást hozott, tehát sikeres volt. Véleménye szerint Magyarországon egyetlen műtési eljárás sem tudja egy beavatkozással biztosítani a barcelonai műtéttel elért javulást, ezért kérte az OEP által történő finanszírozást.

Az Egészségügyi Szakmai Kollégium Ortopédiai Tagozata (a továbbiakban: tagozat) 2013. május 7. napján kiállított szakmai javaslatában a benyújtott dokumentumok alapján a beteg külföldi gyógykezelését indokoltnak tartotta.

A GYEMSZI az ügyfél kérelmét és a tagozat támogató javaslatát további ügyintézésre megküldte az OEP részére 2013. május 22. napján kelt GYEMSZI/015981-003/2013. számú leveléhez mellékelten.

Az OEP 2013. június 4. napján kelt S032/1050-1/2013. számú levelében az Egészségügyi Tudományos Tanácshoz fordult, és arra kérte az ETT-t, hogy a konkrét esetben foglaljon állást a külföldön történő további kezelések, illetve a folyamatos külföldi gondozás indokoltsága tekintetében.

Az ETT 2013. július 5. napján kelt 31416-1/2013/ETT számú, a felülvizsgálati eljárás keretében született javaslatában nem támogatta a külföldi gyógykezelést. Az indokolásban kifejtette, hogy – az orvosi dokumentációk alapján és a beteg rehabilitációs kezelőorvosával is konzultálva – a műtét ismételt elvégzését nem tartja indokoltnak, ezért a kért külföldi gyógykezelést nem javasolja, helyt adva ezzel az OEP felülvizsgálati kérelmében foglaltaknak. Fentiek alapján az OEP 2013. július 15. napján kelt S032/1050-2/2013. számú határozatában a panaszos külföldi gyógykezelésének költségeihez szükséges támogatás iránti kérelmét elutasította.

A panaszos 2013. július 19-én vette kézhez a határozatot, és 2013. július 30-án, törvényes határidőn belül elektronikus levelében fellebbezést nyújtott be. Abban kifejtette, hogy véleménye szerint az ETT elegendő információ hiányában jutott erre a döntésre és további orvosi szakvélemények betérjesztése mellett kérte, hogy bírálják felül a korábbi döntést és támogassák gyermeke barcelonai műtétjét.

2013. augusztus 6-án, az OEP – határozatának helybenhagyását kérve – a fellebbezést és az ügy iratait az EEKH-hoz továbbította.

A másodfokú eljárás 2013. augusztus 13-án indult az EEKH-nál, amiről 2013. augusztus 15-én kelt 48626-2/2013/ELN számú végzésében értesítette az ügyfelet.

A rendelkezésre álló adatok és iratok alapján az EEKH a korábbiakban részletezett tényálláson felül megállapította, hogy mivel a tagozat támogató javaslatával az OEP nem értett egyet, és a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően az ETT Elnökségének szakmai felülvizsgálatát kérte, az ETT állásfoglalására való tekintettel a panaszos kérelmét elutasította. Mivel a külföldi gyógykezelés támogatására az ETT megkeresése esetén, annak szakmai indokai alapján van lehetőség, és az ETT az adott esetben nem tartotta szakmailag indokoltnak a műtét ismételt alkalmazását, az OEP a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján az ügyfél kérelmének nem adhatott helyt, így az OEP a kérelem elutasításával a hatályos jogszabályi rendelkezések betartásával járt el az elsőfokú döntés meghozatala során.

Mindezek alapján az EEKH az OEP 2013. július 15-én kelt S032/1050-2/2013. számú határozatát helybenhagyta.

A panaszos az alapvető jogok biztosához intézett beadványa szerint fentiekben részletezett eljárás során sérültek a jogorvoslathoz fűződő jogai. Véleménye szerint a vonatkozó jogszabályok nem határozzák meg pontosan, hogy a felülvizsgálat során milyen orvosi dokumentáció alapján kell a vizsgálatot lefolytatni, az eljáró szervek hogyan kérhetnek be további információt, amennyiben a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek a döntés megalapozottságához, és nem tájékoztatják sem az érintettet, sem a hozzátartozót a felülvizsgálat megkezdéséről. Esetükben az ETT elnöksége a rendelkezésre álló orvosi iratok alapján hozta meg döntését, de telefonon tájékozódott egy, az orvosi papírokon található kezelőorvosnál a beteg állapota felől, ugyanakkor a gyermeket nem vizsgálta meg, és a panaszostól további orvosi dokumentációt sem kért be.

II. A megkeresett szervek válaszai

Vizsgálatom során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetet és az Emberi Erőforrások Minisztériumát, és az egyedi ügyről való egyidejű tájékoztatás mellett, az időközben hatályba lépett, a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendeletben foglaltak szakmai háttérének alaposabb megismerése érdekében az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

1. Mi indokolja a korábbi Kr.1. rendeletben és a közelmúltban hatályba lépett Kr.3. kormányrendeletben lévő hasonló szabályozást, mely szerint az orvos-szakmai kérdésben döntést hozó szerv javaslatát az OEP előtt a külföldi gyógykezelés engedélyezése tárgyban első fokon folyó eljárásban – a hatályos szabályozás szerint jelenleg – a GYEMSZI kérelmére az Egészségügyi Szakmai Kollégium elnöksége felülvizsgálhatja?
2. Mind a korábbi, mind a jelenlegi szabályozás keretein belül értesül-e az ügyfél a szakmai felülvizsgálat megkezdéséről?
3. Van-e lehetősége az ügyfélnek a felülvizsgálat során a külföldi gyógykezelés indokainak megalapozottságáról további szakvéleményeket betervezni?
4. A felülvizsgálat során az elnökség – korábban az ETT – milyen orvosi dokumentáció alapján folytatja le a vizsgálatot, hogyan kérhet be további információt, amennyiben a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek a döntés megalapozottságához?
5. Amennyiben lehetőségük van további információ bekérésére, hogyan és hol rögzítették az erre vonatkozó szabályokat?
6. A felülvizsgálatot végző szervnek van-e/volt-e lehetősége eljárása során a kezelőorvossal konzultálni?

7. A jelenlegi szabályozás a társadalombiztosításba be nem fogadott ellátások esetére a külföldi gyógykezelés engedélyezését méltányossági körbe emelte, így az eljárás egyfokúvá vált, ugyanakkor az orvos-szakmai kérdés tekintetében az engedélyező szerv oldalán biztosított a felülvizsgálat lehetősége. Mi ennek az indoka?
8. Hogyan látják biztosítottak az ügyfél jogorvoslati jogának érvényesülését a szakmai kérdések tekintetében?
9. Amennyiben úgy vélik, hogy kizárt a jogorvoslat a szakmai kérdések tekintetében, mi ennek az indoka?
10. Biztosított-e az ügyben illetékes tagozat és az elnökség egymástól való függetlensége?

A feltett kérdésekkel összefüggésben az OEP főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a 3-6. és a 10. kérdések vonatkozásában nem rendelkezik információval, tekintettel arra, hogy az orvos-szakmai javaslat kiadására irányuló eljárás lefolytatása kívül esik a hatáskörén.

Ezt hangsúlyozva szeretnék utalni arra, hogy az ombudsmani hatáskör sem terjed ki az orvos-szakmai kérdések elemzésre, ezért e tekintetben vizsgálatot nem folytattam.

Általánosságban, a *vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről* az érintett háttérintézmények (GYEMSZI, OEP), valamint az Egészségügyi Szakmai Kollégium állásfoglalását alapul véve az *emberi erőforrások minisztere* – különös figyelmet fordítva a korábbi, illetve a hatályos szabályozás közötti különbségekre és hasonlóságokra – az alábbiakról tájékoztatott:

A 2013. október 24-éig hatályos, a külföldi gyógykezelésekkel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 227/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.1.) abból indult ki, hogy az OEP a támogatás nyújtásáról csak akkor döntsön, amikor rendelkezésre áll a szakmai támogató javaslat. Ezért a szakmai támogató javaslat iránti kérelmet kellett először benyújtani a GYEMSZI-hez azzal, hogy magát az indokoltaságot az *Egészségügyi Szakmai Kollégium illetékes tagozata* állapította meg. A szabályozás logikájából következően ez ellen a javaslat ellen lehetett „jogorvoslatot” kérni az *Egészségügyi Tudományos Tanácsnál*.

A *tulajdonképpen közigazgatási hatósági eljárás csak ezt követően kezdődött meg* az OEP-nél, amely a támogató szakmai javaslat birtokában dönthetett a támogatás megadásáról vagy elutasításáról. Az *OEP döntése ellen* – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint – *fellebbezést* lehetett benyújtani az EEKH-hoz.

A 2013. október 25-én hatályba lépett, a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.3.) új szabályozási logika szerint épül fel, markánsabban különválasztva a különböző típusú, külföldön igénybe vehető gyógykezeléseket.

Hangsúlyozandó, hogy a Kr.3. kiadását a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló 2011. március 9-i 2011/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek való megfelelés indokolta, amelynek átvételi határideje 2013. október 25-e volt, és amellyel kapcsolatban a vonatkozó törvények is módosításra kerültek.

A Kr.3. három típusát különbözteti meg a külföldön történő gyógykezeléseknek:

1. külföldi gyógykezelés az uniós rendeletek alapján (erre a korábbi szabályozás alapján is lehetőség volt),
2. külföldi gyógykezelés határon átnyúló egészségügyi ellátás keretében (ez az irányelv szerinti, új típusú ellátás), és
3. külföldi gyógykezelés méltányosságból (erre is volt lehetőség a korábbi szabályozás alapján).

Az 1., a 3. és részben – meghatározott körben – a 2. pont szerinti ellátások csak engedély alapján vehetők igénybe. A kérelmet minden esetben az OEP-hez kell benyújtani, a korábbi szabályozás szerinti „előzetes szakmai javaslat kiadása iránti eljárás” tehát megszűnt. Ez a típusú eljárási cselekmény csak a méltányossági eljárásban maradt meg, de ott is az OEP küldi meg a kérelmet a GYEMSZI-nek, amely szerv koordinálja a szakmai javaslat kiadásának folyamatát.

A miniszter véleménye szerint – a megkeresés 7. pontjával összefüggésben – a szabályozás így került összhangba (bár a méltányossági elem a Kr.1.-ben is megvolt) a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 28. § (1) bekezdésével, amely értelmében a Magyarországon nem hozzáférhető gyógyító eljárások más országban való igénybevételéhez a biztosítottaknak – ide nem értve a megállapodás alapján egészségügyi ellátásra jogosultakat – az Egészségügyi Alap terhére támogatás nyújtható.

A társadalombiztosításba nem befogadott ellátások igénybevétele kivételes kell, hogy legyen, ugyanakkor meg kell teremteni a lehetőséget, hogy ilyen esetben is nyújtsion segítséget az állam. A bírósági felülvizsgálatra természetesen ebben az esetben is van lehetőség.

A Kr.3-at áttanulmányozva látható, hogy a betegek ellátáshoz való joga tulajdonképpen kiszélesedik, a cél pedig az, hogy lehetőleg minden beteget el tudjanak látni az állapotának megfelelő időn belül Magyarországon. Ha erre nincs lehetőség, akkor mind a szociális biztonsági koordinációról szóló 883/2004/EK rendelet és végrehajtó szabályai alapján, mind az új irányelv alapján van lehetőség az ellátás igénybevételére, a költségeknek a törvény, illetve a kormányrendelet mentén történő megtérítése mellett.

A miniszter leszögezte, hogy egyebekben a Kr.3. szerinti engedélyhez kötött eljárásokra értelemszerűen a Ket. szabályai vonatkoznak, az ügyfeleket tehát megilletik az eljárás során mindazok a jogok, amelyeket e törvény biztosít számukra.

II.1. Kérdésemre, hogy mi indokolja a Kr.1. és a közelmúltban hatályba lépett Kr.3. hasonló szabályozását, miszerint az orvos-szakmai kérdésben döntést hozó szerv javaslata – korábban az OEP, jelenleg a GYEMSZI kérelmére – az első fokon folyó eljárásban felülvizsgálható, a megkérdezett szervek egybehangzó válaszokat adtak. Kiinduló pontként GYEMSZI főigazgatója válaszában felhívta a Kr.1. vonatkozó rendelkezéseit, miszerint:

Az OEP a külföldi gyógykezelésre jogosult személy külföldi gyógykezelésének költségeihez támogatást nyújthat, ha a külföldi gyógykezelésre jogosult személy rendelkezik a GYEMSZI támogató javaslatával. A külföldön történő gyógykezelés indokoltságát az egészségügyi szakmai kollégium szakma szerint illetékes tagozata megállapítja.

A külföldi gyógykezelésre vonatkozó támogató szakmai javaslatot, valamint a külföldi gyógyintézet fogadó nyilatkozatát és költségbecslését a GYEMSZI továbbítja az OEP-hez. Ha a külföldi gyógykezelésre jogosult személy, illetőleg más személy vagy szerv a kezelés költségét nem tudja vállalni, és rendelkezésre állnak (...) meghatározott iratok, az OEP a külföldi gyógykezeléshez és az azzal kapcsolatos gyógyszerhez, gyógyászati segédeszközökhöz a szükséges támogatást engedélyezheti. A támogatás mértékéről a külföldi gyógykezelésre jogosult személy vagy hozzátartozója kérelmére az eset összes körülményeit mérlegelve – figyelembe véve a rendelkezésre álló előirányzat nagyságát – az OEP dönt. [2.-5. §]

Fentiek alapján, a korábbi kormányrendelet alapján a támogatás nyújtásáról, illetve annak mértékéről szóló döntés az OEP hatásköre és illetékessége.

A felülvizsgálat lehetőségéről akként rendelkezett a Kr.1., hogy *ha a külföldi gyógykezelésre jogosult személy, hozzátartozója, a kezelőorvosa, illetve az OEP a tagozat döntésével nem ért egyet vagy annak megalapozottságát elégtelennek tartja, a döntés felülvizsgálatát az ETT-től kérheti. Az erre vonatkozó kérelmet az egészségügyi dokumentációval együtt kell az ETT részére benyújtani. [3. § (2)]*

A korábbi gyakorlat szerint, amennyiben az Egészségügyi Szakmai Kollégium Tagozata a külföldi gyógykezelés kérelmét nem támogatta, a GYEMSZI a Tagozat erről szóló véleményét és a beküldött dokumentációt az ügyfél részére megküldte. Az ügyfél dönthette el, hogy az ETT-t meg kívánja-e keresni. Ha a Tagozat a külföldi gyógykezelés kérelmét támogatta, akkor a támogatásról szóló okiratot (a Kr.1. kitöltött, aláírt és lepecsételt mellékletét) és a teljes betegdokumentációt megküldte az OEP számára.

Az *OEP főigazgatója* válaszában kitért arra, hogy a Kr.1. a külföldi gyógykezelések engedélyezésének eljárását két szakaszra osztotta. Az *első szakaszban* a külföldi gyógykezelés orvos-szakmai indokoltságának megállapítása történt – a fentiekben felhívott jogszabály ismétlése nélkül – és így született meg az illetékes Tagozat támogató vagy elutasító javaslata, amelyet a GYEMSZI továbbított az OEP-nek. A *tagozat javaslatának felülvizsgálatát* a Kr.1. alapján a külföldi gyógykezelésre *jogosult személy, hozzátartozója, a kezelőorvosa, illetve az OEP* kérhette az ETT-től. Az *eljárás második szakaszában* az OEP döntött a támogatás mértékéről, amely ellen az EEKH-hoz lehetett fellebbezni.

A korábban hatályos szabályozás szerint a GYEMSZI nem kérhette az ETT-től a tagozat javaslatának felülvizsgálatát, ezt kizárólag a külföldi gyógykezelésre jogosult személy, annak hozzátartozója, kezelőorvosa kérhette, mint a kérelem előterjesztésére jogosult személyek és az OEP, mint finanszírozó.

Az Kr.3. 3. § (2) bekezdése alapján a méltányossági eljárás közvetlenül az OEP-nél indul. Ha az OEP az új rendelet 9. § (1) bekezdésével összhangban megállapítja, hogy az ellátás Magyarországon a társadalombiztosításba nem befogadott, akkor a kérelmet, valamint az egészségügyi dokumentációt továbbítja a GYEMSZI-nek, amely felkéri a Tagozatot szakmai javaslatának meghozatalára. A Kr.3. 9. § (6) bekezdése szerint, ha a GYEMSZI-nek a Tagozat szakmai javaslatával kapcsolatban fenntartása van vagy a Tagozat véleménye nem egyértelmű, akkor azt felülvizsgálat céljából megküldi az Egészségügyi Szakmai Kollégium Elnökségének és erről egyidejűleg értesíti az OEP-et. Az Egészségügyi Szakmai Kollégium javaslatát a GYEMSZI továbbítja az OEP-nek. Az eljárás végén a 3. § (1) bekezdése és 9. § (7) bekezdése alapján az OEP dönt az engedély megadásáról.

Az *OEP főigazgatójának és az emberi erőforrások miniszterének válasza* megegyezett a tekintetben, hogy a *GYEMSZI felülvizsgálat kérelmezési jogosultságának célja annak megteremtése volt, hogy az új Korm. rendelet szerinti, a tagozat szakmai javaslatát tartalmazó 5. sz. melléklet megfelelően, egyértelműen, az OEP számára teljes körűen, orvos-szakmai indokkal ellátva legyen kitöltve*, tekintve, hogy a régi Kr.1. szerinti eljárásban gyakori problémát okozott az, hogy a melléklet nem volt egyértelműen, megfelelően kitöltve. A GYEMSZI felülvizsgálati jogosultságának megteremtésével ez az akadály elhárult.

Az *OEP főigazgatója* hangsúlyozta, hogy a *Kr.3. rendelet alapján sem az OEP-nek, mint engedélyező szervnek, sem az ügyfélnek nincs jogosultsága arra, hogy kérje a tagozat javaslatának felülvizsgálatát, erre kizárólag a GYEMSZI jogosult akkor, ha a szakmai javaslattal kapcsolatban fenntartása van vagy az nem egyértelmű.*

A *miniszter* kiemelte, hogy az Egészségügyi Szakmai Kollégium nem önálló jogalany, hanem a vonatkozó 12/2011. (III. 30.) NEFMI rendelet szerint „az egészségügyért felelős miniszter javaslattevő, véleményező és tanácsadó szakmai testületként az egészségügy területén működő szakmai kollégium”.

A GYEMSZI saját szervezeti és működési szabályzata szerint: „koordinálja és végzi a szakmai kollégium tagozataival és tanácsaival kapcsolatos titkársági, pénzügyi, költségtérítési adminisztratív feladatokat. Ez az egyik alapvető oka annak, hogy a GYEMSZI a korábbi jogszabályban és a jelenlegi rendelet méltányosságról szóló részében is megjelenik.

A *Kr.3. alapján a GYEMSZI kérheti az Egészségügyi Szakmai Kollégium Elnökségét*, hogy az egyes Tagozat véleményét – amennyiben több orvosi szakterület és így több szakmai kollégiumi Tagozat is érintett akkor véleményeit – *kérésére vizsgálja felül, azonban csak*

olyan esetekben, amikor az szakmailag egymásnak vagy önmagának ellentmondó, illetve egyértelműen és súlyosan jogsértő.

A GYEMSZI szerint a korábbi gyakorlatban több alkalommal is előfordult, hogy egy beteg külföldi gyógykezelésnek kérdésében több orvosi szakterület és így több szakmai kollégiumi Tagozat is érintett volt (pl. rossz általános állapotú újszülött beteg műtete, ahol az altathatóságról a Neonatológiai Tagozat, a műtét operatív kivitelezhetőségéről az Ortopédia Tagozat tudott állást foglalni). Ugyancsak előfordult, hogy egy Tagozat olyan külföldi gyógykezelésre (vizsgálatra) adott ki orvos-szakmai támogató nyilatkozatot, amely az adott beteg jogait sokszorosán sértette (örökbefogadásra váró gyermek genetikai vizsgálatát kérte későbbi betegség kizárása céljából az esetleges örökbefogadó).

A korábbi jogi szabályozás keretében nem volt tisztázott, hogy a Tagozatok eltérő véleménye esetén mely Tagozat véleményét kell az eljárás további részében figyelembe venni. Fenti problémák kiküszöbölése céljából került be az új kormányrendeletbe, hogy a GYEMSZI kérheti az Egészségügyi Szakmai Kollégium Elnökségét, hogy az egyes Tagozatok véleményét kérésére vizsgálja felül.

A GYEMSZI csak olyan esetekben kéri a tagozati vélemény Elnökség általi felülvizsgálatát, amikor az szakmailag egymásnak vagy önmagának ellentmondó; illetve egyértelműen és súlyosan jogsértő.

A GYEMSZI-nek az egyértelmű és jogilag megfelelő tagozati állásfoglalások felülvizsgálatának kérésére sem felhatalmazása, sem szakmai kompetenciája nincsen.

Tekintettel arra, hogy a tagozati állásfoglalások a GYEMSZI kísérelével kerülnek be az államigazgatási rendszerbe, a kiadott anyagok egyértelműségéért és alapvető jogszabályi megfelelőségéért a GYEMSZI tekinthető felelősnek.

II.2. Kérdésemre, hogy mind a korábbi, mind a jelenlegi szabályozás keretein belül értesül-e az ügyfél a szakmai felülvizsgálat megkezdéséről, a megkeresett szervek eltérő válaszokat adtak.

A GYEMSZI és a miniszter álláspontja szerint *a felülvizsgálati eljárás tulajdonképpen a GYEMSZI Kollégiummal összefüggő koordinációs és titkársági feladatainak belső „normakontroll jellegű” része, ezért erről a kérelmezőt külön nem tájékoztatják*, viszont a kormányrendelet szerint értesítést kap az ügyben főhatóságként eljáró OEP. A GYEMSZI az ügyfél megkeresésére minden esetben tájékoztatást ad az eljárás pillanatnyi állásáról.

Az OEP és a miniszter válasza megegyezett abban, hogy amennyiben a Kr.1. 3. § (2) bekezdése alapján az OEP kérte az ETT-től a tagozat javaslatának felülvizsgálatát, akkor az eljárást a Ket. 32. §-a alapján végzéssel felfüggesztette, amelyet a Ket. 78. §-a alapján az ügyféllel közöltek.

A Kr.3. szabályozása alapján az OEP már nem kérheti a Tagozat javaslatának felülvizsgálatát, így nem is értesítheti erről az ügyfelet.

II.3. A miniszter tájékoztatása szerint van lehetősége az ügyfélnek a felülvizsgálat során a külföldi gyógykezelés indokainak megalapozottságáról további szakvéleményeket betervezni, hiszen az eljárás során mind az Egészségügyi Szakmai Kollégium, mind pedig a GYEMSZI a betegek érdekét tekinti elsődleges szempontnak. Ezért a GYEMSZI – titkársági funkciójának megfelelően is – kétirányú és folyamatos csatornát tart fent az ügyfél és Szakmai Kollégium közötti kommunikáció számára.

II.4. A miniszter tájékoztatása alapján, a felülvizsgálat során az elnökség a külföldi gyógykezelésre jogosult személy kezelőorvosa által benyújtott orvosi dokumentáció valamint az érintett Tagozat(ok) állásfoglalása alapján folytatja le a vizsgálatot. Természetesen az előző kérdésre adott válaszból következően, ahhoz hasonlóan az Egészségügyi Szakmai Kollégiumnak (Tagozatnak) is lehetősége van arra, hogy további információkat kérjen be a GYEMSZI-n keresztül a kérelmezőtől vagy képviselőjétől. Ugyancsak előfordul, hogy a döntés vagy felülvizsgálat során valamely szakmai kollégiumi Tagozat vagy az Elnökség

tagja konzultáció céljából megkeresi a beteg kezelőorvosát. Az ETT is hasonló betegközpontú alapelveket figyelembe véve végezte korábbi ilyen jellegű tevékenységét, azonban a régi és az új eljárás – a két szabályozás eltérő alapjai miatt – nem feleltethető meg egymásnak.

II. 5. A további információk bekérésére vonatkozóan a *miniszter* megírta, hogy természetesen van arra lehetőség, hogy hiánypótlásként további információkat kérjenek be, amennyiben a döntéshez a benyújtott dokumentumok nem elégségesek, azonban erre vonatkozóan *nincsenek rögzített szabályok*.

II.6. A kezelőorvossal történő konzultáció lehetősége szintén adott. Előfordul, hogy a döntés vagy felülvizsgálat során valamelyik szakmai kollégiumi Tagozat, vagy az Elnökség tagja konzultáció céljából megkeresi a beteg kezelőorvosát. Az ETT is hasonló betegközpontú alapelveket figyelembe véve végezte korábbi ilyen jellegű tevékenységét.

A *GYEMSZI* a 3-6. kérdések vonatkozásában összefoglalóan arról tájékoztatott, hogy az eljárás során mind az Egészségügyi Szakmai Kollégium, mind pedig a *GYEMSZI* a betegek érdekét tekinti elsődleges szempontnak. Ezért a *GYEMSZI* – a korábban már idézett – kétirányú és folyamatos csatornát tart fent az ügyfél és Szakmai Kollégium közötti kommunikáció számára. Az eljárás során a kérelmezőnek mindvégig lehetősége van arra, hogy újabb szakvélemény vagy orvosi lelet/eredmény figyelembevételét kérje.

Ugyanígy lehetősége van az Egészségügyi Szakmai Kollégium Tagozatának arra, hogy a *GYEMSZI*-n keresztül további információkat kérjen be a kérelmezőtől vagy képviselőjétől. Előfordul olyan eset is, hogy a döntés vagy felülvizsgálat során valamely Kollégiumi Tagozat vagy az Elnökség tagja konzultáció céljából megkeresi a beteg orvosát. Tudomásuk szerint az ETT is ezeket a betegközpontú alapelveket figyelembe véve végezte korábbi ilyen jellegű tevékenységét.

II.7. A hatályos szabályozás (Kr.3.) a társadalombiztosításba be nem fogadott ellátások esetére a külföldi gyógykezelés engedélyezését méltányossági körbe emelte, így az eljárás egyfokúvá vált. Ugyanakkor az orvos-szakmai kérdés tekintetében az engedélyező-véleményező szerv oldalán biztosított a felülvizsgálat lehetősége.

A *miniszter* és a *GYEMSZI* válasza megegyezett abban, hogy a *GYEMSZI* a korábbi és a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések szerint sem engedélyező szerv. Az engedélyező szerv az OEP, amely az Egészségügyi Szakmai Kollégium orvos-szakmai javaslatának figyelembe vétele mellett a külföldi gyógykezelésre támogatást nyújthat.

A korábbi jogszabály szerint az OEP-nek és az ügyfélnek is lehetősége volt az ETT felülvizsgálatát kérni a kollégiumi (tagozati) állásfoglalással szemben, a jelenlegi szabályozás szerint egyiknek sincs, tehát a jogi helyzet az ügyfél és az engedélyező szerv között ebből a szempontból szimmetrikus.

A korábbi és jelenlegi jogi szabályozás alatt is a külföldi gyógykezelés támogatása az OEP-nek nem kötelezettsége, hanem csupán jogszabályi lehetősége.

II.8. Az ügyfél jogorvoslati jogának orvos-szakmai kérdések tekintetében való érvényesülését a *miniszter* akként látta, hogy a korábbi Kr.1. szerint, az ügyfélnek lehetősége volt az ETT felülvizsgálatát kérni a szakmai kollégiumi (tagozati) állásfoglalással szemben.

A Kr.3. alapján sem az OEP-nek, mint engedélyező szervnek, sem az ügyfélnek nincs jogosultsága arra, hogy kérje a Tagozat javaslatának szakmai felülvizsgálatát, erre kizárólag a *GYEMSZI* jogosult, ha a szakmai javaslattal kapcsolatban jogilag fenntartása van vagy az nem egyértelmű.

II.9. Az orvos-szakmai kérdésekben érvényesülő ügyfél jogorvoslati jogok szempontjából a *miniszter* és a *GYEMSZI* is arról tájékoztatott, hogy egy szűk és adott orvos-szakmai területet legpontosabban ismerők az adott szakterület Kollégiumi Tagozatában vagy az azt segítő Tanácsban foglalnak helyet. (Elképzelhető ugyanakkor, hogy az ETT-ben – amely szűkebb testület – nem jelenik meg minden orvosi szakterület teljes részletességgel.)

Az egyedi méltányossági kérelmek orvos-szakmai véleményezése Magyarországon nem elérhető. Nem közfinanszírozott, ritka betegségekről, ritka beavatkozási módokról van szó. A kérdés eldöntése mindig egy adott szakterület naprakész, szakmailag és földrajzilag is globális ismeretét követeli meg.

II.10. Az illetékes tagozat és az elnökség egymástól való függetlenségére a miniszter a vonatkozó 12/2011. (III. 30.) NEFMI rendelet szabályait idézte, amely szerint a szakmai kollégium működtetési költségeit a miniszter által vezetett minisztérium a GYEMSZI költségvetésében biztosítja. A működtetési költségek a szakmai kollégium tevékenységének ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket foglalják magukban.

A szakmai kollégium tisztségviselőivel a GYEMSZI évente megbízási szerződést köt. A tagozatok vezetőivel és a tanácsok elnökeivel a GYEMSZI évente támogatási szerződést köt, amelynek keretében szabályozzák a szakmai kollégium tevékenységének ellátása során felmerülő költségek és díjazás elszámolásának feltételeit.

A szakmai kollégium tisztségviselője az elnök, két alelnök és két titkár. A szakmai kollégium tisztségviselőit a miniszter jelöli ki.

Az egészségügyi szakmacsoportonként három fős tagozatok tagjait és vezetőjét a miniszter nevezi ki.

A tanácsok tagjait az egészségügy területén működő szakmai társaságok és egyesületek delegálják.

Tekintettel arra, hogy az Elnökség tagjai és a Tagozatok tagjai sem egymás megbízásában, sem lemondásában, sem támogatásában nem rendelkeznek jogkörrel, valamint döntéshozatal során az adott szakterület érintettsége esetén az érintett elnökségi tag nem nyilváníthat véleményt – a szükséges függetlenség a *miniszter* és a *GYEMSZI* álláspontja szerint megvalósul.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

A Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget ad arra, hogy az alapvető jogok biztosa – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

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*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 élel 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a *jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. *A megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved*. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárési szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető

követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. *A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog* az alkotmánybírói gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog [315/E/2003. AB határozat]. *A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.* Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők.* [11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

4. *A jogorvoslathoz való jog* az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Ennek azonban – mutatott rá az Alkotmánybírói több határozatában – többféle formája lehet. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok (érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések) tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat].

5. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

6. Az Alkotmánybírói több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak.

Az Alkotmánybírói gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.

Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Álláspontom szerint a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor.

Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

III. A vizsgálat érdeme tekintetében

A panaszban foglaltak, a megkeresésekre kapott válaszok, illetve a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján az alábbiakat állapítottam meg.

1. Ki kell hangsúlyozni, hogy a külföldön történő gyógykezelések OEP általi engedélyezési eljárás lefolytatása során háttérjogszabályként, kiegészítő (ún. szubszidiárius) normaként a Ket. rendelkezéseit is alkalmazni kell (Ket.13.§ (2) bekezdés b) pont).

Releváns körülmény, hogy amennyiben az OEP a korábbi Kr.1. rendelkezései alapján kérte az ETT-től a Tagozat javaslatának felülvizsgálatát, a Ket. 32. § (1) alapján az eljárást fel kellett függesztenie, tekintettel arra, hogy *ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti.* A Ket. 71. § (1) szerint *a hatóság – az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*

Az eljárás felfüggesztéséről hozott végzést a Ket. 78. § (2) bekezdése alapján *azzal kell közölni, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint azzal, akinek az jogát vagy jogos érdekét érinti, továbbá jogszabályban meghatározott személlyel vagy szervvel.*

A panaszos beadványa és elmondása alapján nem kapott semmilyen értesítést – felfüggesztő végzést – arra vonatkozóan, hogy az OEP eljárását felfüggesztette és a támogató javaslat felülvizsgálatát kérte.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a panaszos hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogával összefüggő visszasságot idézett elő a hatóság tájékoztatási kötelezettségének elmulasztása, különös tekintettel arra, hogy a Ket. eljárási alapelvei között is kiemelten szerepel az ügyfél tisztességes ügyintézéshez való joga. [Ket. 4. (1)] Fentiekben túl megállapítottam azt is, hogy a mulasztás az ügy érdemi elbírálását nem befolyásolta.

2. A felülvizsgálati eljárás, illetve a fellebbezés során az ügyfélnek a további orvosi dokumentációk betérjesztéséhez való joga a „két-irányú kommunikációs csatornán” keresztül biztosított ugyan, amennyiben azonban a felülvizsgálat megkezdéséről nem értesül az ügyfél, e tekintetben is sérülnek a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogai.

3. A vizsgálat során megállapítást nyert a felülvizsgálati eljárás során a tényállás tisztázásához szükségesnek ítélt további információk bekérésére vonatkozó részletszabályok rögzítésének hiánya. Álláspontom szerint ez – különösen a kezelőorvossal telefonon történő konzultáció lehetősége – szintén sértheti az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogát. Egy telefonos konzultáció során, ahol a megkérdezett szakember nem látja maga előtt a páciensre vonatkozó orvosi dokumentációt, sem a páciens, csupán emlékezetéből felidézve tehet olyan megállapításokat, amelyek megváltoztathatják egy eset orvos-szakmai megítélését, véleményem szerint az ügyfelek jogbiztonsághoz fűződő jogaiban sérelmet okozhat.

Tehtettel arra azonban, hogy az ügy orvos-szakmai megítélésére, illetve a felülvizsgálat során folytatott szakmai egyeztetés körülményeinek utólagos felderítésére nem rendelkezem hatáskörrel, e tekintetben visszasságot nem állapíthattam meg.

4. Az ügyfél orvos-szakmai kérdésekben érvényesülő jogorvoslati jogával kapcsolatban többféle jogértelmezéssel találkoztam a megkeresett szervek válaszaiban.

4.1. Egyfelől a GYEMSZI és a minisztérium álláspontja szerint a Kr.1. biztosította az ügyfélnek a jogorvoslati jogot, amennyiben lehetősége volt az ETT felülvizsgálatát kérni a szakmai kollégiumi (tagozati) állásfoglalással szemben. A Kr.3. alapján azonban sem az OEP-nek, mint engedélyező szervnek, sem az ügyfélnek nincs jogosultsága arra, hogy kérje a Tagozat javaslatának szakmai felülvizsgálatát. Erre kizárólag a GYEMSZI jogosult, ha a szakmai javaslattal kapcsolatban jogilag fenntartása van vagy az nem egyértelmű, e tekintetben tehát a jogi helyzet az ügyfél és az engedélyező szerv között szimmetrikus.

4.2. Másfelől a GYEMSZI és a miniszter álláspontja szerint a Kr.3.-ban foglalt szabályozás szerint a felülvizsgálati eljárás tulajdonképpen a GYEMSZI Kollégiummal összefüggő koordinációs és titkársági feladatainak belső „normakontroll jellegű” része.

Kétségtelen tény, hogy az egyedi méltányossági kérelmek orvos-szakmai véleményezésekor az adott szakterület Kollégiumi Tagozatában, vagy az azt segítő Tanácsban helyet foglaló és véleményező szakemberek egy szűk, és az adott orvos-szakmai területen legnagyobb tudással rendelkező szakértők.

A támogatás kérdésének eldöntése mindig egy adott szakterület naprakész, szakmailag és földrajzilag is globális ismeretét követeli meg, hiszen nem közfinanszírozott, ritka betegségekről, ritka beavatkozási módokról van szó.

A megkeresett szervek írásos és szóbeli tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy a jogalkotói szándék a felülvizsgálati eljárás első fokú eljárásba integrálása során az volt, hogy az egyébként méltányossági körbe tartozó, szakértelmet igénylő döntést az OEP a témában legmagasabb szintű tudással rendelkező szakértők véleménye alapján hozhassa meg. Ugyanakkor álláspontom szerint ez a szándék, illetve a méltányossági eljárás során alkalmazott mérlegelési szempontok – a költségek hatékonyabb felhasználását és a reális egészségnyereség-többlet eredmény szükségességét leszámítva – sem a korábbi Kr.1.-ből, sem a jelenleg hatályos Kr.3.-ból nem derülnek ki egyértelműen.

Fentiekén túl sem a korábbi¹, sem a jelenleg hatályos szabályokról szóló interneten elérhető tájékoztató² nem tartalmaz a felülvizsgálati eljárás mibenlétére vonatkozóan pontos, az ügyfél számára világosan érthető leírást.

Az időközben átalakult szabályozási rendszerre tekintettel és mivel mind a korábbi, mind a jelenlegi szabályozási körben a külföldi gyógykezelés támogatása az OEP-nek nem kötelezettsége, csupán a jogalkotó által számára méltányossági eljárás keretében biztosított lehetősége – ahogyan arra a megkérdézett szervek is több ízben hivatkoztak –, a fentiekben részletezett orvos-szakmai szempontok figyelembevételével *az ügyfél szakmai kérdésekben érvényesülő jogorvoslati jogával kapcsolatban nem állapítottam meg visszásságot.*

Összegzésképpen megállapítom, hogy a felülvizsgálati eljárás jogi szerepének tisztázatlansága, illetve a felülvizsgálati eljárás során a tényállás tisztázásához szükségesnek ítélt további információk bekérésére vonatkozó részletszabályok rögzítésének hiánya sérti a jogbiztonság követelményét. Sérülhet az ügyfél hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joga akkor is, ha mindezekről nincs kellő részletességgel tájékoztatva.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, a jelentésben foglaltak figyelembevételével, az Ajbt. 37. § alapján felkérem

I.1. – az *emberi erőforrások miniszterét*, fontolja meg a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet kiegészítésének kezdeményezését a tekintetben, hogy a felülvizsgálati eljárás során a tényállás tisztázásához szükségesnek ítélt további információk bekérésére vonatkozó eljárási részletszabályokat a kormányrendelet rögzítse;

I.2. – fontolja meg továbbá a fentiekben hivatkozott jogszabálynak a felülvizsgálati eljárás szerepének egyértelműsítésére, belső normakontroll jellegének tisztázására irányuló kiegészítését.

II. – az Ajbt. 31. § alapján felkérem az *Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját* és a *Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatóját*, hogy a felülvizsgálati eljárás tekintetében fordítsanak kiemelt figyelmet a Ket. szerinti tájékoztatási kötelezettségükre, elősegítve ezáltal az ügyfelek hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogának érvényesülését.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

¹ http://www.oep.hu/portal/page?_pageid=34,35235&_dad=portal&_schema=PORTAL

² http://www.gyemszi.hu/wps/wcm/connect/gyemszi/02f561f8-c8d0-45b7-a5ce-6a63993eaf66/BEK3003_001.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=02f561f8-c8d0-45b7-a5ce-6a63993eaf66



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-7006/2013. számú ügyben

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szervek: Vác Város Önkormányzata Képviselő-testülete

2014. szeptember

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7006/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványa szerint Vác külterületén, Gombás, Agyagbánya, Sejce településrészen lévő aszfaltozott közúton 2013. szeptember 22-én egész napos rali versenyt rendeztek. A verseny ideje alatt a településrészt a külvilággal való összeköttetését biztosító, egyetlen aszfaltozott út 7 km-es szakaszának 7.30.-19.30. óráig tartó lezárása miatt sem tömegközlekedéssel, sem más módon nem lehetett megközelíteni, megfelelő terelőút hiányában az itt élők számára az egészségügyi ellátás sem volt biztosított. A verseny megrendezése ellen hiába adtak át a területen élők által aláírt petíciót a polgármesteri hivatal részére, a hatóság ennek ellenére engedélyezte a versenyt.

A panaszos álláspontja szerint a verseny megrendezése az elzárt településrészen élők alapvető jogait sértette, ezért vizsgálatot kérte.

A panasszal érintett rali verseny a IV. Peugeot PM Vác Rally bajnokság része volt, a Gombás, Agyagbánya, Sejce településrészen átvezető 7 km-es kijelölt versenypálya mellett az országos közút Nagymaros-Kóspallag-Márianosztra közötti szakaszán a Duna-Ipoly Nemzeti Park területén jelölték ki a verseny másik versenypályáját.

Vizsgálatomat a panasz alapján a szabad mozgáshoz, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján arra való tekintettel indítottam meg, hogy a panaszos számára nem volt a panasszal érintett hatósági döntéssel szemben jogorvoslati lehetőség biztosítva.

Vizsgálatom során megkerestem a Magyar Közút Nonprofit Zrt. Pest Megyei Igazgatóságát, Vác Város Önkormányzata polgármesterét, a Váci rendőrkapitányságot, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget, valamint a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságát az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Testi és lelki egészséghez való jog „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E „jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [XX. cikk]
- Szabad mozgáshoz való jog „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” [XXVII. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (Ttv.)

- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIV. törvény (Mötv.)
- A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény (Hatásköri tv.)
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (SzSzTv.)
- Az Országos Mentőszolgálatról szóló 322/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (OMSZr.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet (KktVhr.)
- A közutak igazgatásáról szóló 19/1994. (V. 31.) KHVM rendelet (KHVMr.)
- A tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének általános szabályairól szóló 39/2011. (XI. 15.) BM rendelet (BMr.)
- Vác Város Önkormányzata Képviselő-testületének Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2012. (III.22.) számú rendelete (SZMSZ.)

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a vizsgálatomhoz megküldött iratok és tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A rali túra bajnokság 6. fordulójaként a IV. Peugeot Vác Rally versenyre a Speed Rally Team Sportegyesület (továbbiakban: versenyszervező) rendezésében 2013. szeptember 22-én *kettő útszakaszon*, valamint egy közútnak nem minősülő területen került sor:

1. 06.00.-19.00. óráig a Nagymaros-Kóspallag-Márianosztra között, az 12108. j. út 5+500 – 11+390 kmsz. és a 12106. j. út 8+277 – 4+120 kmsz. szakaszán;
2. 07.30.-19.30. óráig a Vác, Sejce lakótelep utáni DDC elágazástól a 2. sz. főút 41+881. kmsz.-ig;
3. Vác, Híradó téri volt Esze Tamás Laktanya területén.

A közutak nem közlekedési célú igénybevétele iránt a versenyszervező a versenyt megelőzően kérelemmel fordult a közutak kezelőjéhez: a Nagymaros-Kóspallag-Márianosztra közötti országos közút szakasza tekintetében a Magyar Közút Zrt. Pest Megyei Igazgatóságához (a továbbiakban: Magyar Közút Zrt.), a Vác, Gombás-Sejce közötti közút tekintetében pedig Vác Város Önkormányzatához.

A Magyar Közút Zrt. tájékoztatása szerint 2013. augusztus 7-én a kérelem alapján a közútkezelői hozzájárulást¹ megadták, azzal a kivétellel és feltétellel, hogy a 12106. j. út kérelem szerinti 4+120 – 2+000 kmsz. közötti szakaszát a verseny nem érintheti.

A Magyar Közút Zrt. a közútkezelői hozzájárulás 5. pontjában feltételként előírta, hogy a 12108 j. és a 12106 j. országos közutak lezárt szakaszán a megkülönböztető jelzést használó járműveket (mentő, tűzoltó, rendőrség), valamint a menetrend szerinti autóbuszjáratokat – ha szükséges, külön rendőri fedezettel – minden esetben át kell engedni, és ezen járművek áthaladásának biztosítására a versenyszervezőnek is fel kell készülni.

A közútkezelői hozzájárulás 2. pontjában a közútkezelő feltételként állapította meg azt, hogy az országos közút lezárására és forgalmának elterelésére a megjelölt időpontban és csak rendőri irányítás mellett kerülhet sor.

¹ PES-3546-2/2013. Közútkezelői hozzájárulás, Márianosztra – Kóspallag – Kismaros között „országos Rally utánpótlás és Rally Túra Egyesület versenyének” rendezésével kapcsolatban

Vác Város Önkormányzata polgármesterének vizsgálatomhoz adott tájékoztatása

szerint a versenyt a Vác, Gombás-Sejce ltp. közötti, panasszal érintett útszakasz tekintetében Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete Művelődési-Oktatási és Ifjúsági-Sport Bizottsága (továbbiakban: a Bizottság) engedélyezte, a tájékoztatáshoz mellékelt dokumentumok szerint a Bizottság határozata² alapján a közútkezelői hozzájárulást³ a polgármester 2013. augusztus 27-én adta meg.⁴

A Bizottság határozata szerint a Vác külterületén található Gombás-Sejce városrész területén 2013. szeptember 22-én megtartandó autóverseny megrendezését az önkormányzati területek használati díjának elengedésével támogatják, valamint a határozat 3. pontja szerint a versenyszervezőt a Bizottság felkérte, hogy a rendezvény előtt egy héttel tartson lakossági fórumot a verseny által érintett utak mellett lakók számára, ahol adjon részletes tájékoztatást, és akik észrevételt tettek, azokat írásban értesítsék.

A polgármester tájékoztatása szerint a verseny céljára igénybevett útszakasszal érintett ingatlanok tulajdonosai, lakói részére a közúti autós és gyalogos közlekedés biztosításának módját, valamint a terelőút kijelölését a megküldött közútkezelői hozzájárulás lentebb ismertetett 1, 5 és 8-as pontjai tartalmazzák.

A polgármester bizottsági döntés alapján kiadott közútkezelői hozzájárulás 1. pontjában kikötötte a Bizottság határozatában foglalt feltételt, valamint azt, hogy az engedélyezett időponton kívül a menetrend szerinti autóbusz közlekedést biztosítani kell. A közútkezelői hozzájárulás 5. pontjában a polgármester feltételként ugyancsak kikötötte, hogy a forgalomtechnikai, műszaki és egészségügyi biztosítást a versenyszervezőnek kell megszerveznie. A Váci Rendőrkapitánysággal, Tűzoltó-parancsnoksággal, Mentőszolgálattal, a Magyar Közút Zrt.-vel, a Volánbusszal, illetve a DDC Bányával az egyeztetéseket, esetleges engedélyezési eljárásokat a versenyszervezőnek kell lefolytatnia, kezdeményeznie, illetve a hozzájárulásokat beszereznie.

A közútkezelői hozzájárulás 8. pontjában a polgármester kikötötte azt is, hogy a helyszín jellegéből adódóan a versenyszervező köteles az igénybevett területen az útlezárások miatt közúti jelzőtáblákról és forgalomirányító személyzetről gondoskodni. (...)

A közútkezelői hozzájárulást tájékoztatásul megküldték a Váci Rendőrkapitányság, a Váci Tűzoltó-parancsnokság, és az OMSZ Vác Mentőállomás részére is.

A panasszal érintett, Vác Sejce lakótelep utáni DDC elágazástól a 2. sz. főút 41+881 kmsz.-ig tartó útszakasszal kapcsolatosan a váci Önkormányzat megkeresése alapján a Magyar Közút Zrt. közútkezelői tájékoztatásában⁵ 2013. szeptember 16-án arról értesítette a versenyszervezőt, hogy az útszakasz a Magyar Közút Zrt. Pest Megyei Igazgatósága kezelésében lévő országos közutat nem érint, továbbá a rally során a 2. sz. főút forgalmát zavarni/korlátozni nem lehet, a rendezvényt a Magyar Közút kezelésében lévő útjának kihagyásával kell megrendezni.

A **Váci Rendőrkapitányság vizsgálatomhoz adott tájékoztatása** szerint a 12108 jelű út Márianosztra és Kóspallag közötti útszakaszát zárták le, azonban a menetrend szerinti autóbuszjáratok, valamint a megkülönböztető jelzést használó járművek közlekedése biztosított volt. A 12106 jelű út Kóspallag és Kismaros közötti szakaszát a verseny ideje alatt ugyancsak ideiglenes lezárták, a közút forgalmát pedig ezen időszakra leállították, illetve elterelték. A verseny idejére a közút forgalmát elterelték.

² Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete Művelődési-Oktatási és Ifjúsági-Sport Bizottsága 94/2013. (VIII. 23.) számú határozata

³ 12/483/2013. iktatószámú közútkezelői és közterület-használati hozzájárulás

⁴ a Vác, Híradó téri volt Esze Tamás Laktanya közterület használatához a tulajdonosi hozzájárulást ugyanezen irat tartalmazza a 94/2013. (VIII. 23.) számú Művelődési-Oktatási és Ifjúsági-Sport Bizottsági határozatban foglaltaknak megfelelően.

⁵ PES-3836-2/2013. számú közútkezelői tájékoztatás a Vácon, szeptember 22-én rendezendő rally miatti útlezárással kapcsolatban

A Váci Rendőrkapitányság a verseny helyszínén a zárással kapcsolatos feladatokat a versenyszervező és a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság által megkötött szerződés alapján látta el.

A tájékoztatás szerint a Vác, Sejce-Gombás településrészen megrendezett rali-futamok tekintetében a közútkezelői hozzájárulást a Polgármesteri Hivatal adta ki 07-19 óráig tartó teljes zárásra, amely időszak alatt a forgalmat elterelték, a menetrendszerinti buszjáratok sem közlekedtek. A Váci Rendőrkapitányság a verseny ezen szakasza tekintetében nem látott el biztosítási feladatokat, mert a versenyszervező nem kért rendőri segítséget. A verseny ezen helyszínén a zárással kapcsolatos feladatokat megfelelő technikai személyzet, valamint a polgárőrök végezték.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség (továbbiakban: Felügyelőség) **tájékoztatása**⁶ szerint a Felügyelőség a versenyszervező 2013. augusztus 7-én érkezett kérelme alapján 2013. szeptember 12-én kelt határozatával⁷ a védett és fokozottan védett természeti, illetve NATURA 2000 területek vonatkozásában a határozat rendelkező része I. 1-17. pontjaiban megállapított természetvédelmi feltételek előírása mellett a Börzsöny hegységben Kóspallag-Márianosztra települések közötti közút területén a „IV. Vác Rally” elnevezésű verseny megrendezéséhez természetvédelmi engedélyt adott. A határozat indokolásában a Felügyelőség az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatások vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a verseny jelentős hatást várhatóan nem gyakorol, ezért a Natura 2000 hatásbecslési dokumentáció elkészítését nem tartotta szükségesnek.

A Felügyelőség eljárása során belföldi jogsegély keretében adatszolgáltatást kért a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságtól.

A Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság (DNPI) vizsgálatomhoz adott tájékoztatása szerint a verseny időpontja kívül esett a költési és utódnevelési időszakon, a hullók és kételtűek még nem kezdték el őszi vonulásukat. A rendezvény lebonyolítása után a DNPI munkatársai helyszíneltek a versennyel érintett szakaszt, és az azzal határos védett területeket. A verseny következtében a nézők részvétele miatt minimális területhasználat történt, közvetlen kárt nem tapasztaltak a védett növény- és állatfajok, valamint élőhelyeik vonatkozásában. Természetvédelmi szabálysértés, illetve természetkárosítás büntetnének gyanújával kapcsolatban a DNPI eljárást nem kezdeményezett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

⁶ KTF: 675-1/2014.

⁷ KTVF:42513-7/2013. Ikt. számú határozat

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.⁸

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁹

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.¹⁰ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”¹¹

⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹⁰ 30/1992. (V. 26.) AB határozat

¹¹ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint¹² az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*. E jog *érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő*. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybíróági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üressé ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismervekkkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

3. Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”*

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a *személyes szabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségeszerű és arányos.¹³

¹² 56/1994. (XI. 10.) AB határozat

¹³ 66/1991. (XII. 21.) AB határozat

E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a *mozgásszabadsághoz való jog* egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető.¹⁴ A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.¹⁵

III. A vizsgálat érdemében

1. A Kkt. 3. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom előtt el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. Jogszabály gyalogosok és járművek közlekedését egyes közutakon korlátozhatja vagy kizárhatja.

A Kkt. 3. § (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a közút kezelője a közlekedés résztvevőit tájékoztatja a közlekedés biztonságát és zavartalanságát jelentősen befolyásoló körülményekről.

A Kkt. 14. § (1) bekezdése szerint a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére) a) a közút kezelője a közúton folyó munka, a közút állagának védelme, a közúti forgalom biztonsága vagy időjárási körülmények miatt, b) a rendőrség, tűzoltóság és a Magyar Honvédség a rájuk vonatkozó jogszabályok által meghatározott esetekben, c) a közlekedési hatóság a törvényben meghatározott feladatai ellátásához szükséges mértékben jogosultak. Ugyane szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közút indokolatlan, a szükségesnél nagyobb mértékben vagy hosszabb időtartamra történő lezárásából eredő kárt az intézkedő szerv köteles megtéríteni.

A Kkt. 33. § (1) bekezdése szerint az út kezelői: ba) *országos közút* vonatkozásában a miniszter döntése alapján a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam 100%-os részesedéssel rendelkezik vagy bb) *helyi közutak* tekintetében a helyi önkormányzat, vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik.

A Kkt. 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közút felbontásához, annak területén, az alatt vagy felett építmény vagy más létesítmény (...) elhelyezéséhez, a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (a továbbiakban együtt: nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő.

Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint (...) Amennyiben az igénybevételt kérő a hozzájárulás megtagadását vagy a hozzájárulásban előírt feltételeket sérelmesnek tartja, a közút területének nem közlekedési célú igénybevételéről az engedélyező hatóság a közlekedési hatóság szakhatósági nyilatkozata alapján dönt.

A Kkt. 46. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a *közút kezelőjén a helyi közutak* tekintetében a 3. § (2) bekezdésében, (...) 14. § (1) bekezdés a) pontjában, (...) 36. § (1), (3) bekezdésében (...) a helyi *önkormányzat képviselő-testületét* kell érteni.

¹⁴ 46/1994. (X. 21.) AB határozat

¹⁵ 60/1993. (XI. 29.) AB határozat

A KktVhr. 27. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közút nem közlekedési célú igénybeviteléhez a kezelői hozzájárulás eljárási szabályait a közlekedésért felelős miniszter állapítja meg.

A KHVMr. 6. § (1) bekezdése szerint a közút nem közlekedési célú igénybeviteléhez (a továbbiakban: igénybevitel) szükséges közútkezelői hozzájárulás iránti kérelmet a 3. számú melléklet szerinti adattartalommal a közút kezelőjénél kell előterjeszteni.

A KHVMr. 3. számú melléklete szerint a közútkezelői hozzájárulás iránti kérelem kötelező adattartalma:

1. Az igénybevitel helye, célja,
2. Annak a személynek (szervezetnek) a neve és címe, akinek az érdekében az igénybevitel történik (a hozzájárulás jogosultja),
3. Az elfoglalni kívánt útterület hosszúsága, szélessége, nagysága (m²),
4. Az igénybevitel kezdetének és befejezésének tervezett időpontja,
5. A kezelői hozzájárulásban foglalt feltételek betartásáért felelős személy neve, címe, telefonszáma,
6. Az igénybevitel eredményeként a közút területén (az alatt vagy felett) elhelyezett építmény (létesítmény) tulajdonosának neve és címe, üzemeltetőjének neve és címe.
7. Melléklet
 - az igénybevitelt feltüntető tervet (helyszínrajz, vázlat, műszaki leírás) 3 példányban,
 - a közút érintett szakaszának hossz- és keresztshelvényének rajzát 3 példányban,
 - az igénybevitel miatt szükséges forgalomszabályozás (korlátozás, forgalomelterelés) tervét 3 példányban.

A KHVMr. 6. § (2) bekezdése a 3. melléklet 7. pontjában foglaltakat megismételve úgy rendelkezik, hogy a kezelői hozzájárulás iránti kérelemhez 3 példányban mellékelni kell:

a) az igénybevitelt feltüntető tervet (helyszínrajzot, vázlatot, műszaki leírást), b) a közút érintett szakaszának hossz-, illetve keresztshelvényét, feltüntetve azokon a vízshelvezetés megoldását, c) az igénybevitel miatt szükséges forgalomszabályozás (korlátozás, forgalomterelés) tervét.

A KHVMr. 6. § (3) bekezdése szerint a közút kezelője a hozzájárulást megtagadja, ha a tervezett igénybevitel a közút állagának jelentős romlásával, a közúti forgalom biztonságának súlyos sérelmével vagy veszélyeztetésével járna, és az az igénybevitel feltételeinek meghatározásával sem hárítható el, továbbá ha az igénybevitel a közútkezelő fenntartási, üzemeltetési feladatainak ellátását vagy hálózatfejlesztési és korszerősítési terveinek, programjainak végrehajtását veszélyezteti.

A Kkt. a KktVhr. és a KHVMr. fentiekben hivatkozott rendelkezései alapján megállapítható, hogy a közút nem közlekedési célú igénybevitelét a Kkt. 3. § (1) bekezdésében foglaltak védelme érdekében a jogszabályok szigorú feltételeket meghatározva, a Kkt. 14. § (1) bekezdés a) pontjához rendeltén, ezzel összefüggésben teszik lehetővé.

Megállapítható tehát, hogy a közútkezelő nem élvez szabadságot abban, hogy mit tesz lehetővé a közúton, nem kezelheti „tulajdonosként” a közút területét, hanem sajátos, a jogszabályokban meghatározottak szerinti közútkezelői feladatait alapvetően annak érdekében kell ellátnia, hogy a szabad mozgáshoz való alapvető jogból származó közúti közlekedésben való részvétel általános jogát a kezelésében lévő közúton mindenki számára megfelelően, a közút minőségi állapotának fenntartásával és lehetőség szerinti javításával biztosítsa.

A közút nem közlekedési célú igénybevitelére vonatkozóan a Kkt. 36. § (1) bekezdése az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség és arányosság alkotmányos elve alapján a szabad mozgáshoz való alapvető joggal összefüggő, a közúti közlekedésben való általános részvétel jogának a törvény által lehetővé tett korlátozhatóságának eseteit tartalmazza, amikor – kivételesen – egyéb méltányolandó alkotmányos érdek érvényesülése érdekében van szükség a közlekedési célú használat időleges korlátozására.

A Kkt. 36. § (1) bekezdése elsődlegesen a közút területén, alatt vagy felett valamely építmény/létesítmény elhelyezése érdekében engedi meg a nem közlekedési célú használatot, vagyis azon esetekben, amikor a közút rendes használata mellett a létesítés egyébként lehetetlen lenne.

Ugyane bekezdés a közút területének „egyéb” nem közlekedési célú elfoglalására vonatkozó rendelkezése kiegészítő jelentőségű, vagyis az „egyéb” sem vonatkozik általában minden olyan igénybevételre, amelyre a közút területe egyébként alkalmas lehetne, hanem a rendes, közlekedési célú közúthasználat kivételes és időleges korlátozása mindig az eltérő használat céljának megfelelő, méltányolható indokokon kell, hogy alapuljon, és a korlátozás ekkor sem lehet aránytalan.

A Kkt., a KktVhr. és a KHVMr. ehhez kapcsolódó, a fentiekben bemutatott garanciális rendelkezései éppen azt a célt szolgálják, hogy a közút nem közlekedési célú használatának engedélyezése során a nem közlekedési célú használattal összefüggő indokok megfelelően mérlegelhetőek legyenek, és feltárható legyen az, hogy a nem közlekedési célú használat idejére a közút közlekedési célú használatával összefüggő alkotmányos érdekek más módon biztosíthatóak-e, s ha igen, milyen feltételek mellett. A közút lezárása szükségességéhez, időbeli arányosságához és indokoltságának követelményéhez a Kkt. 14. § (3) bekezdése sajátos jogkövetkezményt állapít meg a Kkt. 14. § (1) bekezdés a) – c) pontjaiban meghatározott intézkedő szervek kártérítési felelősségére vonatkozó rendelkezéssel.

A következőkben azt tekintem át, hogy melyek azok a főbb mérlegelési szempontok, amelyeket a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a közútkezelőnek a közút nem közlekedési célú használatához való hozzájárulása megadásához, valamint a feltételek megállapításához általában feltétlenül értékelnie kell.

A Kkt. 11. § (1) bekezdése szerint az utakat úgy kell fejleszteni, hogy a közutak (országos közutak, helyi közutak) és a közforgalom elől el nem zárt magánutak *összefüggő rendszert* alkossanak.

A közútkezelői hozzájárulás iránti kérelemhez a kérelmezőnek – egyebek mellett – be kell nyújtania a KHVMr. 6. § (2) bekezdésében és 3. melléklet 7. pontja szerinti mellékletek közül az igénybevétel miatt szükséges forgalomszabályozás (korlátozás, forgalomelterelés) tervét is, amely azért szükséges, hogy a közútkezelő megállapíthassa, hogy a közutak és a közforgalom elől el nem zárt magánutak összefüggő rendszere alapján biztosítható-e más módon a közúti közlekedésben való általános részvétel joga. Megfelelő terelőút biztosításának hiányában például a közútkezelő a hozzájárulásban feltételként megállapíthatja, hogy a közlekedésben résztvevők jogát a közút igénybevevőjének milyen módon, milyen feltételek mellett kell (pl. a megkülönböztető jelzést használó járművek mindenkori, vagy a tömegközlekedési eszközök, a helyben lakók gépjárműveinek meghatározott időnkénti átengedésével) biztosítani.

A közútkezelői hozzájárulás megadásakor ugyancsak lényeges mérlegelési szempont a *mentés és betegellátás*, a *tűzoltás* és *műszaki mentés*, valamint a *rendőrség* bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti *feladatai* ellátása zavartalanságának biztosítása. Ezért a közútkezelői hozzájárulás megadása során, a feltételek meghatározásához tekintettel kell lenni az ezekkel kapcsolatos, vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre is.

Az Eütv. 6. §-a szerint minden betegnek joga van sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalomának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.

Az OMSZKr. 6. §-a szerint (1) mentés céljából bárki hívhat mentőt az ország egész területén egységes sürgősségi távbeszélő hívószámon. (2) A Mentőszolgálat hívása mentés céljából indokolt különösen *a)* életveszély, vagy annak gyanúja esetén, *b)* minden heveny, akut tünetekkel járó megbetegedés, illetve egészségkárosodás esetén, ha a sürgősségi orvosi szakellátás (oxyológiai ellátás) késlekedése életveszélyhez, maradandó egészségkárosodáshoz

vezethet, *c)* személyi sérüléssel járó baleset, tömeges baleset, katasztrófa esetén, *d)* csak orvosi beavatkozással csillapítható, heveny fájdalom vagy egyéb súlyos egészségkárosodásra utaló tünet esetén, *e)* ha a pszichiátriai beteg közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít, és ez csak azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel hárítható el, *f)* szülő nő, illetve újszülött/koraszülött első egészségügyi szakellátása, illetőleg őrzött szállítása érdekében.

A Ttv. 2. § (1) bekezdése szerint a tűzvédelemmel és a műszaki mentéssel kapcsolatos kötelezettségeket az e törvény hatálya alá tartozóknak a jogszabályokban, szabványokban, hatósági előírásokban meghatározottak szerint kell teljesíteni. Ugyane szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tűzoltás és műszaki mentés állami feladat, a (4) bekezdés szerint pedig a hivatásos tűzoltóságok, az önkormányzati és a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek a tűzvédelmi és műszaki mentési feladataik ellátása során kötelesek egymással együttműködni.

A BMr. 16. §- a szerint a tűzoltásvezető a tűz oltásának egyszemélyi felelős vezetője, elöljárója a riasztott és a tűzoltásban részt vevő tűzoltóknak. Egyebek mellett a BMr. 17. § g) pontja szerint a tűzoltásvezető joga a tüzeset helyszínét zárt területté nyilvánítani, azok helyén és környezetében minden olyan tevékenységet vagy mozgást korlátozni, megtiltani, amely a tűzoltást akadályozza vagy hátrányosan befolyásolja, továbbá elrendelni az illetéktelen vagy veszélyeztetett személyek, állatok és anyagi javak eltávolítását, a terület kiürítését. A 19. § (1) bekezdése szerint a tűzoltásvezető a megállapított riasztási fokozat alapján meghatározza a vonulási útvonalat és a vonulási sorrendet.

A Rtv. 1. § (1) bekezdése szerint a rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése. A (2) bekezdés 19. pontja úgy rendelkezik, hogy a rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében ellátja a segélyhívó számok fogadásából eredő feladatokat.

A *tömegközlekedést* érintő feltételek, minimumkritériumok megállapításához az Szsztv.-nek a személyszállítási közszolgáltatásra vonatkozó rendelkezései lehetnek irányadóak.

A közösségi közlekedés tekintetében a Szsztv. 27. §-a szerint (1) Amennyiben a közlekedési hálózat műszaki állapota lehetővé teszi, az országos, regionális és elővárosi személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó alapellátást minden település számára – elsődlegesen menetrend szerinti közlekedéssel – kell biztosítani. (2) Az országos, regionális és elővárosi személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó alapellátásnak – az államháztartás teherbíró képességének keretein és az infrastrukturális adottságon belül – biztosítani kell: *a)* adott település és a járásközpont vagy gyakorlatban kialakult vonzásközpont közötti közvetlen eljutási lehetőséget, *b)* adott település és annak megyeszékhelye közötti, legfeljebb egy átszállással történő elérési lehetőséget (...). (3) Amennyiben az infrastrukturális adottságok lehetővé teszik – és az adott település közösségi közlekedési rendszere kizárólag országos, regionális vagy elővárosi menetrendszerinti autóbuszos vagy vasúti személyszállítási szolgáltatás révén biztosított – a (2) bekezdésben meghatározott viszonylatokban nyújtott *alapellátás településenként napi 3* – a települési önkormányzattal az egységes egyeztetési eljárás keretében történő egyeztetések eredményének figyelembevételével kialakított *menetrendi fekvésű – járatpár*. (4) Az országos, regionális és elővárosi személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó alapellátás keretében a (2) és (3) bekezdésben meghatározott szolgáltatási mennyiség biztosítása a *hétköznapokra nézve kötelező, a munkaszüneti és szabadnapok tekintetében irányadó*.

2. A fentebb kifejtettek alapján a vizsgálattal érintett rali versennyel kapcsolatosan az alábbiak állapíthatóak meg.

2.1. A Magyar Közút Zrt. tájékoztatása alapján a verseny Kismaros-Kóspallag-Márianosztra közötti közutakon megrendezett szakaszához adott közútkezelői hozzájárulás – noha a kérelem a KHVMr. 6. § (1) bekezdésében és 3. számú mellékletében meghatározott adattartalomra irányadó jogszabályi előírásoknak egyébként nem felelt mindenben meg – megállapítja azokat a feltételeket, amelyek betartása mellett a közút nem közlekedési célú használatának idején is biztosított az útlezárás által érintett területen élők mentéshez és betegellátáshoz való joga, valamint a tűzoltás és műszaki mentés és a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatai ellátása zavartalansága, illetve a közlekedésben résztvevők szabad mozgáshoz való joga.

A közútkezelői hozzájárulás 2-4. pontjai a közút lezárásával és elterelésével kapcsolatos feltételeket, az 5. pontja mind a megkülönböztető jelzést használó járművek, mind pedig a tömegközlekedés menetrend szerinti autóbuszjáratok áthaladásának biztosítását állapítja meg feltételként az igénybevevő számára.

Alapvető jogokkal összefüggő visszásságot a verseny ezen szakaszával összefüggő eljárások tekintetében ezért nem állapítottam meg.

2.2. A rali verseny panasszal közvetlenül érintett, Gombás-Agyagbánya-Sejce közötti helyi közút nem közlekedési célú használatára megadott közútkezelői hozzájárulás tekintetében vizsgálatom alapján a következő megállapításokat teszem.

Vác város polgármesterének tájékoztatása szerint a verseny céljára igénybe vett útszakasszal érintett ingatlanok tulajdonosai, lakói részére az autós és gyalogos közlekedés biztosításának módját, valamint a terelőút kijelölését a közútkezelői hozzájárulás tényállásban ismertetett 1, 5 és 8-as pontjai tartalmazzák.

A Váci Rendőr-főkapitányság tájékoztatása, valamint a Volánbusz Zrt. a verseny napján közzétett utas-tájékoztatója szerint a verseny idején a menetrendszerinti autóbuszjáratok nem közlekedtek.

A verseny napján a versenyt megelőző napszakban a 363 Autóbusz-állomás-Gombás-Sejce lakótelep vonalon Vác-Sejce ltp. irányba 06:30-kor, Sejce ltp-Vác aut. áll. irányba 7:05-kor, a versenyt követően Vác-Sejce ltp irányba 20:40., Sejce ltp-Vác irányba 21:05-kor indult menetrend szerinti autóbuszjárat.

A polgármester által megadott közútkezelői hozzájárulás sem az 1, 5 és 8-as pontjában, sem egyéb pontjaiban nem tartalmazza a terelőút biztosításával, továbbá a verseny céljára igénybevett útszakasszal érintett ingatlanok tulajdonosai, lakói részére a közúti autós és gyalogos közlekedés biztosításának módjával kapcsolatos feltételt, továbbá nem tartalmaz feltételt a megkülönböztetést használó járművek, továbbá a tömegközlekedés menetrend szerinti járatainak áthaladása biztosítására vonatkozólag sem.

A vizsgálat során a polgármesternek írt megkeresésében foglalt, arra vonatkozó kérdésre, hogy a képviselő-testület hozott-e a közútkezelői hozzájárulás megadása tárgyában döntést, a polgármester tájékoztatásában azt válaszolta, hogy a versenyt az önkormányzat bizottsága engedélyezte.

A Mötv. 41. § (3) bekezdése szerint önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

Ugyane szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.

A Mötv. 42. § 16. pontja szerint a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át, amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.

Amint arra már utaltam, a Kkt. 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közút felbontásához, annak területén, az alatt vagy felett építmény vagy más létesítmény (...) elhelyezéséhez, a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (a továbbiakban együtt: nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő.

A Kkt. 46. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a *közút kezelőjén* a helyi közutak tekintetében a 3. § (2) bekezdésében, (...) 14. § (1) bekezdés a) pontjában, (...) 36. § (1), (3) bekezdésében (...) a *helyi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni*.

Vác Város Önkormányzata Képviselő-testületének Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2012. (III. 22.) számú önkormányzati rendelete (SZMSZ) 8. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.

Az SZMSZ 8. § (4) bekezdése szerint mind a hatáskör, mind az önkormányzat képviselőtestületében eljárás jogkörének átadása esetén külön határozatban kell dönteni az önálló döntési jogkör megadásáról, annak teljes vagy részleges gyakorlásáról.

Részleges döntési jogkör megadásakor pontos körülírás, megfogalmazás szükséges, azaz a döntés mire terjed ki, illetve a képviselő-testület mit tart meg saját hatáskörben. A hatáskör átruházásával egyidejűleg az átruházó számára biztosított ellenőrzés módjáról is rendelkezni kell.

Ugyane szakasz (5) bekezdése szerint az átruházott hatáskörben hozott döntéseknél fel kell tüntetni az átruházás tényét és annak jogalapját. A hatásköri címzett az átruházott hatáskörben hozott döntéseiről a következő testületi ülésen köteles beszámolni. A (6) bekezdés szerint az átruházott hatáskört a képviselő-testület bármikor visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

Az SZMSZ 8. § (7) bekezdése szerint az SZMSZ által az egyes bizottságokra átruházott hatáskörök felsorolását az SZMSZ 1. sz. melléklete tartalmazza. A (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az SZMSZ által a polgármesterre átruházott hatáskörök felsorolását az SZMSZ 2. sz. melléklete tartalmazza.

A SZMSZ 1. számú mellékletében a Bizottság átruházott hatáskörei között, valamint az SZMSZ 2. számú mellékletében a polgármesterre átruházott hatáskörök között a Kkt. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerinti esetekben a képviselő-testület számára megállapított *közútkezelői hatáskör* nincsen feltüntetve.

Sem a Bizottság 94/2013. (VIII. 23.) számú határozata, sem pedig a polgármester által kiadott közútkezelői hozzájárulás nem tartalmazza az SZMSZ 8. § (5) bekezdésének megfelelően az átruházás tényét és annak jogalapját. A polgármester vizsgálatomhoz adott tájékoztatásából a kifejezetten erre vonatkozó kérdés ellenére sem állapítható meg az, hogy a közútkezelői hozzájárulás megadása tekintetében a képviselő-testület hatásköre átruházásáról hozott-e külön határozatot.

A rendezvényt megelőző képviselő-testületi ülések jegyzőkönyvei alapján megállapítható, hogy a Bizottság részére a rali versennyel kapcsolatos Bizottsági határozat meghozatalát megelőző képviselő-testületi üléseken sem 2013. június 20-án, sem július 18-án, sem július 31-én nem hozott a képviselő-testület a közútkezelői hatáskörének átruházásáról szóló SZMSZ 8. § (4) bekezdése szerinti külön határozatot.

Ugyancsak a képviselő-testületi ülések közzétett jegyzőkönyvei alapján állapítható meg, hogy az átruházott hatáskörben hozott döntésről a döntés meghozatalát követő képviselő-testületi ülésen sem a Bizottság, sem pedig a polgármester nem számolt be az SZMSZ 8. § (5) bekezdés alapján.

A polgármester azzal, hogy megfelelően átruházott hatásköre hiányában adta meg a panasszal érintett közútkezelői hozzájárulást, illetve azzal, hogy a versenyszervező közútkezelői hozzájárulás iránt az Önkormányzat részére benyújtott kérelmét a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő döntés előkészítést követően elmulasztotta a képviselő-testület ülésén döntésre előterjeszteni, a Bizottság pedig azzal, hogy a panasszal érintett versennyel kapcsolatban a közút nem közlekedési célú használatával kapcsolatos közútkezelői hozzájárulásról szóló döntését megfelelően átruházott hatásköre hiányában hozta meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottam, hogy a polgármester, valamint a Bizottság által okozott visszásság egyidejűleg veszélyeztette a verseny céljára igénybevett útszakasszal érintett ingatlanok tulajdonosainak, lakóinak szabad mozgáshoz és testi és lelki egészséghez való alapvető jogát.

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Vác Város Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon arról, hogy a képviselő-testület közútkezelői döntéseit a jövőben maradéktalanul a jogszabályoknak megfelelően úgy hozza meg, hogy kiküszöbölje a jelentésemben megállapított visszásságokat.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7205/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István
dr. Haraszti Katalin

Az eljárás megindulása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) Észak-magyarországi Regionális Igazgatóság Balassagyarmati Kirendeltség és Községi Szállásán (a továbbiakban: közösségi szállás) elhelyezett egyes külföldinek 2013. október végén el kellett hagynia a közösségi szállás területét, azonban további elhelyezésük kérdéses volt. Egyrészt a hajléktalan ellátásba sem kerülhetnek, másrészt munkát sem vállalhatnak a szükséges dokumentumok hiányában.

Tekintettel arra, hogy az érintett személyek vonatkozásában felmerült az élethez és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság lehetősége, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és emberi méltósághoz való jog követelménye: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „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.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.)
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (Harmvhr.)

A megállapított tényállás

A tényállás tisztázása érdekében tájékoztatást kértem a Belügyminisztériumtól, a BÁH főigazgatójától, valamint munkatársaim helyszíni bejárást tartottak a közösségi szálláson. A rendelkezéseimre bocsátott iratok alapján az alábbi tényállást az alábbiak szerint állapítottam meg.

I. Helyszíni bejárást

Munkatársaim 2013. október 24-én helyszíni bejárást tartottak a közösségi szálláson az ott elhelyezett külföldiek tartózkodási helyének kijelölésével kapcsolatban.

A közösségi szálláson a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület (a továbbiakban: Egyesület) pszicho-szociális segítségnyújtást végzett az Európai Visszatérési Alapból finanszírozott projekt keretében. A szálláson főállásban dolgozott egy pszichológus, egy egyéni esetkezeléssel foglalkozó szociális munkatárs és egy közösségi szociális munkás. A külföldiekkel angolul és németül beszéltek, szükség esetén tolmácsot vettek igénybe. A helyszíni bejáráskor az Egyesület utóbbi munkatársával nyílt lehetőség hosszabb beszélgetésre.

Elmondta, hogy a programban a szálláson lévő, idegenrendészeti eljárás alatt álló személyek vesznek részt, azonban ettől függetlenül tájékoztatást adnak és amennyiben tudnak, egyéb segítséget is nyújtanak a hozzájuk forduló, intézményen kívüli személyeknek is.

A szállás lakóinak kéthavonta szerveztek reintegrációs tanfolyamokat, melynek keretében – egyebek között – angol nyelvi vagy számítógép kezelői alapismereteket is elsajátíthatnak a résztvevők. A külföldiek álláskeresését oly módon segítette az Egyesület, amennyiben konkrét álláskeresővel kapcsolatosan keresték meg a munkatársait, az Egyesület budapesti központi irodájába irányították az érdeklődőket. Jogi segítségnyújtással kapcsolatos kérdés esetén a Helsinki Bizottság munkatársaihoz irányították a bentlakókat, illetve a Helsinki Bizottság egy munkatársa időszakosan a helyszínen is ellátta ezt a tevékenységet.

A korábbi 18 hónapos tartózkodási idő két hónapra csökkentése az Egyesület munkatársa szerint drasztikus. Sem az eddig jól működő közösségteremtésre és kapcsolatok kiépítésére nem ad lehetőséget, sem az esetleges traumák feldolgozását nem teszi lehetővé a lecsökkentett időtartam. Számos esetben előfordult, hogy a közösségi szálláson lakók csak hosszú hónapok után nyíltak meg a szakember előtt és mondták el pszichés eredetű problémáikat. A folyamatos kapcsolattartás és támogató tevékenység ilyen időtávlatban szinte lehetetlen. Az Egyesület munkatársa kifejtette, hogy a külföldiek utánkövetése eddig is rendkívül problematikus volt: a legtöbb esetben semmilyen visszajelzés nem érkezett az intézményt végleg elhagyó személyek sorsáról. Sajnálatos módon az Egyesület a fent leírt tevékenységét 2013. december 31-én befejezi, mivel a projekt ekkor lezárul, és új projekttámogatásra nem nyújtottak be kérelmet. Ennek oka valószínűleg az, hogy a helyszíni vizsgálat időpontjában csak 24 fő állt idegenrendészeti eljárás alatt. Arra vonatkozóan, hogy a feladatokat miként folytatják, sem az Egyesület munkatársának, sem a közösségi szállás vezetőjének nem volt konkrét információja, bár az közösségi szállás vezetősége szerint várhatóan a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal veszi majd át ezeket a szociális jellegű feladatokat.

A közösségi szállás vezetője az alábbiakról tájékoztatta a biztos munkatársait. 2013. október 24-én 83 fő tartózkodott a közösségi szálláson. Olyan „kiköltöztetés” egyelőre nem történt, hogy valakinek a jogszabály módosítás miatt kellett volna két hónap elteltével elhagynia a szálláshelyet. Az addigi kiköltöztetések azon külföldieket érintették, akik – a korábbi jogszabály alapján – 18 hónapig tartózkodhattak a közösségi szálláson.

A közösségi szállás a BÁH különböző regionális igazgatóságainak idegenrendészeti osztályai által hozott döntéseket kézbesíti, helyben nem hoznak határozatot. *A külföldiek további elhelyezéséről nem volt tudomása a közösségi szállás vezetőjének. Elmondta, hogy a jogszabály megalkotásakor kifejtették aggályaikat, a külföldiek sorsáról azonban nem ők döntenek, hanem az egyes elhelyező hatóságok, melyek felé jelzéssel élnek, amennyiben különleges bánásmódot igénylő személyről, vagy beteg elhelyezetről van szó. Aggályosnak tartotta, hogy nincs lehetőség arra, hogy méltánylást érdemlő esetben meghosszabbítsák a külföldi tartózkodási lehetőségét a közösségi szálláson. A közösségi szállás vezetőjének nem volt tudomása arról, hogyan született az a szabályozás, mely szerint amennyiben a külföldi két hónap elteltével nem tud magánszállást megjelölni, akkor akár a megye közigazgatási területe is kijelölhető számára tartózkodási helyként. A közösségi szállás vezetője kifejtette, hogy nem volt információja arról, hogy a BÁH bármilyen kormányzati szintű egyeztetést kezdeményezett volna az elhelyezettek sorsának rendezése érdekében. A Menedék Egyesület tájékoztatta a külföldieket a különböző szociális intézmények igénybevételének lehetőségéről, melyre azonban TAJ szám hiányában gyakorlatilag nem volt lehetőségük az innen kikerülőknél. A helyszínen kapott információk szerint sem a BÁH, sem az Egyesület munkatársai nem vették fel a kapcsolatot közvetlenül ezekkel a segítő szervezetekkel, szociális intézményekkel.*

A szállás vezetőjének nem volt információja arról, hogy rendelkezésre állnának olyan uniós pályázati források, melyek lehetővé tennék az itt elhelyezett külföldiek sorsának méltányos rendezését.

A szállás vezetőjének tájékoztatása szerint *24 főt érintett az október végi kiköltöztetés*, ezek között *különleges bánásmódot igénylő személyek* is vannak. A helyszíni bejárás időpontjában egy mali állampolgár koponyasérült menedékkérőt érintett az elhelyezés megszűnése, akinek a további elhelyezése kérdéses volt. Egy magát Sierra Leone-inek valló látássérült és egy állapotos szomáliai nő tartózkodási ideje október végén járt le. Bizonytalan volt egy kisgyermekes koszovói család sorsa is. Felvetődött a kérdés, hogy a krónikus betegségben szenvedők, esetleg gyógyszeres kezelésre szorulókat ellátása a kiköltöztetést követően hogyan biztosítható. Ezzel kapcsolatban a vezető nem tudott tájékoztatást adni. A közelmúltból két cukorbetegről számolt be, az egyik ismeretlen helyre távozott, a másik menekült státuszt kapott. A vizsgálat idején egy inaktív TBC-s beteg állt gyógyszeres kezelés alatt.

Két koszovói családnak december 14-én kell elhagynia a közösségi szállást. Iskoláskorú gyermek nem tartózkodott a közösségi szálláson a helyszíni bejárásakor. Az iskoláztatással kapcsolatban állásfoglalást kért a közösségi szállás vezetője az intézményfenntartótól, hogy miként lenne megoldható a külföldi gyermekek iskoláztatása. Válasz ezzel kapcsolatban nem érkezett.

A biztos munkatársai mintegy 11 külföldit hallgattak meg. Többeknek tudomásuk volt a jogszabályok módosításáról, mely értelmében két hónap után el kell hagyniuk a közösségi szállást, azonban a későbbi lakhatásukkal kapcsolatban nem volt elképzelésük, mivel szállást adó családjuk, barátaik nem voltak. A külföldiek idegenrendészeti eljárás alatt álltak. Családjukkal, ismerőseikkel nem, vagy csak ritkán tudtak kapcsolatba lépni. Többen elmondták, hogy zaklatottak, kimerültek, alvási nehézségeik voltak.

A tartózkodási hely kijelölését megszüntető végzést a közösségi szállás kézbesíti az érintettnek. Amennyiben nem hagyja el a közösségi szállás területét, felszólítják a távozásra, és a kiköltöztetéshez rendőrségi közreműködést is igénybe vehetnek.

A közösségi szállás vezetőjének nem volt tudomása arról, hogy a közösségi szállást elhagyni kényszerülő külföldiek milyen elhelyezésre tarthatnak igényt. Az ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkezők nem vállalhatnak munkát, ellentétben a befogadottakkal.

II. A Belügyminisztérium válasza

A Belügyminisztérium a 2013. november 11-én kelt BM/14392-3-/2013. iktatószámú válaszában tájékoztatott, hogy a BÁH Balassagyarmati Községi Szállásán elhelyezett külföldiek további tartózkodási helyének kijelölésével kapcsolatos vizsgálatot lefolytatta.

A Belügyminiszter álláspontja szerint *az idegenrendészeti jogszabályok módosítását az indokolta*, hogy az illegális beutazás vagy jogellenes tartózkodás miatt idegenrendészeti eljárás alá vont külföldiek esetében kötelező tartózkodási hely kijelölése esetén a törvény nem állapított meg határidőt az intézményben történő tartózkodás és az ehhez kapcsolódó ellátások biztosításának tekintetében. Ennek eredményeképp évekig tartózkodtak Magyarország területén a külföldiek, ezalatt állami gondoskodást kellett nyújtani számukra, ezen túlmenően a korábbi jogszabályi rendelkezések nem ösztönözték a külföldieket a hatósággal való együttműködésre. Az esetek jelentős részében joggal való visszaélést állapítottak meg.

A belügyminiszter kifejtette, hogy a korábbi szabályozás ezen személyi kör számára kedvezőbb helyzetet teremtett, mint a menedékjogi szabályok alapján nemzetközi védelemre szoruló menekültek esetében. A jogalkotó a módosítással ezt a helyzetet szüntette meg. Azon külföldiek esetében, akik vonatkozásában a jogellenes beutazás és tartózkodás ellenére a visszaküldés tilalma fennáll, az önálló életvitel feltételeinek megteremtése érdekében a jogszabály kérelemre pénzbeli támogatást tett lehetővé, emellett a külföldiek foglalkoztatására vonatkozó általános szabályok szerint megnyitotta számukra a munkavállalás lehetőségét is.

A belügyminiszter hangsúlyozta, hogy mind európai uniós forrásokból, mind a költségvetésből már eddig is jelentős összegeket fordítottak arra, hogy a tartózkodási joggal nem rendelkező külföldiek önkéntes hazatérését támogassák. E támogatás igénybevételének lehetősége a kiköltözési kötelezettséggel érintett külföldiek esetében a jövőben is fennáll.

A belügyminiszter kiemelte, hogy az érintettek számára biztosított a jogorvoslat lehetősége, nem csak a kötelező tartózkodási hely kijelölésének megszüntetésével szemben, hanem a jogerős határozat végrehajtása során is, a Ket. szabályainak megfelelően.

A kijelölhető kötelező tartózkodási hellyel kapcsolatban a belügyminiszter kifejtette, hogy nem csak Nógrád megye területe jelölhető ki, tekintettel arra, hogy a BÁH bármely hatáskörrel rendelkező regionális szerve hozhat ilyen döntést. A belügyminiszter hozzátette, hogy a Harmtv. rendelkezései szerint a hatóság számára a tartózkodási hely kijelölése nem kötelezettség, hanem mérlegelésen alapuló lehetőség.

Az érintett önkormányzatoknak nincs ellátási kötelezettségük a területén tartózkodó külföldiekkel szemben, azonban saját költségvetésük terhére biztosíthatnak a területén élők számára szociális segílyt. Jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a területen maradás jogával nem rendelkező külföldieket bármely hatóságnak vagy állami szervnek el kellene látnia. Az érintettek elsősorban karitatív szervezetek támogatását vagy államilag is finanszírozott hazatérési programokat vehetnek igénybe.

Egy külföldi magyarországi munkavállalásának alapvető feltétele, hogy a külföldi az ország területén jogszerűen tartózkodjon és rendelkezzen olyan okmánnyal, amely ezt igazolja. A területen maradás jogával nem rendelkező külföldiek ebből következően a foglalkoztatási szabályok értelmében Magyarországon nem jogosultak munkavégzésre.

A fent kifejtettekre tekintettel a belügyminiszter álláspontja szerint a BÁH a Harmtv. rendelkezéseinek megfelelően, jogszerűen járt el azon külföldiek ügyében a közösségi szálláson kijelölt kötelező tartózkodás megszüntetéséről, akik esetében a törvényben megállapított határidő letelt. Mindezek alapján a belügyminiszter a hatályos jogszabályok szerint folyó eljárások felfüggesztését nem tartotta indokoltnak.

III. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal válasza

A BÁH főigazgatója 2013. október 31-én kelt 106-Ji-29283/2/2013. számú levelében kifejtette, hogy a Harmtv. 63. §-a értelmében a közösségi szálláson tartózkodás időtartama a kötelező tartózkodás elrendelésétől számított legfeljebb két hónap lehet, amely nem hosszabbítható meg. *A közösségi szálláson való tartózkodás elrendelésének alapvető célja nem az, hogy a BÁH ez időtartam alatt megfelelő megoldást találjon az érintett külföldiek későbbi elhelyezésének és ellátásának biztosítására. A jogintézmény célja az, hogy a külföldi számára jogállásától függően váljék lehetővé az önálló életvitel feltételeinek megteremtése (befogadottak esetében) vagy az ország önkéntesen, rendezett körülmények között történő elhagyása, a származási országba való visszatérés (illegális migránsok esetében).*

A főigazgató hozzátette, hogy az Európai Unió tagállamaiban a magyar közösségi szálláshoz hasonló jogintézmény nem létezik, hiszen erre vonatkozó nemzetközi jogi vagy európai uniós kötelezettség nem áll fenn. A hasonló feladatokat ellátó intézményeket jellemzően karitatív szervezetek, egyházak működtetik.

A BÁH által fenntartott közösségi szálláson fő szabály szerint:

- az illegálisan Magyarországon tartózkodó, kiutasított és kiutaztatásukra váró külföldiek,
- az ismételt menedékjogi kérelmet előterjesztő és a hatályos menedékjogi szabályok értelmében területen maradási joggal nem rendelkező, valamint
- az ország területére illegálisan érkezett vagy illegálisan itt tartózkodó és emiatt lefolytatott idegenrendészeti eljárás keretében megállapított visszaküldés tilalma alapján befogadotként elismert, humanitárius tartózkodási engedéllyel ellátott személyek tartózkodnak.

A 2013-ban bekövetkezett rendkívüli menekültügyi helyzet miatt a menekültügyi hatóság – tekintettel a befogadó állomások zsúfoltságára – olyan menedékkérőket is elhelyezett a menekültügyi eljárás lefolytatásának idejére közösségi szálláson, akik első alkalommal kérelmeztek Magyarországon nemzetközi védelmet. E külföldieket azonban a közösségi szálláson való tartózkodás időtartamának törvényi korlátozása nem érinti, mivel számukra ez az intézmény nem kötelező tartózkodási hely, hanem szálláshely.

A területen maradási jog nem illeti meg azokat a külföldieket, akik illegálisan érkeztek Magyarországra és nem kérték az állam védelmét, vagy menedéket kértek, de a menekültügyi hatóság, illetve a felülvizsgálatot végző bíróság nem látta indokoltnak számukra a nemzetközi védelem biztosítását. Ez utóbbi személyi kör esetében a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 54. §-a alapján – az ismételt menedékjogi kérelem benyújtása ellenére – a hatóságnak nincs elhelyezési és ellátási kötelezettsége.

A BÁH támogatásával a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) önkéntes hazatérési programot működtet, amely segítségével és finanszírozásával évente több száz illegális migráns tér vissza hazájába. A program a külföldi hazautazása mellett a származási országban történő reintegrációját is támogatja.

A BÁH főigazgatója tájékoztatott, hogy 2013. szeptember 1-ig a közösségi szállás elhagyására kötelezett befogadott jogállású személyek alapvető létfenntartási feltételeinek megteremtéséhez a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (Harmvhr.) 73. §-a alapján a BÁH ellátásokkal és támogatásokkal járult hozzá. A Harmvhr. szeptember 1-től módosított rendelkezései (73-76. §) értelmében a befogadott a BÁH-tól az alapvető létfenntartás feltételeinek megteremtése érdekében támogatást kérhet, amelyet a tartózkodási engedély első alkalommal történő kiállítását követő 12 hónapon keresztül a BÁH havonta folyósít. A támogatás mértéke a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege. A befogadottat megilleti az egészségügyi ellátás is, továbbá az idegenrendészeti hatóság hozzájárulásával a magyarországi munkavállalásra vonatkozó szabályok szerint jogosult keresőtevékenység folytatására is.

A BÁH erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy az egészségügyi állapotuk miatt a származási országukba visszatérni nem tudó külföldiek elhelyezése is megoldott legyen. Karitatív szervezetekkel együttműködve a BÁH törekszik arra, hogy mindenkinek a személyes körülményeinek megfelelő ellátást találjon.

A BÁH főigazgatója kifejtette, hogy tárgyalások folytak arról, hogy a folyamatos egészségügyi felügyeletet igénylő külföldiek esetében a gondoskodás a BÁH finanszírozása mellett mely egészségügyi intézményben valósítható meg. A főigazgató hozzátette, hogy az önálló életvitelre egészségügyi okból alkalmatlan személyek nem kerülhetnek az utcára, elhelyezésükre a tárgyalások eredményeként kijelölt intézményben kerül majd sor.

A főigazgató tájékoztatott, hogy a sajtóhírekkel ellentétben 2013. október 31-ét követően a közösségi szállás teljes lakóközösségének nem kell elhagynia az intézményt, erre csak a két hónapot meghaladóan ott tartózkodó, idegenrendészeti eljárás alatt álló külföldiek kötelesek. Tévesek azok a sajtóból származó információk is, amelyek arra utalnak, hogy a szóban forgó intézkedések menekülteket érintenének. A nemzetközi védelmet élvező külföldieket (menekülteket, oltalmazottakat) ugyanis a BÁH fő szabály szerint befogadó állomáson helyezi el, ahol nem csak a megfelelő ellátásról gondoskodik, hanem elősegíti önálló életvitelüket és társadalmi beilleszkedésüket.

A kötelező tartózkodási hely elrendelésével kapcsolatos módosított szabályok hatályba lépését követően a BÁH tájékoztatást adott a megváltozott rendelkezésekről felhívva a külföldiek figyelmét a rendelkezésükre álló további lehetőségek igénybevételenek módjára is.

A közösségi szálláson tartózkodó külföldiek közül 21 főt érintett a kiköltözés. A további kijelölt tartózkodási helyükről a BÁH idegenrendészeti eljárás lefolytatásában illetékes regionális igazgatósága dönt, figyelembe véve az érintett személyes körülményeit, amely alapján a külföldi által megadott szálláshelyet is kijelölhet.

Az 2013. október 31-ig kiköltözéssel érintett személyek között nem volt kiskorú. A közösségi szálláson szüleivel egy gyermek tartózkodott; a család kiutaztatásának előkészítése folyamatban volt.

A BÁH főigazgatója tájékoztatott, hogy a 2013. szeptember 1-jei jogszabályváltozással érintett külföldiek esetében az idegenrendészeti hatóság a kiköltöztetés érdekében végrehajtási eljárást a levél megírásának időpontjáig nem indított. Az érintettek számára a jogszabály kifogás formájában jogorvoslati lehetőséget biztosít.

A megkeresésben említett eritreai és szomáliai állampolgárokkal kapcsolatban a főigazgató kifejtette, hogy korábban már többször terjesztettek elő menedékjog iránti kérelmet, azokat azonban írásban visszavonták. Erre tekintettel a menekültügyi hatóság megszüntette az eljárásokat, ezért a vonatkozó menedékjogi szabályozás értelmében elvesztették a területen maradási jogukat, ugyanakkor idegenrendészeti eljárás eredményeként befogadott jogállást szereztek, amellyel jogosulttá váltak a már említett ellátásokra és támogatásokra. A tájékoztatás megírásakor ismételt kérelem alapján folyamatban volt az újabb menekültügyi eljárás, ezért a befogadó állomáson helyezték el őket.

A BÁH főigazgatója második megkeresésemre adott, 2013. november 20-án kelt 106-Ji-29283/5/2013. számú levelében kifejtette, hogy nem tekinthet el a hatályos jogszabályok alkalmazásától. Emiatt nem lát lehetőséget arra, hogy a vizsgálat lezárásáig elrendelje a BÁH Balassagyarmati Községi Szállásán elhelyezett, de ott további tartózkodási jogosultsággal nem rendelkező külföldiekre vonatkozóan az új tartózkodási hely kijelölési eljárás felfüggesztését.

A BÁH főigazgatója tájékoztatott, hogy az Országgyűlés a tájékoztatás megírásának időpontjában tárgyalta a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, valamint a szabálysértési eljárásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/13057. számú előterjesztést. A törvénymódosítás indoka, hogy az ország területén tartózkodó és idegenrendészeti, menekültügyi eljárást követően az őrzött szálláshelyről, közösségi szállásról vagy befogadó állomásról elbocsátott külföldiek rászorultságuk esetén térítésmentesen igénybe vehessék az éjjeli menedékhelyek és hajléktalanszállók alapszolgáltatásait.

A főigazgató kifejtette, hogy az érintett külföldiek számára a BÁH továbbra is lehetőséget biztosít az önkéntes hazatérésre, és a továbbiakban is minden segítséget meg fog adni számukra annak érdekében, hogy az önkéntes hazatérést elősegítő támogatásokat igénybe vehessék.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Tekintettel arra, hogy jelen esetben külföldiek nagyobb csoportját érintette a vizsgálat, hatáskörömet az Ajbt. fenti rendelkezései alapozták meg.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI.17.) AB határozatának indokolása során 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 éllal 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.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

II.1. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel 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.

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

II.2. A tisztességes eljáráshoz való jog

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB hat., ABK 2003. október, 741, 743.] A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság 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 [14/2004. (V. 7.) AB hat].

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a *jogbiztonság* kérdésével, így a 21/1993. (IV. 2.) AB határozatban is. A hivatkozott AB határozatban elvi jelentőségű megállapításként hangsúlyozta, „hogy az Alkotmánybíróság felfogásában a jogbiztonság szorosan a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez kapcsolódik. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól, a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét jelenti.” [ABH 1993, 172, 180.]

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB hat., ABK 2003. október, 741, 743.] A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság 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 [14/2004. (V. 7.) AB hat.].

II.3. A szociális biztonsághoz és a lakhatáshoz való jog

Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának közösen előterjesztett indítványai tárgyában a szociális biztonsághoz való jog és a lakhatáshoz való jog kapcsolatát elemezte. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az „Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. [ABH 1998, 251, 254.] Azáltal, hogy az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való joggal összekapcsolta a szociális ellátások rendszerét, az alkotmányossági mérce a minőség tekintetében is konkréttá vált. A szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni.

A szociális jogok esetében a megélhetési minimumot az ellátórendszer részjogosítványainak összessége kell, hogy biztosítsa. Ennek összességében kell megfelelnie az általános mércének: az emberi méltósághoz való jognak, mely az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi élethez való joggal „egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele”. [23/1990. (X. 31.) AB hat., ABH 1990, 88, 93.] Az emberi élethez való joggal összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság megállapította az állam objektív, intézményes életvédelmi köteletségét amely értelmében „az élethez való jogból az államnak nem csupán az a kötelessége keletkezik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védenie kell”. [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 342.]

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosításának kötelezettségét tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. Az állam ugyanakkor nagyfokú szabadságot élvez a szociális biztonság megvalósításához szükséges eszközök meghatározása során. Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ából eredő általános ellátási kötelezettségén belül egyes részjogosítványokat (pl. lakhatáshoz való jog, megfelelő étellemezéshez, tisztálkodáshoz való jog) állapítana meg és kényszerítene ki az alkotmányos alapjogok szigorúságával, akkor ez a szociális ellátás újabb és újabb elemeinek alkotmányos alapjogként való elismeréséhez vezetne. Ez a típusú értelmezés nem lenne tekintettel az alkotmányozó hatalomnak az alkotmányos alapjogok meghatározásával kapcsolatos jogára. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében nem állapítható meg az állam kötelezettsége és emiatt a felelőssége sem.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az emberi életet és méltóságot biztosító, valamint a nemzetgazdaság teljesítőképességének megfelelő általános ellátási kötelezettség kimondásán túlmenően tartózkodik egyes konkrét részjogok alkotmányos alapjogként történő elismerésétől. Mindebből következően a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében meghatározott megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként definiált emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. Az AB határozatból kiderül, hogy a szállás biztosítására irányuló állami kötelezettség nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. *Az állam tehát ebben a végső helyzetben köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.* A tél és a fagyok közeledtével egyre gyakoribbá válnak az emberi életet közvetlenül fenyegető helyzetek, különös tekintettel azon külföldiekre, akik kénytelenek elhagyni az addigi kijelölt tartózkodási helyet, azonban nem áll rendelkezésükre a további lakhatás megteremtésének lehetősége.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a „lakhatáshoz való jog” biztosítása nem következik az Alkotmány 70/E. §-ából, mivel nincs ilyen konkrét jog szabályozására vonatkozó jogalkotói kötelezettség. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az állam ellátási kötelezettségével kapcsolatban részletes rendelkezéseket tartalmaz, amelyek vonatkoznak a rászorultak elhelyezésének biztosítására is.

A hajléktalan személyek számára az állam – többek között – nappali melegedő lehetőséget, átmeneti szállást, éjjeli menedékhelyet biztosít, továbbá hajléktalanok otthona, valamint a rehabilitációs intézmények keretében nyújt szállásjellegű ellátást. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy *az államnak a mindenkori nemzetgazdasági lehetőségek figyelembevételével törekednie kell a támogatások mértékének növelésére és a szociális ellátások bővítésére.*

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, ugyanakkor az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására. Ezt a *nemzetközi kötelezettségvállalásai* is előírják az állam számára. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az emberi élet és méltóság egységéből fakadó alapjogokat az alkotmányos jogállam a vonatkozó nemzetközi egyezmények és az alapvető jogelvek figyelembevételével, az Alkotmányban meghatározott közösségi és egyéni érdekek szolgálatában hivatott szabályozni”. [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.]

Az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, melynek 9. Cikke előírja: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy *mindenkinek joga van a szociális biztonságra*, beleértve a társadalombiztosítást is.” Ennél részletesebb rendelkezést tartalmaz a fenti Egyezségokmány 11. Cikk 1. pontja, mely külön hangsúlyt helyez az életkörülmények javítása érdekében az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos tevéleges állami cselekvésre:

„Az Egyezségokmányban részes államok *elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkozást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását.* A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.”

Ehhez hasonló intézkedési kötelezettséget fogalmaz meg a részes államok számára az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény 16. Cikke, amely a család szociális, jogi és gazdasági védelmének széles körű megvalósítását írja elő: „A család mint a társadalom alapvető egysége, teljes körű fejlődéshez szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök.”

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 34. cikke tárgyalja a szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás kérdéskörét. Ennek értelmében az Unió, az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén.

A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.

Dr. Holló András alkotmánybíró az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozatához kapcsolódó *különvéleményében* kifejtette, hogy a *szociális biztonsághoz való jog* – az Alkotmánybíróság addigi értelmezése szerint – olyan ellátó rendszer kiépítésére, működtetésére irányuló *állami kötelezettséget* jelent, amely *biztosítja az ellátáshoz való jognak azt az alkotmányos minimumát, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen.* Az emberi méltósághoz való jogot az Alkotmánybíróság az emberi státusz meghatározójaként fogalmazta meg a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában: „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. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és a méltósághoz való alanyi jogát.”

Dr. Holló András kifejtette, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jognak mint a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jognak alkotmányos minimuma – az emberi méltósághoz való jog megvalósulásának alkotmányos követelménye által meghatározottan – jelenti az emberi státusz, az emberi létfeltételek mindazon összetevőit (segélyezési, ellátási formákat), amelyeket az állam törvényalkotás útján – alanyi jogként vagy rászorultság szerint – biztosítani köteles.

Mindezekre tekintettel fontosnak tartom kiemelni, hogy az állam életvédelmi kötelezettsége alapvetően az emberi méltósághoz való jogból vezethető le, amely minden embert megillet, állampolgárságra, nemzetiségre való tekintet nélkül. A „fedél nélkül” maradó külföldieket – noha a magyarországi tartózkodásuk adott esetben nem jogszerű – is emberszámba kell venni, a tél közeledtével számukra is biztosítani kell egy minimális szintű ellátást, amelyet az emberi méltósághoz való jog deklará. Az Alaptörvény II. cikke értelmében az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

Amint arra az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában rámutatott, a szociális biztonsághoz való jogból a „lakhatáshoz való jog” mint alkotmányos alapjog nem, viszont az élethez való jog levezethető, és ezt az állam életvédelemmel összefüggő kötelezettségei is megkívánják.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) meghatározza a szociális ellátások formáit, szervezetét, valamint a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit. A helyi önkormányzatok saját költségvetésük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak. [Szoctv. 1. § (2)] A törvény hatálya (3. §) kiterjed a Magyarországon élő a magyar állampolgárokra, bevándoroltakra és letelepedettekre, hontalanokra és a magyar hatóság által menekültként elismert személyekre.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt érintő módosítások 2013. december 3-án léptek hatályba, amelyek az alábbiak szerint érintették a Szoctv.-t. A törvényjavaslat szerint a Szoctv. 3. §-a a (4a) bekezdéssel egészült ki, amely értelmében „*a Szoctv. 84. §-ban meghatározott ellátások tekintetében a törvény hatálya kiterjed arra a személyre, akinek*

a) idegenrendészeti, kitoloncolási, menekültügyi őrizete megszűnt,

b) az idegenrendészeti hatóság vagy a menekültügyi hatóság által fenntartott intézményben, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt kijelölt helyen, vagy a menekültügyi eljárásban elrendelt kötelező tartózkodási helyen, vagy szálláshelyen való tartózkodása megszűnt, vagy

c) idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárásban az idegenrendészeti vagy menekültügyi hatóság által fenntartott intézmény kijelölt helyen való tartózkodási helyként vagy szálláshelyként nem jelölhető ki

és a 4. § (3) bekezdése alapján hajléktalannak minősül.”

Az ellátások – jelen esetben az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények: az éjjeli menedékhely és a hajléktalan személyek átmeneti szállása – igénybevételével kapcsolatban a Szoctv. 3. §-a az alábbi (4b) bekezdéssel egészült ki:

„(4b) A 84. §-ban meghatározott ellátásokat a (4a) bekezdésben felsorolt külföldiek az idegenrendészeti vagy a menekültügyi hatóság által kiállított ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás, vagy humanitárius tartózkodási engedély és a (4a) bekezdésben foglalt feltételek fennállását tanúsító hatósági igazolás birtokában vehetik igénybe.”

A 3. § nem egészült ki a törvénymódosítási javaslatban leírt (4c) bekezdéssel: „*A 32/B. § (1) bekezdésében meghatározott időskorúak járadéka tekintetében a törvény hatálya kiterjed az összevont engedéllyel rendelkező, Magyarország területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárra.*”

A korábbi szabály hiányosságai között szerepelt, hogy a külföldi, aki nem rendelkezett társadalombiztosítási azonosító jellel (TAJ-szám), nem vehette igénybe az Szoctv.-ben meghatározott ellátásokat. Ezt a jogalkotó a Szoctv. 20. § (7) bekezdésének kiegészítésével orvosolta:

„(7) Nappali melegedő, éjjeli menedékhely, családsegítés és a 3. § (4a) bekezdésének hatálya alá tartozó személyek átmeneti szállása esetén, amennyiben az ellátásban részesülő személy Társadalombiztosítási Azonosító Jellel nem rendelkezik, ennek tényét kell a nyilvántartásban rögzíteni.”

A Szoctv. 84. §-a a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „*(3) A 3. § (4a) bekezdésében meghatározott hajléktalan személyek esetében az ellátás keretében kizárólag szállás és tisztálkodási lehetőség biztosítható.*”

Ezzel tehát a külföldiek számára lényegében az alapellátások minimális fokát kívánja biztosítani a jogalkotó.

A Szoctv. 115/A. § (1) bekezdése a következő h) ponttal egészült ki: (Térítésmentesen kell biztosítani) „*h) a 84. § (3) bekezdésében meghatározott ellátást.*”

Álláspontom szerint a Szoctv. fenti módosításával az érintett külföldiek helyzete – akik számára a közösségi szálláson tartózkodás ideje lejárt és a további elhelyezésük kérdéses volt – a korábbiakhoz képest javult. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a Szoctv. 2013. december 3-án hatályba lépett rendelkezéseinek érvényesülését a jövőben figyelemmel kell követni.

Amint azt az Alkotmánybíróság is kifejtette a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában, a megélhetési minimum biztosítása az emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam feladata. Tekintettel arra, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog minden embert megillet, az állam életvédelmi funkcióját azon külföldiekkel kapcsolatban is érvényesíteni kell, akik a közösségi szállásról való távozás után nem rendelkeznek szálláshellyel.

Álláspontom szerint az emberi élethez és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot idéztek elő a Harmtv., valamint a Szocvtv. rendelkezései, mivel az állami ellátásból kikerülő külföldiek számára a jogszabályok nem biztosítanak hozzáférést a hajléktalanokat megillető alapellátáshoz.

A fent vázolt problémákon túl a külföldiek élelmezésének kérdése is megoldásra vár, ugyanis az éjszakai menedékhelyen biztosított szállás és tisztálkodási lehetőség az alapellátás minimális szintjét foglalja magában, amelytől elválaszthatatlan az alapszintű élelmezés biztosítása.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a hajléktalan külföldieket vizsgáló AJB-1692/2010. számú jelentésében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint³ az élethez való jogból az államnak nem csupán az a kötelessége keletkezik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem általában az emberi életet és annak létfeltételeit is védenie kell.

A hideg és a fagyok beköszöntével a fedél nélkül maradó emberek fokozott veszélynek vannak kitéve. A Harmtv. és a Szocvtv. korábbi rendelkezései egyáltalán nem tették lehetővé, hogy azok a külföldiek, akik kénytelenek voltak elhagyni a közösségi szállást és nem rendelkeztek szálláshellyel, hozzáférjenek a szociális ellátórendszerhez – akár annak minimális szintjéhez is.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa AJB-1692/2010. számú jelentésében javasolta a Szocvtv. módosítását annak érdekében, hogy hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szükséges szálláshoz valamennyi, Magyarország területén tartózkodó ember – így a személyazonosító igazolvánnyal nem rendelkező, valamint az országban jogcím nélkül tartózkodó külföldi is – hozzáférjen.

Az élethez, valamint az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő a Szocvtv. azon hiányossága is, mely szerint azok a külföldiek, akik a közösségi szállást két hónap után elhagyni kényszerültek, nem vehették igénybe a hajléktalan ellátás minimális formáját sem.

A Szocvtv. 2013. december 3-án hatályba lépett módosításainak köszönhetően az éjjeli menedékhely, valamint a hajléktalan személyek átmeneti szállása a Szocvtv. 3. § (4a) bekezdésében meghatározott külföldiek számára⁴ is elérhetővé vált.

A Szocvtv. módosításának eredményeként az alapvető joggal összefüggő visszásság rendeződött, hiszen az állami ellátásból kikerülő külföldi – a közösségi szálláson vagy befogadó állomáson történő kötelező tartózkodás elrendelésétől számított két hónap elteltével – az élete védelmét célzó minimális ellátásra akkor is jogosult, ha a lakhatásának feltételeit önerőből nem képes biztosítani.

³ Ld. 48/1998. (XI. 23.) AB határozat.

⁴ A Szocvtv. hatálya kiterjed arra a személyre, akinek

a) idegenrendészeti, kitoloncolási, menekültügyi őrizete megszűnt,
b) az idegenrendészeti hatóság vagy a menekültügyi hatóság által fenntartott intézményben, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt kijelölt helyen, vagy a menekültügyi eljárásban elrendelt kötelező tartózkodási helyen, vagy szálláshelyen való tartózkodása megszűnt, vagy
c) idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárásban az idegenrendészeti vagy menekültügyi hatóság által fenntartott intézmény kijelölt helyen való tartózkodási helyként vagy szálláshelyként nem jelölhető ki és a 4. § (3) bekezdése alapján hajléktalannak minősül.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajb. 31. és 32. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert és a BÁH főigazgatóját, hogy a jövőben kísérik fokozott figyelemmel a Szocvt. 2013. december 3-án hatályba lépett változásait azon külföldiek esetében, akik a törvényben meghatározott két hónap után elhagyják a közösségi szállást. Kérem továbbá, hogy a belügyminiszter és a BÁH főigazgatója számoljon be a Szocvt. fent említett rendelkezéseinek hatálybalépését követő fél év tapasztalatairól.*

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

Jelentése

az AJB-7232/2013. számú ügyben

(a tiltott járőrözéssel kapcsolatos szabálysértési és büntetőjogi tényállások érvényesüléséről)

Előadók: dr. Fórika László
dr. Bindorffer Györgyi

Az eljárás megindulása

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes (a továbbiakban: biztoshelyettes) ombudsmani vizsgálat lefolytatását kezdeményezte a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület (SZJPE) Magyarbánhegyesen folytatott „megfigyelő” – álláspontja szerint jogszabálysértés gyanúját felvető – tevékenységével összefüggésben. A biztoshelyettes – az esetleges mulasztások felderítése érdekében – annak kivizsgálását javasolta, hogy a rendőrség milyen intézkedéseket tett az SZJPE magyarbánhegyesi szervezetének 2011. év eleji megalakulása óta a helyi roma lakosság számára zaklató, provokáló, megfélemlítést jelentő járőrözések megszüntetése érdekében. A helyettes kezdeményezte továbbá a tiltott járőrözéssel kapcsolatos speciális szabálysértési és büntetőjogi tényállások (országos szintű) érvényesülésének az elemzését is.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 3. § (2) bekezdésének c) pontja és a 18. § (4) bekezdése alapján az ügyben vizsgálat indult. A vizsgálat során megkerestük az országos rendőrfőkapitányt, és a békés megyei rendőrfőkapitányt, valamint a legfőbb ügyésznek fegyelemfelhívó jelzést adtunk ki.¹

Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a normavilágosság elve [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];
- a közösségek méltóságának állami védelmi kötelezettsége [Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdés: „*AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődleges kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait*”];

Az alkalmazott jogszabályok

- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (régi Szabs. tv.)
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (új Szabs. tv.);
- a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. (régi Btk.)
- a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (új Btk.)
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (új Be.)
- a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.).

¹ Fegyelemfelhívással fordultunk a Kúriához is, arra azonban a jelentés kiadásáig nem érkezett válasz.

A megállapított tényállás

1. A biztoshelyettes tájékoztatása

A biztoshelyettes jogvédő szervezetek munkatársaival folytatott megbeszélései során, valamint a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) honlapján nyilvánosságra hozott dokumentumok útján szerzett tudomást arról, hogy a SZJPE magyarbánhegyesi szervezete egy 2011. március 28-i gyilkosság után alakult meg² és kezdett el zaklató módon fellépni egy helyi cigány nemzetiségi vezető családja ellen. A bűncselekményt ugyan egy nem cigány helyi lakos követte el – akit 2011 májusában jogerősen tíz év börtönbüntetésre ítélt a Szegedi Ítéltábla –, a bűncselekményt követően a szervezet egyenruhás tagjai azonban cigány nemzetiségi hovatartozás alapján félemlítették meg gyerekeket, zaklattak felnőtteket a településen „a lakosság szolgálatában” végzett megfigyelő tevékenység leple alatt.

Az ügyet a nyilvánosság elé táró TASZ kamerája előtt több magyarbánhegyesi lakos arról számolt be³, hogy gyermekeik is megszenvedik az egyesület falubeli jelenlétét. Az SZJPE helyi szervezetének egyik tagja azt mondta két cigány származású gyereknek: „*mit szólnátok, ha nem lenne apátok*”. A helyi romák a videón arról panaszkodnak, hogy az SZJPE egyenruhásai gyakran az utcán is minden alap nélkül feltartóztatják őket. Az áldozat lánya a TASZ-nak úgy nyilatkozott, nagyon sajnálja, hogy Magyarbánhegyesen idáig fajult a helyzet a romák és az SZJPE között: „*Ezt apukám halálával akarják összefüggésbe hozni, pedig ehhez az egésznek semmi köze.*”

A TASZ által megkérdezett roma és nem roma lakosok egyetértettek abban, hogy a békési településen nincs probléma a közbiztonsággal, a többségi és kisebbségi lakosok békében élnek egymás mellett a településen. A helyi SZJPE vezetője szerint ezzel szemben „*ki kell mondani, hogy a legnagyobb probléma a cigánysággal van*”. V.J., a szervezet magyarbánhegyesi irányítója a kamera előtt ismerte el, hogy pontosan ugyanazt csinálják, mint korábban, amikor a jogszabályok még nem szankcionálták önmagában a jogellenes közbiztonsági tevékenységet. Elmondta, hogy ők csak követik a cigányokat, a bűncselekmények elkövetőit tartóztatják fel, ami állampolgári jog. Formaruhának nevezett egyenruhájukról elhagyták a „polgárőr” feliratot, ténykedésüket pedig járőrözés helyett „megfigyelő szolgálatnak” nevezik.

A szervezet vezetője, L.A. a következőképpen ír⁴ a projektről: „*Hagyni kellene egymást dolgozni, hogy minél több Magyarbánhegyes legyen ebben az országban. Ez a falu, ami másfél évvel ezelőtt még egy szabadon rabolható település volt, az mára – köszönhetően az SZJPE alig több mint egy éves munkájának és a helyiek összefogásának – újra élhető és biztonságos településsé változott.*”

2. A megkeresésekre adott válaszok

2.1. A Békés Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője válaszlevelében

– a rendelkezésére álló adatok alapján – megállapította, hogy Magyarbánhegyesen és a környékbeli települések vonatkozásában jó a közbiztonsági helyzet, amit a települések önkormányzata előtt tartott kapitányi beszámolók során az önkormányzati képviselők is elismertek.

A főkapitány elmondta, hogy a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság 2012. november 4-én együttműködési megállapodást kötött a körzeti megbízott és a település polgárőrségének közös szolgálatára. A polgárőrök önként vállalt munkájával a kapitányság vezetése elégedett. Ezzel szemben az SZJPE szervezettel sem a Mezőkovácsházi Rendőrkapitányságának, sem a Békés Megyei Rendőr-főkapitányságnak nem volt és nincs együttműködési megállapodása.

² A járőrözéseket 2011. április 23-án kezdték el, lásd <http://kuruc.info/r/2/77969/>. Kapcsolódó hír továbbá: http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=417321&referer_id=friss&print=1

³ http://indavideo.hu/video/mb?utm_source=flash&utm_medium=watchoninda&utm_campaign=videoplayer

⁴ http://www.szebbjovo-ert.com/index.php?q=hireink/bejegyzes/Meg_mindig_nem_erdemes_Del-Bekesben_kukoricazni

A főkapitányság a SZJPE számára semmilyen támogatást nem nyújt, és mint polgárőr szervezetet nem ismeri el. A rendőrfőkapitány ismertette, hogy Magyarbánhegyesen, illetve Medgyesegyházán 2011 áprilisa óta milyen jogsértések alapján indított eljárást a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság állománya a SZJPE magyarbánhegyesi tagjai ellen. Közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése szabálysértése miatt – a régi Szabs. tv. 142/C. § (1) bekezdése alapján⁵ – Magyarbánhegyesen egyszer, 2011 novemberében indult eljárás, amit a Battonyai Városi Bíróság a 11.Sze.384/2011/2, számú végzésével megszüntetett, mivel nem volt megállapítható a szabálysértés elkövetése. Medgyesegyházán, ahol 2012-ben jelent meg a SZJPE tagszervezete, közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése szabálysértés ügyében négy alkalommal került sor szabálysértési feljelentésre. A feljelentések alapján indított szabálysértési eljárásokat a Battonyai Városi Bíróság sorra megszüntette, mivel nem volt megállapítható a szabálysértés elkövetése. Ezen kívül több feljelentés érkezett magyarbánhegyesi és medgyesegyházi állampolgároktól zaklatás és garázdaság vétség elkövetésének megállapítása érdekében, amelyek kivizsgálását a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Osztálya saját hatáskörébe vont.

Magyarbánhegyesen többször előfordult, hogy a körzeti megbízott szolgálata alatt a SZJPE tagjai a délutáni és az esti órákban autójukkal a településen „autókáztak”, amit a szervezet honlapján járőrözésként tüntettek fel.

A szervezet jogellenes tevékenységével összefüggésben a megyei rendőr-főkapitányság bűnügyi helyettese, a kapitányságvezető, a rendőrkapitányság bűnügyi osztályvezetője 2012 februárjában konzultációt folytatott a Battonyai Városi Ügyészség vezetőjével. Ezt követően a kapitányság nyomozást rendelt el a szervezet ellen.

„A szervezet tagjaival szemben kezdeményezett eljárásokat az ügyészség és a bíróság sorra megszüntette”, ezért a megyei rendőr-főkapitány bűnügyi helyettese megyei főügyészi állásfoglalást kért.

A Nyfel. 1777/2012/1 sz. állásfoglalásában a megyei főügyész-helyettes kifejtette, hogy a régi Btk. 217. § (1) bekezdésében szabályozott közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése vétsége új tényállás, mellyel kapcsolatban jogalkalmazói gyakorlatról meg nem lehet beszélni. Az önkéntes figyelőszolgálatok nyilvánvaló célja az adott területen a jogsértő cselekmények megakadályozása, észlelése, vagyis a bűnmegelőzés, a közbiztonság fenntartása. Ilyen jellegű tevékenységet azonban a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény rendelkezéseire figyelemmel csak a törvényben meghatározott feltételek mellett működő polgárőr egyesület végezhet.

A megyei főügyész-helyettes szerint a régi Btk. 217. §-a szerinti bűncselekmény⁶ a törvényi tényállásban megjelölt tevékenység szervezésével már befejezetté válik, megvalósulásához a jogosulatlan közbiztonsági tevékenység kifejtése már nem szükséges, mivel az nem a bűncselekménynek, hanem az új Szabs. tv. 171. §-ában szereplő⁷, „közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése” szabálysértésnek a tényállási eleme.

A megyei főügyészség közrendvédelmi szakágának a T.Sz. 1935/2012./1-I. számú állásfoglalása szerint a polgárőr-szervezetek keretein kívül megvalósított közbiztonság, közrend fenntartására irányuló tevékenység gyanúja esetén a rendőri szerv jogszerűen kezdeményez szabálysértési eljárást.

⁵ 142/C. § (1) Aki közterületen vagy nyilvános helyen olyan, a közbiztonság, közrend fenntartására irányuló tevékenységet végez, amelyre jogszabály nem jogosítja fel vagy ilyen tevékenység látszatát kelti, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik. Hatályosság: 2011-V.21. -2012. IV. 14.

⁶ 217. § (1) Aki a) olyan, a közbiztonság, közrend fenntartására irányuló tevékenységet szervez, amelyre jogszabály nem jogosítja fel, vagy b) a közbiztonság, közrend fenntartásának látszatát keltő tevékenységet szervez, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Hatályosság: 2011. V. 7-től-2012. VI. 30.

⁷ 171. § Aki közterületen vagy nyilvános helyen olyan, a közbiztonság, közrend fenntartására irányuló tevékenységet végez, amelyre jogszabály nem jogosítja fel, vagy ilyen tevékenység látszatát kelti, szabálysértést követ el. Hatályos: 2012. IV.15-től.

Ahhoz viszont, hogy felelősség-megállapításra is sor kerüljön, minden tényállási elem megvalósulását – így különösen a tevékenység célzatos voltát – egyértelműen bizonyítani kell. „Nagyon fontos feltárni, hogy pontosan miben állt a tevékenység, arra milyen okból került sor és mi volt a tevékenység célja, továbbá, hogy erre azonos területen egy időszakon belül egyszer vagy többször, rendszeresen került-e sor.” Az állásfoglalás a bizonyítás lehetséges eszközei közül kiemeli a tanúvallomás fontosságát. Az elméleti megalapozottságú állásfoglalások azonban – a megyei főkapitány értékelése szerint – a szervezettel szembeni hatékonyabb fellépést, érdemi előrelépést nem hoztak.

2.2. Az országos rendőrfőkapitány válaszlevelében országos vetületben ismertette a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése és vétsége tekintetében indított nyolc eljárást. Ebből a nyolc esetből négy esetben a nyomozást bűncselekmény hiányában az eljáró hatóság megszüntette, egy esetben elutasította a feljelentést, két esetben nyomozást rendelt el, egy esetben az ügyet az elkövető ismeretlen volta miatt felfüggesztette.

A főkapitány ezen eljárások közül kiemelte azt a Medgyesegyházán 2012. február 26-án történt esetet, amikor négy „Szebb jövőért” feliratú mellénybe öltözött férfi szóváltásba került egy medgyesegyházi család tagjaival. A rendőri intézkedést követően két gépkocsi érkezett a helyszínre további hét személlyel, akik, ahogy ez az eljárás adataiból kiderült, a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület tagjai közé tartoztak. A járműből kiszállva a még ott tartózkodó, a szóváltásban részes feleket távozásra szólították fel.

A cselekmény alkalmasnak látszott a régi Btk. 217. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző és ugyanezen szakasz (1) bekezdése szerint minősülő és büntetendő közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése vétsége gyanújának megállapítására. Az ügyben a nyomozást a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Igazgatóság Bűnügyi Osztálya 2012. március 5-én hatáskörébe vonta.

A nyomozás felügyeletét ellátó Battonyai Járási Ügyészségnek az eljárás során adott állásfoglalása szerint azoknak a személyeknek a magatartása, akik azért, hogy barátaiknak, ismerőseiknek az őket ért támadás elhárítása érdekében segítséget nyújtsanak, más személyeket a helyszínre hívnak, nem alapozza meg a régi Btk. 217. §-ába foglalt törvényi tényállásban foglalt megállapítását. Az eljáró nyomozó szerv 2012. június 4-én az új Be. 190. § (1) bekezdés a) pontja alapján, fegyelemmel az új Be. 190. § (2) bekezdése első mondatára⁸, a nyomozás megszüntetéséről határozott.

Az országos rendőrfőkapitány indokoltan tartotta jelezni, hogy az ORFK rendészeti főigazgatója 2013. január 31-én írásban hívta fel a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok rendészeti helyetteseinek figyelmét a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése szabálysértési tényállásában pönalizált magatartások esetén történő határozott fellépésre.

A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása

A Legfőbb Ügyészség a jelzésünkben felvetett kérdések elemzését fontosnak tartotta, s országos vizsgálatot rendelt el a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezésének vétsége miatt indult büntetőeljárások és a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzésének szabálysértése miatt indult előkészítő eljárások vonatkozásában. A vizsgálat eredményeiről a legfőbb ügyész helyettese informált.

A közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezésének vétsége bűncselekmény miatt hét büntető eljárás indult egyéves intervallum alatt. „Az ügyek csekély száma egyrészt – az ügyészség tevékenységi körén kívül eső – bűnügyi felderítési kérdéseket vethet fel, másfelől viszont az ún. gárdajelenség visszaszorulására is utalhat”.

⁸ 190. § (1) Az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti, a) ha a cselekmény nem bűncselekmény, (2) Az (1) bekezdés a), b), e), g) és h) pontjában meghatározott esetekben, továbbá, ha a büntethetőséget a gyermekkor zárja ki [Btk. 15. § a) pont], a nyomozás megszüntetésére a nyomozó hatóság is jogosult.

A legfőbb ügyész helyettese az országos vizsgálat adatai alapján megállapította, hogy „a törvényi tényállás hatékony érvényesülését ügyészi intézkedés vagy mulasztás nem akadályozta, az ügyész eljárása megalapozatlan, törvénytörő érdemi döntést egy ügyben sem eredményezett”, viszont a vizsgálat arra is fényt derített két ügyben, hogy „a nyomozó hatóságnak a nyomozás felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről szóló határozata megalapozatlan.

Ezekben az ügyekben a nyomozás folytatása iránti ügyészi intézkedés történt.” A további ügyekben az érdemi (a feljelentést elutasító, illetve a nyomozást megszüntető) határozatok törvényesnek, megalapozottnak bizonyultak.

„A vizsgálat tapasztalatai azt is megmutatták, hogy a nyomozó hatóságok számára nehézséget okozott mind a közbiztonság, közrend fenntartására irányuló, mind az ennek látszatát keltő tevékenység, mind pedig a „szervez” elkövetési magatartás bizonyítása. A bűncselekmény törvényi tényállásában írt elkövetési magatartásokat ugyanis előszeretettel palástolják túrázásban, vagy sétában megnyilvánuló tevékenységgel, és az ilyen védekezések nehezen cáfolhatók.” A legfőbb ügyész helyettese kiemelte, hogy „a bizonyítási nehézségek feloldására a törvényi tényállásban írt fogalmak konkretizálása útján nyílhatna lehetőség.”

A közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése szabálysértése miatt – a rendőrségi nyilvántartásokat az ügyészségi felülvizsgálat során részben kijavítva – 12 előkészítő eljárást folytatott le a rendőrség 2012. április 15. napjától 2013. április 14-éig. Ebből egy eljárás ismeretlen személy ellen indult, s a felderítés eredménytelensége miatt az eljárást meg kellett szüntetni. A további 11 előkészítő eljárást összesen 44 személy ellen indították, akik közül 35 személlyel szemben megszüntették az eljárást, hat főt (három eljárásban) a bíróság jogerősen figyelmeztetésben részesített, míg három személlyel szemben még folyamatban van az előkészítő eljárás.

A rendőrség szüntette meg három előkészítő eljárást, a bíróság pedig – az elé kerülő nyolc ügyből – négyben szüntette meg az eljárását.

A legfőbb ügyész helyettese szerint „az előkészítő eljárást folytató rendőri szervek számára esetenként gondot jelent az új Szabs. tv. 171. §-ában meghatározott magatartás elhatárolása a jogszerű állampolgári tevékenységtől. Amennyiben a jogalkotó pontosítaná a szabálysértés elkövetési magatartását, akkor növelhető lenne a cselekmények bizonyításának hatékonysága, és így több esetben kerülhetne sor felelősség megállapítására [...] rendkívül nehéz a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése szabálysértés elkövetésének, bizonyos magatartások célzatosságának a bizonyítása.

Az új Szabs. tv. 171. §-ának II. fordulata szerint törvényi tényállás – a közbiztonsági tevékenység végzésének látszata – vonatkozásában, hasonlóan a büntetőeljárásban felmerülő bizonyításhoz, még nehezebb a bizonyítás.” A „járőrözés” és a baráti társaságban kedvtelésből végzett séta között a külső szemlélő számára nincs objektívnak tekinthető megkülönböztető ismérv; a két magatartás között csak a sétálók szubjektív célja, szándéka tesz különbséget mindaddig, amíg a „sétát” nem követi a sétálók részéről más, konkrétabb cselekmény.

Az ügyészi irattanulmányozások tapasztalata szerint – az új Szabs.tv. 171. §-a tényállásának általános megfogalmazása miatt, mivel a bírói gyakorlat a törvényi fogalmak tartalmának általános kimunkálásával adós maradt –, az előkészítő eljárások hatékonysága, annak révén a következetes felelősségre vonási gyakorlat a rendelkezésre álló bizonyítási eljárások és eszközök révén jelentősen nem emelhető. A legfőbb ügyész helyettese ezért javasolta a jogi szabályozás módosításának megfontolását, annak érdekében, hogy a jogalkalmazási gyakorlat tapasztalata, az elkövetési eljárások leírása alapján pontosabb meghatározást nyerjen a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése szabálysértésének tényállása.

Megállapításaink

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A hivatalbóli ombudsmani vizsgálat elrendelésének feltételei mindig fennállnak, ha a jogszabályokat az érvényesítésükre hatáskörrel rendelkező hatóságok és közszolgáltatók nem vagy nem kellően hatékonyan alkalmazzák, s ezzel természetes személyek csoportja vonatkozásban alapjogi visszásságot okoznak vagy okozhatnak. Hivatalból vizsgálható az is, ha a jogérvényesítés hibái arra vezethetőek vissza, hogy az alapul fekvő jogszabály az általa befolyásolni kívánt társadalmi viszonyok módosítására nem, vagy csak kevésbé alkalmas, s ez természetes személyek nagyobb csoportja vonatkozásában alapvető jogokat érintő visszásság veszélyét hordozza. Az állam büntetőmonopóliumából – a büntető ügyekben eljáró hatóságok hivatalbóli eljárási kötelezettségére is tekintettel – a jogalanyok hatékony állami védelemhez való joga is következik. Mivel a jelen eljárásban (nemzetiségi) közösség méltóságának az esetleges sérelme és a tiltott járőrözésre vonatkozó jogszabályok érvényesülése összekapcsolható, az ombudsmani vizsgálati hatáskör megalapozható.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 egyes alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány 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”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell.” A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírói 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.” Ezzel összhangban az ombudsmani elvi megállapítások megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontnak számít az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

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. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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.

A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB. határozat indoklása tartalmazza: „a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.” A normavilágosság követelménye különös súllyal esik latba a büntetőjogi tényállások esetén: a normavilágosság az alkotmányos büntetőjog alapeleme.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a]z alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, később idézi: 12/1999. (V. 21.) AB határozat, 95/2008 (VII. 3.) AB határozat].

2. Az állam rendelkezik a büntetési igény érvényesítésének a (szinte) kizárólagos jogával, ezért a büntetőjogot érintő jogszabálynak a hatékony érvényesítést akadályozó esetleges „hibája” – tekintettel arra is, hogy a bíróságnak, az ügyésznek és a nyomozó hatóságnak kötelessége, hogy a törvényben megállapított feltételek esetén a büntetőeljárást hivatalból megindítsa, illetőleg az eljárást lefolytassa – a személyek állami büntető jogi védelemhez való joga sérelmével járhat. Az állam büntetőmonopóliumából – a büntető ügyekben eljáró hatóságok hivatalbóli eljárási kötelezettségére tekintettel – a jogalanyok hatékony állami védelemhez való joga is következik.

3. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése – a véleménynyilvánítás szabadságának korlátjaként – elismeri és (az egyéni jogérvényesítés lehetőségének a biztosítása útján) védelemben részesíti a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságát is. Az egyes közösségek, illetve a közösséghez tartozó személyek azonban ennél sokkal tágabb körben állnak az állam (monopolizált) büntetőjogi és egyéb jogi védelme alatt, hiszen az Alaptörvény I. cikke egyfelől az egyének alapvető közösségi jogait is tiszteletben tartani rendeli, másfelől ezen jogok védelmét is az állam elsőrendű kötelezettségének nyilvánítja.

4. A jogértelmezés során figyelemmel kell lenni arra is, hogy egy jogszabályt elsődlegesen (magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.⁹ Az Alaptörvény 28. cikke ugyanis axiómaként fogalmazza meg a jogszabályok szabályozási értékelvűségét annak kimondásával, hogy „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”.

Ha a jogszabály megalkotását megalapozó (a jogszabállyal befolyásolni kívánt) társadalmi viszonyok nem változtak meg, azaz ha a szabályozási szükség és cél változatlan maradt, a szabályozási értékelvűség miatt (is) közérdek fűződik ahhoz, hogy a jogalkotó a jogszabály teljes körű és hatékony érvényesítése előtt álló esetleges akadályokat megszüntesse.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az új Btk.¹⁰ és az új Szabs. törvény hatályos szabályai alapján (a korábbi szabályozást érdemben fenntartva), ha valaki jogszabályi felhatalmazás nélkül szervez közbiztonság, közrend fenntartására irányuló, vagy ennek látszatát keltő tevékenységet, az vétséget követ el, míg aki ezen tevékenységekben részt vesz, szabálysértésért felel.

A szabályozásra két okból volt szükség. Egyfelől demokratikus jogállamban az akár erőszakkal is történő rendfenntartás monopóliuma az államot illeti meg, ez alól kivétel pedig csak jogszabályi keretek között lehetséges. Az ezzel ellentétes, állami kontroll nélküli magatartás büntetendővé nyilvánítása ezt az értéket hivatott védeni. Másfelől – az állam alapjogvédelmi kötelezettségével összhangban – kifejezetten a hazai roma közösség megfélemlítését, kollektív megbélyegzését, méltóságának a megsértését célzó tevékenységeket szükséges volt a büntetőjog eszközeivel is fenyegetni.

2. A megkeresett nyomozóhatóságoktól, illetve a Legfőbb Ügyészségtől kapott tájékoztatás szerint – a vizsgált egyéves időtartam vonatkozásában – a lefolytatott eljárások száma csekély volt, ill. büntetés kiszabásával egy esetben sem jártak. Az említett vétség gyanúja miatt hét büntetőeljárás indult, s eddig egy sem végződött bírósági büntetéssel, a tiltott járőrözés szabálysértési alakzata miatt indult 12 eljárásban pedig mindössze három főt ítél el a bíróság jogerősen.

⁹ Az Alaptörvény tehát az objektív teleologikus jogértelmezés primátusát hangsúlyozza.

¹⁰ 352. § Aki a) olyan, a közbiztonság, közrend fenntartására irányuló tevékenységet szervez, amelyre jogszabály nem jogosítja fel, vagy b) a közbiztonság, közrend fenntartásának látszatát keltő tevékenységet szervez, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (Hatályos: 2013. július 1-jétől.)

A bíróság ezekben az esetekben sem alkalmazott azonban büntetést; a megállapított szabálysértés miatt mindhárom eljárás alá vont személy figyelmeztetésben részesült.¹¹ A megkeresett hatóságok egybehangzóan elismerik a jogalkalmazás hatékonyságának a hiányát, bár annak okait részben másként látják. A lefolytatott vizsgálatunk adatai alapján alapjogi visszasság nem állapítható meg a rendőrség munkája (mulasztása) vonatkozásában.¹²

A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása arról győzött meg minket, hogy a jogérvényesítés elsődleges akadálya magában az alapul fekvő jogszabályokban van. Ezzel kapcsolatos véleményünk szerint megoldást az jelenthetné, ha a tényállások pontosabbak volnának, illetve a jogellenes járőrözést a hatása, és nem a célzata alapján határozná meg a jogalkotó.

3. A jogalkalmazás hatékonysága a jog hatékonyságának nélkülözhetetlen eleme. Ez formailag abban nyilvánul meg, hogy a jogszabályok milyen mértékben érvényesülnek a jogalkalmazás során. Tartalmilag azonban a jogalkalmazás hatékonyságán a társadalmi viszonyokban megmutatkozó hatékonyság értendő. A jogalkalmazás tehát akkor hatékony, ha működése a jogszabályokban foglalt, elérni kívánt célok elérését eredményezi.

A „megfigyelésnek”, „figyelőszolgálatnak”, „városnézésnek” feltüntetett, jogszabályi tiltás ellenére ismétlődő, a jogalkalmazás bizonytalanságát kihasználó, az önvédelem jogára hivatkozó, de jogosulatlanul végzett „járőrözések” kétségbe vonják az állam közbiztonság-fenntartási monopóliumát, súlyosan sértik az igazságszolgáltató szervezetbe vetett közbizalmat, így végső soron veszélyeztetik a jogállamiságot. Ezek a tevékenységek megfélemlítő és a biztonságérzetet romboló jellegüknél fogva sértik az emberi méltóságot is. A problémakör ráadásul összekapcsolódik az extrémista szervezetek kifejezetten rasszista, gyűlöletkeltő propagandájával, miközben a hazai viszonyok között az egyik legsúlyosabb társadalmi probléma az intolerancia és az előítéletesség terjedése. A jogalkotó társadalom-, és életviszony-szabályozási céljának megvalósulását a jogalkalmazó szervezet kötelesek teljes körben érvényesíteni. Az adott problémakör vonatkozásában ennek feltárását, elemzést igénylő akadályai vannak, hiszen a kapcsolódó nyomozati, ügyészségi eljárásokat zömmel megszüntették, a bírósági szakaszba kerülő ügyek pedig megszüntetéssel vagy (csak) figyelmeztetéssel záródtak.

Álláspontunk szerint a jogosulatlan közbiztonsági tevékenység szervezéséhez és végzéséhez kapcsolódó minden olyan nyomozás, amelyet a rendőrség, az ügyészség vagy a bíróság megszüntet az eljárás alá vont személlyel szemben, illetve minden olyan bírósági ítélet, amely az elkövető személyek ártatlanságát mondja ki, azt a képzetet erősítheti, hogy az alapul fekvő jogszabály nem érvényesül hatékonyan, az kijátszható. Ha pedig erre hosszabb időn keresztül kerül sor, az igazságszolgáltató szervezet tulajdonképpen megerősíti a jogsértő, az állami szervezetbe vetett bizalom megingatásában érdekelt szervezeteket és személyeket, hogy amit tesznek, helyes, illetve (minimum) „következmények nélkül” járhatnak el.

4. Véleményünk szerint a jogosulatlan közbiztonsági tevékenység szervezését és végzését tiltó jogszabályok által elérni kívánt társadalmi célok ma is aktuálisak. Sőt, mivel reálisan lehet tartani attól, hogy a közeljövőben szaporodni fog a fenyegető masírozással egybekötött „közbiztonsági fórumok”, illetve a megfélemlítő vonulásokkal összekapcsolt „politikai gyűlések” száma, ezért az önvédelem jogára hivatkozó, de valójában rasszista (gyűlöleten alapuló) járőrözések jelentősége is (még tovább) nőhet. Az állam büntetőmonopóliumából – a büntető ügyekben eljáró hatóságok hivatalbóli eljárási kötelezettségére tekintettel – a jogalanyok hatékony állami védelemhez való joga is következik.

¹¹ Új Szabs. tv. 20. § (1) Figyelmeztetés alkalmazásának akkor van helye, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható. (2) A figyelmeztetéssel a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a rosszallását fejezi ki és felhívja az eljárás alá vont személyt arra, hogy a jövőben tartózkodjon szabálysértés elkövetésétől.

¹² Az ügyészségre és a bíróságra az ombudsman vizsgálati jogosultsága nem terjed ki, ezért munkájukkal kapcsolatban megállapítást sem fogalmazhatok meg.

A vizsgálatunkban feltárt adatok alapján a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan szervezését, illetve végzését tiltó szabályok nem érvényesülnek hatékonyan, visszatartó erejük nem elégséges.

Mindebből következően megállapítottuk, hogy az új Btk. 352. §-a és az új Szabs. törvény 171. §-a által elérni kívánt társadalmi célok jelen ügy kapcsán nem érvényesültek maradéktalanul, mely a jogállamiság követelményéből levezethető jogbiztonsághoz való jog, illetve a hazai cigány közösség emberi méltóságával összefüggésben alapjogi visszásságot okoz, illetve okozhat.

Intézkedések

A közös jelentésben feltárt alapvető joggal kapcsolatos visszásságok bekövetkezése és jövőbeli megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja meg a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzésére, illetve szervezésére vonatkozó szabályozás módosításának szükségességét.

Budapest, 2014. február

Szalayné Sándor Erzsébet sk.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7337/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos külföldön él, balatonberényi ingatlanát nem használja, így hulladék sem keletkezik. A helyi rendelet azonban nem teszi lehetővé a közszolgáltatás szüneteltetését, ezért a közszolgáltató folyamatosan követeli a hulladékszállítási díjat.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogsabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos évek óta nem használja az ingatlanát, amelyet a beadványhoz mellékelte 2009. március 24-től 2013. július 24-ig tartó időszakban a nulla vízfogyasztásról szóló igazolás másolata is tanúsít. 2010-ben az önkormányzat rendelete alapján panaszosnak nem kellett közszolgáltatási díjat fizetni, azonban a közszolgáltató 2011-2013-ra ismét követeli a közszolgáltatási díjat, amelyet a szolgáltatás szükségességének hiányában panaszos nem tart jogosnak.

A panasz alapján megvizsgáltam Balatonberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékról és közszolgáltatás szervezéséről szóló 27/2013. (XII. 20.) rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 2. §-a úgy rendelkezik, hogy a rendelet alkalmazásában

a) *Állandó jelleggel lakott ingatlan*: a település közigazgatási területén lévő azon lakóegység, vagy üdülőegység, amely egész éves használatra alkalmas, legalább egy bejelentkezett lakója van, vagy üdülésre, üdültetésre használják és települési hulladék rendszeresen keletkezik.

b) *Időlegesen használt ingatlan*: a település közigazgatási területén lévő azon lakóingatlan, mely ingatlanban sem lakóhelyet, sem tartózkodási helyet nem létesítettek, és az ingatlanban életvitelszerűen nem tartózkodik senki, de a használati szezon időtartama alatt települési hulladék keletkezik. c) *szezonális időszak*: április 15-október 15.

Az Ör. 10. § a) és h) pontja szerint az ingatlanhasználó kötelessége (egyebek mellett), hogy amennyiben beépített ingatlan használója, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást igénybe vegye (nem mentesít a hulladékgazdálkodási szolgáltatás igénybevételi kötelezettség alól az, ha az ingatlanhasználó a szolgáltatást nem, vagy csak részben kívánja igénybe venni); továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díját a közszolgáltatónak megfizesse.

Az Ör. 14. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatáson belül a) a vegyes hulladék szállítási szolgáltatás igénybevétele folyamatosan kötelező, b) az a) pontba nem tartozó szállítási szolgáltatás, és hulladék elhelyezési lehetőség igényvétele nem kötelező.

Az Ör. 18. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) az üdülőingatlanok esetében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást nem kell igénybe venni tárgyév október 15. napjától következő év április második hetéig. (2) Az üdülőingatlanok esetében a használati szezon nem lehet kevesebb 6 hónapnál.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el.

Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

III. A vizsgálat érdemében

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítsák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk.

Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötte mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, *f)* az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. a gyűjtődény választható úrmértéke, az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális szabályok, az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít).

Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének. A biztos felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt⁷. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére.

⁷ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-től hatályon kívül

A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben a biztos megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére.

Ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését. E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit*.

Így a hatályos szabályozás alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének már kötelezően meg kell állapítania azokat a feltételeket, amelyek mellett az ingatlanhasználók kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését (ennek részeként a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentességet) abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének konkrét felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Az Ör. 2. § a) és b) pontjában, 10. § a) és h) pontjában, 14. § (1) bekezdés a) és b) pontjában, valamint a 18. § (1) és (2) bekezdésekben foglalt rendelkezések a Htv. 35. § f) pontjában foglalt, az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat állapítják meg, a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján.

Az Ör. azonban a Htv. 35. § e) pontja szerinti, a közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szünetelésének eseteire vonatkozó szabályozást nem tartalmaz, vagyis ebben a tekintetben a települési önkormányzat képviselő-testülete nem tett eleget a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezésnek megfelelően a Jat. 5. § (4) bekezdése alapján fennálló jogalkotási kötelezettségének.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Balatonberény Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésében tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-7358/2013. ügyben**

Előadó: dr. Horváth-Egri Katalin

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdése, valamint 2. számú melléklete alkotmányossági aggályokat vet fel. A beadványozó szerint a Korm. rendelet vonatkozó rendelkezései sértik az Alaptörvény rendelkezéseit. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a felmerült a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 26. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől.

Megállapított tényállás

A beadványozó előadta, hogy a Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése meghatározza a szakmagyakorlási tevékenység engedélyezésének feltételeit, melyek közt szakmai gyakorlat teljesítését írja elő a 9. § szerint. Szakmai gyakorlati időként a szakirányú felsőfokú szakképzettség, a képzettséghez szükséges kredit-követelmény megszerzését követően a kérelmezett szakmagyakorlási tevékenységi szakterületnek megfelelő tevékenység folytatásának időtartamát kell figyelembe venni. (9. § (1) bekezdés). Álláspontja szerint a Korm. rendelet nem tesz említést azon szakmagyakorlói körről, akik nem kreditrendszerben szereztek meg szakirányú felsőfokú vagy középfokú szakképzettségüket. Véleménye szerint ez szabály a régi képzési rendszerben szakirányú képesítést megszerző személyek hátrányára megkülönböztetéshez vezethet.

A panaszos beadványában sérelmezte azt is, hogy a Korm. rendelet 2. számú mellékletében nem tüntették fel a beruházás-lebonyolítói jogosultságot, mellyel kapcsolatban: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 38/B. § fogalmaz meg rendelkezéseket: „(2) *beruházás-lebonyolítói tevékenységet üzletszerű gazdasági tevékenység keretében az folytathat, aki nem áll beruházás-lebonyolítói foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, büntetlen előéletű, rendelkezik az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott szakirányú végzettséggel és szakmai gyakorlattal, valamint megfelel az abban meghatározott egyéb feltételeknek (a továbbiakban; beruházás-bonyolítói jogosultság). (4) Aki beruházás-lebonyolítói tevékenységet kíván folytatni, köteles az erre irányuló szándékát a névjegyzéket vezető szervnek bejelenteni. A bejelentésben meg kell jelölni a bejelentő természetes személyazonosító adatait.*” Ugyanakkor az alacsonyabb szintű jogszabály, a Korm. rendelet 47. § (11) bekezdése kimondja, hogy a „beruházás-lebonyolítói tevékenység 2014. január 1-jét követően bejelentési kötelezettség teljesítése nélkül folytatható.”

Fentiekre tekintettel az Ajbt. 26. § (1)-(2) bekezdése alapján a belügyminisztertől, a következőkről kértem tájékoztatást:

– Hogyan értelmezendő a Korm. rendelet 9. § (1) bekezdésében meghatározott szakmai gyakorlati idő? A kredit-rendszer bevezetése előtt megszerzett szakmai gyakorlat vagy szakirányú felsőfokú szakképzettség miként számolható el szakmai gyakorlati időként?

– A beruházás-lebonyolító tevékenység miért nem szerepel a Korm. rend. 2. számú mellékletében? Melyek azok a Korm. rendeletben meghatározott feltételek, amelyeknek e tevékenység gyakorlójának az az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 38/B. § (2) bekezdése értelmében meg kell felelnie?

– Mi az indoka annak, hogy a Korm. rendelet az Étv.-től eltérően szabályozza a beruházás-lebonyolítói tevékenység bejelentési kötelezettségét?

A miniszter válaszlevelében tájékoztatott, hogy a kreditrendszer bevezetése előtt megszerzett szakmai gyakorlat mint szakmagyakorlási feltétel elismerésével kapcsolatban felvetett, és a gyakorlatban értelmezési nehézséget okozó problémát az alapjogszabály hatályba lépését követően érzékelték, ezért a Korm. rendelet 9. § (1) bekezdését az egyes építésügyi és örökségvédelmi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 62/2014. (III. 6.) Korm. rendelet 2014. március 15-ei hatálybalépéssel pontosította. A módosítással egyértelművé vált, hogy a szakmai gyakorlat a szakképzettséget igazoló okirat kézhezvételének időpontjától igazolható, függetlenül attól, hogy az oklevelet a kreditrendszer bevezetése előtt azután szerezték.

A beadványozó azon felvetésével összefüggésben, hogy a Korm. rendelet 2. mellékletében nem szerepel a beruházás-lebonyolítói jogosultság, a miniszter álláspontja az, hogy a felvetés tévedésen alapul, ugyanis a Korm. rendelet 2. melléklete csak olyan szakmagyakorlási tevékenységek szakterületeit tartalmazza, amelyeket jogosultsághoz köt a szabályozás, azonban a képesítési követelmények változása miatt ezen jogosítványok csak részsakterületekre vonatkoznak. Ezen jogosultságok kifutó rendszerben élnek tovább azzal a feltétellel, hogy az engedély jogosultjának teljesítenie kell a folyamatos szakmai továbbképzést.

A beruházás-lebonyolítói tevékenység gyakorlását azonban az új szabályozás jogosultsághoz nem köti, a tevékenység folytatása bejelentés nélkül is lehetséges. Ezzel a tevékenységet gyakorló vállalkozások adminisztratív terhe csökkent. A Korm. rendelet ilyen tartalmú szabályozása az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási feltételek tekintetében első lépése a vállalkozások előtti adminisztratív akadályok ésszerű csökkentését célzó kormányzati törekvésnek. A szabályozással eleget tettek továbbá az Európai Unió szabályozott szakmák körének áttekintésével és számuk csökkentésével kapcsolatos elvi célkitűzésének, valamint a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv szabályainak. Ezáltal a beruházás-lebonyolítói tevékenység már határon átnyúló szolgáltatás útján is bejelentés nélkül folytatható.

A miniszter tájékoztatást nyújtott még arról, hogy szabályozási folyamat Étv. tervezett módosításával zárul, melynek során a tevékenység folytatásának formálissá vált korlátait jelentő rendelkezések hatályon kívül helyezése történhet meg.

Érintett alapvető jog

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”].
- a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés „(1) *A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.*
(2) *Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.*”]

Alkalmazott jogszabályok

- az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- A jogalkotásról 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg. Az Ajbt. 2 § (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz 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 vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § u) pontja értelmében a belügyminiszter felelős az építésügyért, a 39. § (3) bekezdés d) pontja értelmében az építésügyért való felelőssége körében a belügyminiszter készíti el az építési-műszaki tervezői, az építésügyi műszaki szakértői, az építésügyi igazgatási szakértői, az építési-műszaki ellenőri, a felelős műszaki vezetői, a beruházás lebonyolítói, az energetikai tanúsítói, vállalkozó kivitelezői névjegyzékbe való felvételre irányuló eljárásokról, valamint a szakmai továbbképzés szabályairól, valamint a nemzetgazdasági miniszter egyetértésével az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló jogszabályokat, továbbá e tárgykörben törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybírósága 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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.*”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Ha összevetjük a jogállamiság elvét tekintve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor – amint arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában – az állapítható meg, hogy nem hozott olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján a jogállami minőség 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. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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.

A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság ezen alapvető követelményével ellentétes jogalkotás a jogállamiság elvének a sérelmét eredményezi. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 31/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 675, 679.]

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel.

2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely 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.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövetszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

III. Az ügy érdemében

1. Szakmai gyakorlati idő jogszabályi meghatározása

A Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése meghatározza a szakmagyakorlási tevékenység engedélyezésének feltételeit, melyek közt szakmai gyakorlat teljesítését írja elő a 9. § szerint. A jogszabály 2014. március 15-i módosításáig szakmai gyakorlati időként a szakirányú felsőfokú szakképzettség, a képzettséghez szükséges kredit-követelmény megszerzését követően a kérelmezett szakmagyakorlási tevékenységi szakterületnek megfelelő tevékenység folytatásának időtartamát kellett figyelembe venni. Ez a meghatározás valóban felvethetett értelmezési aggályokat, hiszen valóban lehet a felsorolást úgy is értelmezni, hogy a kredit-követelmény megszerzése kógens feltétel a szakmai gyakorlati idő meghatározásánál, így aki nem kredit-rendszerben szerezte szakképzettségét, esetleg hátrányt szenvedhetett.

A belügyi tárca időközben érzekelte az értelmezési problémát, és módosította a szabályozást a probléma kiküszöbölésére. A 62/2014. (III. 6.) Korm. rendelet 44. § (1) bekezdésével módosított Korm. rendelet 2014. március 15-i hatállyal új meghatározással módosult: „9. § (1) Szakmai gyakorlati időként a jogosultság megszerzéséhez szükséges végzettségi szintet és szakirányú felsőfokú szakképzettséget igazoló okirat megszerzését követően, a kérelmezett szakmagyakorlási tevékenységi területnek, szakterületnek, részsakterületnek megfelelő szakmai gyakorlat folytatásának időtartamát kell figyelembe venni.”

Álláspontom szerint az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenység szakmai gyakorlati idő meghatározására vonatkozó definíciója a módosítást követően nem vet fel értelmezési nehézséget, így alapjogi visszasságot sem.

2. A beruházás-lebonyolítói tevékenység és engedélyezése

Az Étv. indoklása értelmében a törvény egyik célja, hogy megfogalmazza azokat a legáltalánosabb követelményeket, amelyek teljesülését az épített környezet alakítása során a településrendezéstől a konkrét építésig következetesen biztosítani szükséges. A törvényben előírt követelmények az intézkedések tudatos, tervezett voltát; a környezet egészével szemben támasztott társadalmi érdekek és igények figyelembevételét; a környezeti, műszaki, használati, biztonsági és értékvédelmi előírások betartását és az eljárások, illetőleg intézkedések teljes nyilvánosságát és közösségi ellenőrizhetőségét határozzák meg.

Az Étv. korábban ismertetett 38/B. §-a fogalmazza meg a beruházás-lebonyolítói tevékenységgel szemben támasztott követelményeket, különösen a bejelentésre vonatkozó kötelezettséget.

Az Étv. hivatkozott 43. § (1) bekezdése az építető széles felelősségét határozza meg, így az építető felel az építési beruházás teljes fedezetének biztosításáért. A beruházás-lebonyolító kiválasztásáért; az engedélyezési és kivitelezési terv tervezőjének, az építési műszaki ellenőr, valamint a kivitelező kiválasztásáért; az építésügyi hatósági engedély, tudomásulvétel megszerzéséért; a jogerős és végrehajtható építésügyi hatósági engedélyben és a hozzá tartozó, jóváhagyott, engedélyezési záradékkal ellátott tervdokumentációban, valamint a kivitelezési tervekben foglaltak betartásáért. Az építőipari kivitelezési tevékenység megkezdésének az építésfelügyeleti hatósághoz történő, jogszabályban előírt bejelentéséért és az ehhez szükséges mellékletek meglétéért; az ezzel kapcsolatos változások bejelentéséért; az építési munkaterület átadásáért.

Az építőipari kivitelezési tevékenység végzésének ellenőrzéséért; azért, hogy az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használatához szükséges járulékos építmények, tereprendezési, fásítási, parkosítási munkálatok az építménnyel együtt valósuljanak meg; azért, hogy az építési napló a hatósági ellenőrzések és eljárások során az építésügyi és építésfelügyeleti hatóság rendelkezésére álljon, továbbá amennyiben jogszabály előírja az építési napló elektronikus vezetését, az elektronikus építési napló aktiválásáért; valamint az e törvényben meghatározott esetekben személyes adatok közléséért és jogszabályban meghatározott esetekben a megjelölt adatok bejelentéséért.

Az építésüggyel összefüggő felelősség, a jogszabályoknak megfelelő eljárás, a követelmények, előírások betartása nem mentes következményektől. Az Étv. 52. §-a meghatározza azon jogkövetkezményeket, melyeket az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság az építési folyamat résztvevőivel szemben kiszabhat a törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározottak szerint. Alkalmazhat figyelmeztetést, hatósági kötelezést a szabálytalanság megszüntetésére, a tevékenység megkezdésének, folytatásának megtiltását vagy leállítását, bírság megállapítását, eljárást kezdeményezhet a névjegyzéket vezető kamaránál. A bírság mint jogkövetkezmény kormányrendeletben meghatározott esetekben és módon a törvényben meghatározott szabálytalan tevékenységek körében állapítható meg (Étv. 52. § (4) bekezdés).

Az Étv. tehát követelményeket ír elő a beruházás-lebonyolítói tevékenységgel szemben.

Az Étv. 38/B. § (4) bekezdésében előírt bejelentési kötelezettséggel összefüggésben hatósági feladat jelenik meg az Étv. 58. § (1) bekezdésében, mely szerint a szakmai kamarák adatfeldolgozóként vezetik az építészeti-műszaki tervezői, településtervezői, településrendezési szakértői, építésügyi műszaki szakértői, építésügyi igazgatási szakértői, beruházás-lebonyolítói, energetikai tanúsítói, építési műszaki ellenőri, felelős műszaki vezetői jogosultsággal rendelkező természetes és jogi személyek egységes elektronikus névjegyzéki hatósági nyilvántartását. A (9) bekezdés szerint az építésügyért felelős állami vezető mint adatkezelő, kormányrendeletben meghatározottak szerint a nyilvántartás keretein belül az építési folyamat résztvevői közül kezeli a beruházás-lebonyolító személyes adatait.

A fentiek alapján az Étv. követelményeit alapul véve nem lehet arra következtetni, hogy a beruházás-lebonyolítói tevékenységgel összefüggésben nem állna fel bejelentési kötelezettség, valamint a bejelentett adatokat is nyilván kell tartani.

A Korm. rendelet, mely alacsonyabb szintű jogszabály, a felsőbb szintű jogszabállyal ellentétes módon rendezi a bejelentés követelményét: a Korm. rendelet 47. § (11) bekezdése lehetővé teszi, hogy a beruházás-lebonyolítói tevékenység bejelentési kötelezettség teljesítése nélküli folytatását 2014. január 1-jét követően. Ez a megoldás a miniszteri válasz értelmében a vállalkozások előtti adminisztratív akadályok ésszerű csökkentése érdekében szükséges. Tekintettel arra, hogy beruházás-lebonyolító tevékenység feltételeinek szabályozása szakmai, szakpolitikai jellegű kérdés, amely tartalmát tekintve nem érint alapvető jogokat, így az alapvető jogok biztosának hatáskörén túlmutatna az állásfoglalás a bejelentési kötelezettség szükségességéről, azaz arról, hogy az Étv.-ben vagy a Korm. rendeletben megjelenő megoldás a megfelelő-e. Mindazonáltal tény, hogy a Korm. rendelet 47.§ (11) bekezdésének hatályos szövege tartalmilag ellentmond az Étv. 38/B.§ (4) bekezdésében foglaltaknak. *Az ellentétes tartalmú szabályozás pedig nem áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével*

3. A Korm. rendelet 2. melléklete

A Korm. rendelet 2. melléklete a következőket tartalmazza: I. Az építész kamarák által nyilvántartott, korábbi jogszabály alapján megállapított építészeti tervezési jogosultságok és a hozzájuk tartozó építészeti-műszaki tervezési tevékenységek;

II. Az építész és a mérnöki kamarák által nyilvántartott, korábbi jogszabály alapján megállapított építési műszaki ellenőri jogosultságok és a hozzájuk tartozó tevékenység; III. Az építész és a mérnöki kamarák által nyilvántartott, korábbi jogszabály alapján megállapított felelős műszaki vezetői jogosultságok és a hozzájuk tartozó tevékenység.

A miniszteri válasz értelmében a melléklet olyan szakmagyakorlási tevékenységek szakterületeit tartalmazza, amelyek jogosultsághoz köt a szabályozás. A beruházás-lebonyolítási tevékenységnél viszont bejelentési kötelezettséget ír elő a jogszabály. Megállapítható, hogy a melléklet tartalmát, a szabályozandó kategóriákat tekintve a beruházás-lebonyolítói tevékenység nem vonja maga után szakmagyakorlási jogosultság meglétét, így nincs arra vonatkozó jogalkotási kötelezettség sem.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy tegyen javaslatot az Étv. és a Korm. rendelet beruházás-lebonyolítói tevékenységre vonatkozó bejelentési kötelezettség szabályozásának összhangba hozatalára.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7375/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyek adóhatóság általi idézését sérelmezte.

A panasz alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: adóhatóság) elnökét.

Az érintett alapvető jogok

- A hatósági ügyek tisztességes intézése. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy az adóhatóság úgy idéz személyes meghallgatásra ügyfeleket és tanúkat, hogy figyelmen kívül hagyja az idézési hely és a lakóhely közötti távolságot, számos esetben több órás autóútra lévő adóhatósági székhelyre idézve az érintetteket. A rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy az adóhatóság a szombathelyi lakóhelyű tanút Kecskemétre idézte. A két város közötti távolság útvonaltól függően 300 és 320 km között van, gépjárművel 4-4,5 óra vonattal 5 óra 10 perc illetve 5 óra 48 perc az utazási idő. Egy másik esetben Szennáról szintén tanúként idézett Kecskemétre reggel 9 órára. Ebben az esetben is meghaladja a menetidő a 3 órát autóval, autóbusszal pedig 5 óra és 7,5 óra között változik, az indulási időtől és az átszállási helyektől függően. Az első busz 5 óra 46 perckor indul Szennáról és 11.10-re érkezik Kecskemétre¹, a településen nincs vonatállomás. Egy márkói lakos tanút reggel 10 órára idézett a hatóság Kecskemétre. A Veszprém megyei község autóval 2,5-3 órára található Kecskeméttől, autóbusszal körülbelül 4 óra az út. Ha a tanú nem rendelkezik járművel, a 4 óra 53 perckor induló busszal kell elutaznia Kecskemétre.

Az adóhatóság elnöke válaszelevelében hangsúlyozta, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezés alapján az idézés helye az idézett személynek akár a lakóhelyéhez, székhelyéhez, telephelyéhez legközelebb eső hivatali helyiség, akár az eljáró adóigazgatóság székhelye lehet, mindkét eljárás, illetve gyakorlat jogszerű. Az egyes ellenőrzési eljárásokban természetesen több olyan szempont, illetve tényező is van, amely kihat arra, hogy a konkrét ügyben melyik megoldást alkalmazzák. Így egy ellenőrzési eljárásban, annak biztosítása mellett, hogy az idézett személynek a lehető legkisebb többletköltséget, illetve nehézséget okozzon az idézés, az eljárás jellege, az ellenőrzés célja is irányadó a tekintetben, hogy mi lesz a meghallgatás helyszíne.

¹ http://ujmenetrend.cdata.hu/uj_menetrend/volan/talalatok.php

Emellett jelezte az elnök azt is, hogy az ellenőrzés során történő meghallgatás esetén érvényesül az Art. 86. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezés is, mely szerint az adóhatóság a célszerűség és gazdaságosság szempontjait érvényre juttatva használja fel erőforrásait. Erre tekintettel például egy adózó ellenőrzése során az ellenőrzést végző adóellenőrök vannak tisztában az ellenőrzés során felmerült kérdésekkel, így célszerű az ellenőrzést végző adóigazgatóság székhelyére idézni a meghallgatni kívánt személy(eke)t. Nagy számú tanúmeghallgatás szükségessége esetén célszerűségi okok (revizori kapacitás, adózók jelenlétének biztosítása tanúmeghallgatás során) szintén indokolhatják az adóigazgatóság székhelyére történő idézést.

Ugyanakkor vannak olyan egyszerűbb megítélésű adóügyek is, amelyekben a meghallgatás lefolytatható a megidézett személyhez legközelebb eső hivatali helyiségben is. A meghallgatást tehát célszerű mind az idézett személy, mind az adóhatóság számára legoptimálisabb helyen tartani. A távoli lakóhellyel rendelkező ügyfelek eljárási jogai gyakorlásának elősegítése érdekében az adóigazgatóságok főszabály szerint az idézett magánszemély lakóhelyéhez, egyéni vállalkozó esetén pedig székhelyéhez legközelebb eső hivatali helyiségbe történő idézést alkalmazzák.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A vizsgálattal érintett Nemzeti Adó- és Vámhivatal a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (4) bekezdésének *f)* pontja szerint Kormányhivatal, amely az 1. § (2) bekezdés *g)* pontja értelmében központi államigazgatási szerv. Központi államigazgatási szerv pedig az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének *a)* pontja szerint közigazgatási szerv, így tevékenysége vizsgálata az ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint 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.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.² Ebből következően az összes részletszabály betartása esetén is lehet az eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. A tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez tehát nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.

² 6/1998. (III. 11.) AB határozat

Az Alaptörvény XXIV. cikke 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 kívánalmát.

A hivatkozott és idézett, a tisztességes eljáráshoz való jogot megfogalmazó alaptörvényi rendelkezéseket az ismertetett alkotmánybíróági tartalommal szükséges értelmezni. Így tekintettel kell lenni arra, hogy a konkrét eljárásoknak meg kell felelniük minden tekintetben a „tisztességesség” követelményének, ami magában foglalja a jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát éppen úgy, mint az adott eljáró állami szerv ilyen minőségű eljárási cselekményeit.

Ez utóbbi egyébként felöli azokat az állami szerv, vagy annak képviselőjében eljáró személy által tanúsított magatartásokat is, amelyek nincsenek jogszabályban pontosan nevesítve, illetve eljárási alapelv szintjén adottak.

III. Az ügy tekintetében

3.1. Az érintett jogszabályok

Az Art. 1. § (2) Az adózó és az adóhatóság e törvénynek és más törvényeknek megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Ha a törvény az adóhatóságot mérlegelésre jogosítja fel, azt csak a felhatalmazás céljának megfelelően, a törvényes keretek között gyakorolhatja. Az Art. 122. § alapján akinek az eljárás során a személyes meghallgatása szükséges, a székhelyéhez, telephelyéhez, lakóhelyéhez legközelebb eső hivatali helyiségbe, illetve az adóhatóság székhelyére idézhető. E szabályt kell alkalmazni az ellenőrzési eljárás során is.

Az Art. 5. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Art. vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – a meghatározott kivételekkel – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Adóügyekben nem kell alkalmazni a Ket. eljárás megindítására, az újrafelvételi eljárásra, a hatósági szolgáltatásra, a végrehajtási eljárásra és az ügyfél kérelmére történő ellenőrzés lefolytatására vonatkozó szabályait, illetve a kiskorú adózó esetében az ügyintézés soronkívüliségére és határidejére vonatkozó szabályait.

A Ket. 1. § (2) alapján közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el. A Ket. 7. §-a szerint a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

3.2. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése az adóhatósági idézések során

Figyelemmel arra, hogy az Art. háttérjogszabálya a Ket., az abban megfogalmazott, fent említett eljárási alapelvek az adóhatósági eljárás során is érvényesíteni kell. A törvény indokolása szerint az alapelvek törvénybe való beépítésével általános irány a hatósági jogalkalmazásnak. Az alapelvek fejlesztik az ügyfelek és a hatósági jogalkalmazók általános jogtudatát, a jogérvényesítéshez kapcsolódó szervező munka eredményességét. Ezek az alapelvek jogi- és eljárás-szervezési alapelvek.

A jogi alapelvek az ügyfeleket megillető jogok és kötelezettségek egyes csoportjainak lényegét fejezik ki, illetve a hatóságok hatáskör gyakorlásával kapcsolatos kötelezettségeinek általános összefoglalását testesítik meg.

Az eljárás-szervezési alapelvek olyan célokat fogalmaznak meg, amelyek a hatóságokat bizonyos szervezési munkára kötelezik a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében.

Az egyik legösszetettebb alapelv a hatékony eljárás elve, amely tulajdonképpen az egész közigazgatási hatósági eljárás szervezésének és működtetésének leggyakorlatiasabb irányítúje. A hatékonyság szakszerűséget, egyszerűséget, gyorsaságot és költségtakarékosságot jelent, amely feltételezi az ügyintézéshez való hozzáértést, a korszerű bürokráciamentes eljárást, a hatékony üzemszervezést. Az elv egyszerre határoz meg követelményt a hatóság és a jogalkotás részére.

Előbbi számára azáltal, hogy ha többféleképpen jogosult eljárni az alkalmazandó szabályok alapján, akkor a legköltséghatékonyabbat kell választania. Utóbbi számára pedig azáltal, hogy köteles a kitűzött közcél elérésére alkalmas lehető legegyszerűbb, legkevesebb adminisztratív teherrel járó eljárásrendet jogszabályi formába önteni. Az alapelvnek ugyanis az egyik legfontosabb összetevője, hogy az eljárást a résztvevőinek a lehető legkevesebb adminisztratív terhet, költséget okozva lehessen lefolytatni. Az adminisztratív terhek csökkentésének alapelve különösen, de nem kizárólagosan a költségtakarékosság, valamint az időhatékonyság elvét foglalja magában.

Álláspontom szerint mindezeket az elveket az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyek idézésekor is figyelembe kell venni. Megítélésem szerint nem egyeztethető össze az időhatékonyság és a költséghatékonyság elvével, ha az érintettnek 3-7 órát kell utazni azért, hogy eleget tegyen az idézésnek, még akkor sem, ha a Ket. 55. § (6) bekezdése alapján költségtérítésre jogosult a tanú.

Az adóhatóság fent vázolt gyakorlata ugyanis csak a hatóság részére eredményez időhatékonyságot. Ugyanakkor a jogszabály elvárja, hogy mindkét fél részére a leoptimálisabb megoldást válassza a hatóság akkor, ha többféleképpen jogosult eljárni. A hatósági eljárás ugyanis csak abban az esetben minősíthető tisztességesnek, ha a hatóság költség- és időhatékonysági szempontjai az ügyfélnek okozott, az utazással járó megterheléssel arányban állnak.

A költséghatékonyság elvén túlmutat az az eset, amikor a hatóság olyan időpontra idézi a távol lakó tanút, hogy az nem tud eleget tenni megjelenési kötelezettségének, ha tömegközlekedési eszközzel utazik, távolmaradása esetén pedig pénzbírsággal sújthatja. (Szennáról a legkorábbi busz 11 óra 10 percre ér Kecskemétre, az idézés időpontja 9 óra.) Ebben az esetben a hatóság nem hogy nem tesz eleget együttműködési kötelezettségének, hanem akadályozza is az ügyfelet abban, hogy eleget tegyen a jogszabályi kötelezettségének.

Az adóhatóság idézési gyakorlata formálisan ugyan megfelel a jogszabályi rendelkezéseket, azonban figyelmen kívül hagyja a fent említett alapelveket, melynek az eljárás egésze során érvényesülniük kellene. A személyes meghallgatások szervezésekor annak ellenére figyelembe kell venni a székhely és a lakóhely közötti távolságot, hogy az Art. lehetőséget ad arra, hogy a székhelyre közvetlenül idézze azt, akinek meghallgatása szükséges. Nem egyeztethető össze ugyanis sem az időhatékonyság, sem költséghatékonyság, sem pedig az együttműködési kötelezettség elvével, ha az érintettnek hosszú órákat kell utaznia az idézés helyére.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az adóhatóság azzal, hogy a székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyeket úgy idézi személyes meghallgatásra, hogy az érintetteknek több száz kilométert kell utazniuk, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Megállapítom továbbá, hogy az adóhatóság azzal, hogy olyan időpontra tűzi a személyes meghallgatást, melyre a távol lakó tanú tömegközlekedési eszköz igénybevételével nem tud megjelenni a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedésem

A vizsgálatban feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

1. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bács-Kiskun Megyei Adóigazgatóságának vezetőjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében,
 - a) hogy az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyek idézésekor vegyék figyelembe az idézett lakóhelyét, jelentős távolság esetén a lakóhelyhez legközelebb eső hivatali helyiségbe idézzenek;
 - b) az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyek idézésekor az idézés időpontját úgy határozzák meg, hogy annak a távol lakó idézett is eleget tudjon tenni.
2. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jelentéseiben foglaltakat a NAV megyei igazgatóságai az általuk folytatott eljárások során vegyék figyelembe.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7463/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

2013 októberében panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben a panaszos elhunyt édesanyja köztemetésével összefüggésben fogalmaz meg aggályokat. Azt kifogásolja: a halál helye szerint illetékes Józsefvárosi önkormányzat az eltemetésre köteles hozzátartozók felkutatása nélkül intézkedett édesanyja köztemetéséről. A panaszos mintegy fél évvel később, az öröklési bizonyítványt kiállító közjegyzőtől, illetve a tőle a temetés költségeit követelő (az édesanyja utolsó lakóhelye szerinti) Szigetszentmiklós Város Önkormányzatától értesült a halál tényéről. Álláspontja szerint ő és családja kegyeleti jogai sérültek a Józsefvárosi önkormányzat intézkedése nyomán. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány kapcsán felmerült az emberi méltósághoz való joggal valamint a tisztességes eljárás követelményével kapcsolatos visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefvárosi Önkormányzattól, Szigetszentmiklós Város Önkormányzatától valamint a Semmelweis Egyetem Rektori Hivatalától.

Alkalmazott jogszabályok

- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szoctv.)
- 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről
- 2010. évi XXXVIII. törvény a hagyatéki eljárásról
- 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról
- 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM együttes rendelet az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”*]
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog:[Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés: *„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.”*]

A megállapított tényállás

A beadvány tartalma és a megkeresett szervek válaszai valamint az azokhoz mellékelte dokumentumok alapján az alábbiak szerint összegezhető a tényállás. A panaszos édesanyját 2012. július 26-án kiszáradás diagnózissal az Országos Mentőszolgálat kísérő nélkül szállította a Klinikára. A Semmelweis Egyetem (SOTE) tájékoztatása szerint a felvétel napján volt élettársának rokonai látogatták meg. A beteg felvételekor legközelebbi hozzátartozóként egy unokatestvérét említette, de a telefonszámát, lakcímét vagy más elérhetőséget nem tudta megmondani. Az ápolószemélyzet a beteg holmija között sem találta nevezett unokatestvér vagy más személy címét vagy telefonszámát.

A beteg 2012. július 28-án kontaktusképtelenné vált, majd 2012. július 29-én elhunyt. A beteg halála után a kezelőorvos a telefonos tudakozónál sikertelenül próbálta a lakcím illetve név alapján a hozzátartozót felkutatni. A SOTE tájékoztatása szerint a beteget klinikai tartózkodása alatt további hozzátartozó nem látogatta és telefonon sem érdeklődtek utána.

Az elhunyt kórbonctani vizsgálatára 2012. július 31-én került sor a SE I.sz. Patológiai és Kísérleti Rákkutató Intézetben. Mivel hozzátartozó nem jelentkezett és a rendelkezésünkre álló információink alapján eltemetésre kötelezett nem volt ismert, az I.sz. Patológiai és Rákkutató Intézet az ilyen esetekben szokásos eljárásrendet követte, melyet a Semmelweis Egyetem Tanácsának az egyetemi intézetek és klinikák holttestekkel kapcsolatos eljárásának rendjéről szóló 6/2002. (1.31.) ET. számú határozatának 49. pontja a következőképpen rögzít: „Amennyiben a patológiai intézet tetemtárolójában lévő holttest eltemetéséről az előírt időn belül a jogszabály szerint arra kötelezett személyek egyike sem gondoskodik, az intézet vezetője vagy az általa megbízott személy hivatalosan értesíti az elhalálozás helye szerint illetékes települési (a fővárosban a kerületi) önkormányzatot.” Az intézet tehát 2012. augusztus 9-én írásban értesítette az elhalálozás szerint illetékes Józsefvárosi önkormányzat Szociális Hivatalát, és kérte a köztemetés megrendelését, mivel a hozzátartozók felkutatása nem járt eredménnyel. A megkeresés 2012. augusztus 14. napján érkezett a Józsefvárosi Polgármesteri Hivatalba.

A Józsefvárosi önkormányzat tájékoztatása szerint az Anyakönyvi Iroda 2012. augusztus 23.-án kiállította a halotti anyakönyvi kivonatot, majd egyidejűleg megküldte a keletkezett iratokat a köztemetési ügyek intézését végző Családtámogatási Iroda felé, és átiratában kérte fentiek alapján a köztemetés megrendelését. Az Anyakönyvi Iroda az iratok mellé csatolta a Központi személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban tárolt adatokat az elhunyt elhalálozását megelőző utolsó, szigetszentmiklósi lakóhelyéről. A köztemetést 2012. augusztus 28-án rendelték meg.

A köztemetés költségeit Józsefváros Önkormányzata kifizette, majd az elhunyt személy elhalálozása időpontjában érvényes lakcíme alapján a költségek megtérítését kérte Szigetszentmiklós Önkormányzatától, ahol az elhunyt utolsó lakóhelye volt. Szigetszentmiklós Önkormányzata a költséget 2012. szeptember 25-én megtérítette, majd azt 2013. január 23-án visszaigényelte az elhunyt temetésre köteles hozzátartozójától, aki a közjegyző által 2013. január 9-én kiállított öröklési bizonyítványból vált ismertté. (Az öröklési bizonyítvány alapján ismertté vált az elhunyt (korábbi) házastársa, továbbá négy gyermeke.) A beadványozó, az elhunyt gyermeke 2013. szeptember 30-án fellebbezést nyújtott be a Józsefvárosi önkormányzathoz. Véleménye szerint az önkormányzat nem a törvényi előírásoknak megfelelően járt el a hozzátartozók felkutatásában, ezzel kegyeletsértést okozott a családnak.

A fellebbezés elbírálása során Józsefváros Önkormányzata 2013 októberében megkereste a SOTE Belgyógyászati Klinikát, amely megerősítette, hogy az elhunyt négy napot tartózkodott a Klinikán, ez idő alatt hozzátartozó nem látogatta, valamint sem a betegnél lévő dokumentációk, sem pedig az ápolási dokumentációban hozzátartozó kiléte nem volt fellelhető.

A Családtámogatási Iroda 2013. október 15-én e-mailben kereste meg Budapest Főváros Kormányhivatal VIII. kerületi Okmányirodai Osztályát, amelynek a 2013. október 25-én küldött tájékoztatása szerint a halálozás időpontjában az elhunyt bejelentett lakóhelyén további közeli hozzátartozó, illetve más személy nem volt bejelentve. Az Okmányiroda megküldte továbbá két feltételezhető hozzátartozó adatait (házastárs és egy lánygyermek). Az Okmányirodai Osztálytól 2014. január 20-án megkérték továbbá a beadványozó lakcímadatait, mely lakcím – az önkormányzat tájékoztatása szerint – nem teljesen egyezett a többi feltételezhető hozzátartozó bejelentett lakcímével, valamint anyja nevével.

A részemre megküldött dokumentumok szerint a lakcím teljesen megegyezett, az édesanya nevében annyi eltérés volt, hogy a beadványozó esetén a második keresztnév nem szerepelt a nyilvántartásban.

A Józsefvárosi önkormányzat a fentiek alapján megállapította, hogy a köztemetés megrendelése és megtérítési igényének bejelentése a jogszabályban foglaltaknak megfelelően történt, tekintettel arra is, hogy a temettetésre köteles hozzátartozók személye a halálesetet követően ismeretlen volt. 2013. december 19-én ezért a panaszos fellebbezését elutasította és az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Az önkormányzat mindazonáltal arról tájékoztatót, hogy 2013. évben a Szocvtv. 48. § (1) bekezdésének megváltozása, valamint a jelen ügy tárgyát képező eset kapcsán a polgármesteri hivatalban felülvizsgálatra került a köztemetési ügyek gyakorlata annak érdekében, hogy a határidők betartása mellett a hozzátartozók felkutatása a korábbiaknál eredményesebb legyen. 2013. december 2-i hatállyal humánszolgáltatási ügyosztályvezetői iránymutatás került kiadásra, amelynek értelmében a központi személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban tárolt adatok alaposabb vizsgálatra kerülnek, megkeresés történik az elhunyt személy utolsó lakóhelye szerinti települési önkormányzat felé, valamint az országos ingatlan-nyilvántartás felé, adatkérés céljából.

Szigetszentmiklós Város Önkormányzata arról tájékoztatót, hogy a beadványozó a költségek megtérítésére irányuló kötelezettségének nem tett eleget. 2013. július 22-én az önkormányzat ismételt fizetési felszólítást küldött ki, melyre az ügyfél 2013. szeptember 06-án kelt elektronikus leveleiben arról tájékoztatta az Önkormányzatot, hogy kegyeletsértés miatti másodfokú eljárás van folyamatban. A város polgármestere 2013. szeptember 11-én kelt levelében a köztemetés jogszabályi feltételeiről, az ügy előzményeiről, továbbá a költségek alóli mentesítés lehetőségéről és feltételeiről tájékoztatta a beadványozót, melyre ő 2013. szeptember 16-án elektronikus levélben válaszolt, és további kérdéseket vetett fel. Szigetszentmiklós polgármestere 2013. szeptember 30-án kelt levelében válaszolt a felvetett kérdésekre valamint ismételt tájékoztatót adott a temetési költségek alóli mentesítés lehetőségéről. A beadványozó 2013. október 08-án küldött elektronikus levelében jelezte, hogy a Józsefvárosi Önkormányzatnál másodfokú eljárás zajlik, így a költségek megtérítése iránti eljárást Szigetszentmiklós polgármestere 2013. november 27-én felfüggesztette. Szigetszentmiklós Önkormányzata tájékoztatója értelmében a beadványozó nem kérte, hogy az önkormányzat mentesítse a költségek viselése alól.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszáság), 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 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Ezzel összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményeket, továbbá az egészségügyi szakigazgatási szerveket is, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

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

1. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az *emberi méltóság* sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírósági gyakorlat azt is kiemeli, hogy *az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. 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 alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az emberi méltósághoz való jogból fakad a hozzátartozók *kegyeleti joga*, és a halálesetet követően eljáró szerveknek és szolgáltatóknak azon kötelessége, hogy eljárásaik során ezt tiszteletben tartsák. A kegyeleti jog – bár nem tartozik az élő személyeket védő általános személyiségi jog alá – a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja. Az Alkotmánybíróság 997/B/2005. AB határozata szerint *a kegyeleti jog* szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető egyfajta speciális részjogosságnak minősül.

A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó *védelmi igényt* foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. Az emberi méltósághoz való jog tehát az embert életében illeti meg. Mégsem mondható ki az, hogy a halállal megszűnik a méltóság. E határozat értelmében a minden embert megillető emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog a meghalt személy emlékének, jóhírnevének megsértése esetén *a hozzátartozóknak*, illetve annak a személynek a jogát jelenti, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített. A kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az *emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését* jelenti a halál bekövetkezése után.

2. Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett *tisztességes eljáráshoz való jogot* önálló alapjogként nevesítette. Az Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés értelmében 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. A (2) bekezdés kimondja, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de *a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában* is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved (ld. például 75/1995. (XI. 21.) AB határozat). A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A fenti tényállás alapján a tekintetben kellett állást foglalnom, valósított-e meg mulasztást akár az egészségügyi intézmény, akár Józsefváros Önkormányzata a hozzátartozók illetve az eltemetésre köteles személyek felkutatásával kapcsolatosan.

1. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló, 2013. december 31-ig hatályos 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 16. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a beteg kórházba való felvételekor fel kell jegyezni annak a hozzátartozónak a nevét és lakcímét, akit a beteg esetleges haláláról értesíteni kell. A kórházban bekövetkezett halálesetről az elhunyt személy hozzátartozóját a kórház a működési rendjében meghatározottak szerint haladéktalanul értesíti. Az értesítésnek tartalmaznia kell az elhunyt személy nevét, születési évét és az anyja nevét.

A konkrét esetben az egészségügyi intézmény tájékoztatása szerint az elhunyt személy egy unokatestvérének nevét adta meg, további adatait, elérhetőségeit azonban nem. A Rendelet 10. § értelmében a kórbonctani vizsgálat befejezését követően haladéktalanul ki kell állítani és – az 5. § szerint – ki kell adni a halott-vizsgálati bizonyítványt.

Az 5. § rendelkezései értelmében a halál okát megállapító orvos a halott-vizsgálati bizonyítvány három példányát postai úton ajánlott küldeményként vagy kézbesítő útján lezárt borítékban megküldi a haláleset helye szerint illetékes anyakönyvvezetőnek, egy példányát átadja az elhunyt eltemetetésére kötelezett személynek vagy szervnek. Amennyiben nincs az elhunyt eltemetetésére kötelezett személy, a halál okát megállapító orvos a halott-vizsgálati bizonyítvány e példányát – e tény közlése mellett – a köztemetés elrendelésére illetékes települési önkormányzatnak küldi meg. A halott-vizsgálati bizonyítvány e példányait legkésőbb a halálok megállapítása napját követő első munkanapon kell továbbítani.

A beteg halála után a kezelőorvos a telefonos tudakozónál sikertelenül próbálta lakcím illetve név alapján a hozzátartozót felkutatni, további hozzátartozóról, eltemetésre köteles személyről pedig nem volt tudomásuk. A halotti bizonyítvány kiállítására 2012. július 31-én került sor. A köztemetésre vonatkozó megkeresést az egészségügyi intézmény 2012. augusztus 9-én készítette el, ezidáig hozzátartozó az intézményben nem jelentkezett.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az egészségügyi intézmény a hozzátartozó illetve a temetésre kötelezett személy felkutatása érdekében a jogszabályokat tiszteletben tartva járt el. Tekintettel az egészségügyi intézmény profiljára és feladatkörére, megítélésem szerint a fent leírtakon túlmutató, „nyomozó” tevékenység nem várható el. Bár nem sikerült a rendelkezésre álló adatok alapján megfelelően tisztázni a halott-vizsgálati bizonyítvány továbbításának időpontját, megállapítható, hogy az ügy tárgya (a hozzátartozó felkutatása) kapcsán az esetleges késlekedés nem releváns körülmény. Az önkormányzatnak ugyanis – amint azt az alábbiakban kifejtem – a halálesetről való tudomásszerzést követően állt a rendelkezésére harminc nap a köztemetés megszervezésére.

2. A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 20. § (1) bekezdése értelmében a temetésről sorrendben a következők kötelesek gondoskodni: *a)* aki a temetést szerződésben vállalta; *b)* akit arra az elhunyt végrendelete kötelez; *c)* végintézkedés hiányában elhunyt temetéséről az elhalálozása előtt vele együtt élő házastársa vagy élettársa; *d)* az elhunyt egyéb közeli hozzátartozója a törvényes öröklés rendje szerint. E személyek felkutatását kellett tehát Józsefváros Önkormányzatának megkísérelnie a köztemetés elrendelését megelőzően.

A 20.§ (2) bekezdése kimondja, hogy ha temetésre kötelezett személy nincs, ismeretlen helyen tartózkodik, vagy a kötelezettségét nem teljesíti, a temetésről az elhalálozás helye szerint illetékes települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat) polgármestere – jogszabályban meghatározott határidőn belül – gondoskodik.

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet 30. § értelmében azt, aki törvény alapján a temetésre kötelezett és a kötelezettségét nem teljesíti, az elhalálozás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző felszólítja 15 napon belüli teljesítésre. Ha a kötelezett a felszólításnak nem tesz eleget, az elhunytat közköltségen kell eltemetni.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 2012 augusztusában hatályos 48. § (1) bekezdése értelmében a haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat polgármestere önkormányzati hatáskörben – a halálesetről való tudomásszerzést követő harminc napon belül – gondoskodik az elhunyt személy közköltségen történő eltemetetéséről, ha nincs vagy nem lelhető fel az eltemetetésre köteles személy, vagy az eltemetetésre köteles személy az eltemetetésről nem gondoskodik. (A harminc napos határidő a Szoctv. 48. § módosításával, 2013. április 1-jétől huszonegy napra csökkent.)

A Szoctv. „nem lelhető fel” fordulatából egyértelműen következik Józsefváros Önkormányzatának a kötelezettsége a temetésre köteles személy felkutatására.

Mivel az akkor hatályos jogszabályok értelmében a tudomásszerzéstől számított harminc napon belül kellett gondoskodnia a köztemetésről, a temetésre köteles személyek felkutatására nyitva álló idő nyilvánvalóan csak arra elegendő, hogy a hozzáférhető saját és más hatósági nyilvántartások alapján tegyen kísérletet a hozzátartozók megtalálására.

Az iratokból megállapíthatóan Józsefváros Önkormányzata a hozzátartozók felkutatása körében nem tett mást, mint az egészségügyi intézmény megkeresésére támaszkodva csatolta az iratanyaghoz az Anyakönyvi Iroda által csatolt az elhunyt központi személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő, az elhalálozását megelőző utolsó, szigetszentmiklósi lakóhelyéről illetve a korábbi tartózkodási helyéről készült kivonatot.

Ezen eljárás kapcsán több hiányosságra is szükséges rámutatnom. A 2012. augusztus 23-án kiállított halotti anyakönyvi kivonatban az elhunyt személy férjezettként szerepel, férjének nevét is feltüntették. A kapott tájékoztatás és mellékelt dokumentumok alapján a köztemetés elrendelését megelőzően elmulasztották megkeresni illetőleg lekérni a férjre vonatkozó adatokat. Ha ezt megteszik, kiderült volna, hogy nem azonos ugyan a bejelentett lakóhelyük (így a férj vélhetően nem minősül temetésre köteles személynek), azonban a házastárs lakóhelye megegyezik az elhunyt személy korábbi tartózkodási helyével. Mindazonáltal a házastárs felkutatásával, illetve a házastárs lakóhelyére bejelentett további – részben az elhunyttal azonos vezetéknevű személyek felkeresésével) további hozzátartozókról juthattak volna információhoz.

A fentiekén kívül a 2012. augusztus 23-án lekért személyiadat-és lakcímnnyilvántartási adatok körében szereplő, az elhunyt korábbi tartózkodási helyére vonatkozó adat alapján meg lehetett vizsgálni azt, hogy a halál időpontjában milyen további személyek voltak az adott címre bejelentve. Ha erre sor kerül, megtalálták volna a hozzátartozókat, hiszen utóbb világossá vált, hogy az elhunyt korábbi tartózkodási helye megegyezik a négy hozzátartozó lakóhelyével.

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján mindazonáltal úgy tűnik, nem csak, hogy a korábbi tartózkodási helyre bejelentett személyek feltérképezése nem történt meg, de azt is csak utólag (2013 októberében) verifikálta az önkormányzat, hogy az elhunyt szigetszentmiklósi lakóhelyére nem volt más személy bejelentve. 2013. október 25-én mindazonáltal Budapest Főváros Kormányhivatal Okmányirodai Osztálya (tíz napos átfutási idővel) megküldte két hozzátartozó (a házastárs és egy gyermek) személyiadat- és lakcímnnyilvántartási adatlapját.

A fentiek alapján tehát az önkormányzatnak lehetősége, de legalábbis reális esélye lett volna a hozzátartozók felkutatására, ezt azonban ténylegesen meg sem kísérelte. (A későbbiekben a közjegyző valamennyi hozzátartozót sikeresen felkutatta. A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény 118. § alapján a jegyző és a közjegyző az örökhagyó és az ismert vagy ismeretlen örökös adatainak megállapítása és az ezekről rendelkezésre álló adatok ellenőrzése céljából adatot igényelhet a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból, valamint a születési, házassági és halotti anyakönyvet vezető anyakönyvvezetőtől.) E tények utólagos felismerésével továbbá módjában állt volna, hogy a beadványozó fellebbezése nyomán jogorvoslat keretében orvosolja, vagy legalábbis enyhítse az okozott jogsérelmet. Azáltal, hogy mindezt elmulasztotta, *a tisztességes eljárás követelményének sérelmét* valósította meg. Az eljárás egyszerűsítése érdekében sem lehet ugyanis eltekinteni a rendelkezésre álló vizsgálati eszközök alkalmazásától.

Sérült ezáltal a hozzátartozók *kegyeleti joga* is, hiszen nem állt módjukban a házastárs illetve az édesanya eltemetésének körülményeiről dönteni, és a temetésről gondoskodni. Szükséges hangsúlyoznom, hogy nem kisebbíti a jogsérelmet az a körülmény, hogy az elhunyt családjának nem volt tudomása betegségéről, illetve, hogy köztük vélhetően hosszabb ideje megszakadt a kapcsolat.

Az alapvető jogok állami érvényesülése, az azokat garantáló jogszabályok végrehajtása ugyanis nem függhet az érintettek magatartásától, személyes körülményeitől (legyen az méltányolandó vagy akár felróható), azok egységes és maradéktalan érvényesítése minden esetben elvárható.

Láthatóan – bár a beadványozó fellebbezését elutasították – az önkormányzat felismerte a hozzátartozók felkutatása terén gyakorlatukban mutatkozó hiányosságokat. Az eset kapcsán Józsefváros Polgármesteri Hivatalában 2013. november 29-én felülvizsgálatra került a köztemetési ügyek gyakorlata annak érdekében, hogy a határidők betartása mellett a hozzátartozók felkutatása a korábbiaknál eredményesebb legyen.

3. A Szocvtv. 48. § (2) bekezdése értelmében az elhunyt személy elhalálása időpontjában fennálló lakóhelye (a továbbiakban: utolsó lakóhely) szerinti települési önkormányzat a köztemetés költségét a halál helye szerinti önkormányzatnak megtéríti. A megtérítés iránti igényt a köztemetés elrendelésétől számított két hónapon belül kell bejelenteni. A (3) bekezdés értelmében az elhunyt személy utolsó lakóhelye szerinti települési önkormányzat a költségeket hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelenti, vagy az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezi. A (4) bekezdés lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzat a rendeletében szabályozottak szerint a megtérítési kötelezettség alól különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén részben vagy egészben mentesítse az eltemettetésre köteles személyt.

A fentiekből láthatóan Szigetszentmiklós önkormányzata a jogszabályoknak megfelelően járt el a temetés költségeinek megtérítése, illetve későbbi visszakövetelése során. Mindazonáltal belátható, hogy a beadványozó – tekintve, hogy az előző pontban kifejtettek alapján alapvető jogaiiban sérelem érte – nem tartja méltányosnak a költségek megtérítése iránti kérelmet.

Szigetszentmiklós Város Önkormányzata 13/2011. (IV.28.) önkormányzati rendelete a felnőtt korúakra vonatkozó szociális gondoskodás helyi szabályairól szóló 24. § (2) bekezdése értelmében a polgármester mentesíti az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek a megtérítésétől, ha a) a kötelezett ezt kéri és b) *„különös méltánylást érdemlő körülmény áll fenn, így; a vagyoni, jövedelmi, és egyéb körülményeinek ismeretében vélelmezhető, hogy az eltemettetés költségeinek megfizetése létfenntartását veszélyeztetné.”*

Álláspontom szerint a panaszos szempontjából mindenképpen különös méltánylást érdemlő körülménynek minősül, így az önkormányzati rendelet 24. § (2) bekezdés b) pontja körében mérlegelhető a 2. pontban kifejtett alapjogsérelem.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefvárosi Önkormányzatát, hogy

- mivel a jelentésben feltárt sérelmek utólagos orvoslására az ombudsmani eljárás keretében nincs lehetőség, fontolja meg a beadványozót és családját ért sérelem erkölcsi orvoslását;
- a hasonló esetek elkerülése érdekében a jövőben fokozott gondossággal járjon el.

Szigetszentmiklós Város polgármesterét arra kérem, hogy a beadványozó erre vonatkozó kérelme esetén – a 13/2011. (IV. 28.) önkormányzati rendelet 24. § (2) bekezdése alapján – mentesítse a panaszost és családját elhunyt hozzátartozójuk köztemetési költségeinek megtérítése alól.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7483/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Panaszos – beadványa szerint – egy 19 lakásos békéscsabai társasház lakóinak nevében azért fordult hozzám, mert álláspontja szerint az önkormányzat hulladékgazdálkodási rendelete a családi házak tulajdonosaival szemben hátrányos rendelkezéseket tartalmaz a társasházak tulajdonosaira. A 2012. decemberi rendeletmódosítás következtében az ingatlanhasználóknak már lehetőségük van a korábbi 120 literes mellett 80 literes edényt választani a hulladékgyűjtésre. A panaszos álláspontja szerint azonban a kisebb edény választásához a rendeletben előírt feltételeket a társasházak tulajdonosai – a rendelet közös edényhasználatra vonatkozó, más rendelkezései miatt – nem tudják teljesíteni, így ingatlanegységként változatlanul a 120 literes edényméret szerint kötelesek a közszolgáltatási díjat megfizetni akkor is, ha egyébként általában ennél kevesebb hulladékuk keletkezne.

Korábban a panaszos panaszt tett a TAPPE Hulladékgazdálkodási Kft.-nél (továbbiakban: közszolgáltató), a Békés Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségénél, és a Békéscsaba Megyei Jogú Város polgármesterénél is, azonban számára megfelelő, megnyugtató választ nem kapott.

A beadvány alapján megvizsgáltam Békéscsaba Megyei Jogú Város Közgyűlésének a köztisztaság fenntartásáról és az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 31/1998. (XII. 17.) többször módosított rendeletét¹ (továbbiakban: Ör.) és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-1537/2013; AJB-4763/2013; AJB-5119/2013; AJB-5740/2013; AJB-5468/2013; AJB-5761/2013; AJB-7898/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.)

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)

A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)

¹http://www.bekescsaba.hu/download.fcgi/26239_0_0_K%F6ztisztas%E1g_fenntert%E1s%E1r%F3l_1998_31.pdf
http://www.bekescsaba.hu/download.fcgi/26238_0_0_K%F6ztisztas%E1g_fenntart%E1s%E1r%F3l1998_31mell.pdf

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)

A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a mellékelt iratanyag szerint a panaszos 2013. november 4-én a társasház 19 ingatlanegységének tulajdonosa nevében kérelmezte háztartásonként a 80 literes hulladékgyűjtő edény használatát a közszolgáltatónál. A közszolgáltató panaszost az Ör. 5. § (8)-(12) bekezdéseiben foglaltak alapján arról tájékoztatta, hogy „*ahhoz, hogy a Békéscsaba, Fövenyes u. 9. szám alatt lévő háztartások a kötelező közszolgáltatást 80 literes edénnyel vehessék igénybe, szükséges igazolniuk a rendeletben előírt feltételek teljesülését és szerződést kell kötniük a szolgáltatás 80 literes edénnyel történő igénybevételére. Tekintettel a Rendeletben meghatározott feltételekre, az egyes háztartásoknak külön-külön, saját jogon eljárva kell kezdeményezni a szolgáltatás 80 literes edénnyel történő igénybevételét.*”

A polgármester – egyebek mellett – a Kormányhivatal törvényességi felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezésekről, valamint arról tájékoztatta a panaszost, hogy a társasházak esetén „*Mind a társasház részéről egy összegben, egy számlán történő díjfizetés, mind az egyes ingatlan tulajdonosok nevére a közszolgáltató által kiállított egyedi számlák esetén a közös edénnyelre vonatkozó díjösszeg felosztására (...) csak a lakóközösség jogosult. A lakóközösség díjfelosztásról hozott döntését – egyedi, névre szóló számlázás esetén – a társasház közös képviselője, vagy a lakásszövetkezet írásbeli szerződésmódosítás formájában juttatja el a TAPPE Kft.-hez.*” A polgármester tájékoztatásában arra nem tért ki, hogy az Ör. 5. § (8) bekezdésben foglalt feltételeknek – társasházi közös edényhasználat esetén – milyen módon felelhet meg a háztartásonként 80 literes edénynek megfelelő méretű edény használatát valamennyi ingatlanegységre, közösen kérelmező társasház tulajdonosi közössége.

Az Ör. 5. § (4) bekezdése szerint „*A kötelező közszolgáltatás díját a gyűjtőedényzet egyszeri üritési díjának, valamint az üritési gyakoriság szorzatának alapul vételével kell megállapítani. A gyűjtőedényzet méretét és az ürités gyakoriságát a szokásosan keletkező hulladékmennyiség figyelembe vételével – amely 120 liter/lakás/hét – kell meghatározni. Közületi hulladékot a keletkező hulladékmennyiségre vetített áron lehet elszámolni.*”

Az Ör. 5. § (6) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „*A közszolgáltatási díj megállapításánál ingatlanonként 1 db 120 l-es hulladékgyűjtő edényzet heti egyszeri üritését kell figyelembe venni, és a közszolgáltató az ennek megfelelő közszolgáltatási díjat a közszolgáltatás igénybevételére kötelezettek részére köteles kiszámlázni mindaddig, amíg ettől eltérő szerződés megkötésére nem kerül sor.*”

Az Ör. 5. § (8) bekezdése szerint „*A közszolgáltatási díj megállapítása 1 db 80 literes hulladékgyűjtő edényzet heti egyszeri üritése alapján történik és a közszolgáltatási díjat ennek alapján köteles megfizetni az a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett háztartás, amely:*

- a) a kommunális szilárd hulladék gyűjtésére használt edényzetét a közszolgáltatással érintett ingatlanon belül vagy a más jogszabályban meghatározottaknak megfelelően közterületen kialakított zárható tárolóban tárolja,*
- b) nyilatkozik arra vonatkozóan, hogy az általa termelt hulladék átlagos mennyisége egy hétre vetítve nem haladja meg a 80 litert;*
- c) a közszolgáltatónál nem áll fenn tartozása a hulladékszállítási közszolgáltatással összefüggésben,*
- d) a közszolgáltatóval írásban szerződést köt,*
- e) az igénylés benyújtásakor (szerződéskötéskor) bemutatja a szolgáltató gyűjtőjáratához illeszthető szabványos 80 literes edényzet vásárlásáról szóló*

számlát, amely tartalmazza az igénylő nevét és címét, ahol a gyűjtőedényzetet használni fogja és

f) a vízszolgáltató igazolása vagy bemutatott számla alapján az ingatlanon felhasznált víz mennyisége az igénylést megelőző három hónap vonatkozásában nem haladja meg a 4m³-t egy hónapra vetítve.”

Az Ör. 5. § (11) bekezdése szerint *„Az a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, aki a 80 literes edényzet használatára úgy szerez jogosultságot, hogy nem a valóságnak megfelelő adatot közöl, és ez igazolódik, elveszíti a jogosultságát, és nem kezdeményezhet új eljárást a 120 literesnél kisebb űrméretű edényzet használatának engedélyezésére és a 120 literesnél kisebb űrméretű edényzetre vonatkozó díj megállapítására. Azokról, akik a közszolgáltatás igénybevételével összefüggésben visszaélést követnek el, a szolgáltató köteles nyilvántartást vezetni.”*

Az Ör. 8. § (12) bekezdése a társasházak közös edényhasználatára tekintetében úgy rendelkezik, hogy *„Amennyiben a hulladékgyűjtő edényzetet tulajdonosi közösség használja, úgy a közösség a közösen használt edényzet(ek) minimális összűrtartalmát köteles az egyes ingatlanokra meghatározott minimális űrtartalom szorzata és a begyűjtési gyakoriság hányadosaként megállapítani. Az így számított összűrtartalmat a szolgáltatás keretében alkalmazott – 80 literes, 120 literes, 240 literes, 1100 literes – szabványos edényzettípusok legcélszerűbb kombinációjával biztosítani kell.”*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.*

A jogbiztonság az állam – és 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.² Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.³

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁴ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*. Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁵ Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁶ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

² Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

³ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁵ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁶ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

Az Európai Parlament és Tanács hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK Irányelvének 14. cikk (1) bekezdése szerint „A szennyező fizet elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladéktermelőnek, vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosoknak kell viselniük.”

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Ht. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Ht. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁷

Az Alkotmánybíróság az e tárgykörben hozott határozataiban rámutatott arra is, hogy a településtisztasági közszolgáltatás során a szolgáltató és fogyasztó között szerződéses kapcsolat, polgári jogviszony áll fenn, amelyre a Ptk. rendelkezései az irányadók.⁸

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

⁷ A Ht. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Ht. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

⁸ 732/B/1997. AB határozat

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Ht. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A közszolgáltató és ingatlanhasználók közötti kötelelem tartalma tekintetében a Ht. 35. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételenek miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, *f)* az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; *g)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Jóllehet, a Ht. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozáshoz képest eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei tehát változatlanul (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtőedény űrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában⁹ is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

Amint azt több korábbi jelentésemben is megállapítottam, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére biztosítja a 110-120 literesnél *kisebb* hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét. *A vizsgálattal érintett Ör. szabályozása abban a tekintetben, hogy a 120 literesnél kisebb, 80 literes hulladékgyűjtő edény választását biztosítja az ingatlanhasználók részére, önmagában megfelel a jogszabályoknak, valamint az Alkotmánybíróság határozataiban és korábbi jelentéseimben foglaltaknak.*

2. A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése alapján „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.” Ahogy az a fentiekben már kifejtettem, a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti közszolgáltatási jogviszony tartalmát a Ht. 35. § c)-g) pontjai szerinti tartalmi elemek tekintetében a Ht. 88. § (4) bekezdés szerinti felhatalmazás alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg. A vizsgálattal érintett Ör. a 80 literes hulladékgyűjtő edény igénybeviteléhez az 5. § (8) bekezdésben több jogszabályi feltételt, a jogviszony tartalmát érintő kikötést állapít meg.

Ezek közül az Ör. 5. § (8) bekezdés a) pontja szerint biztosítania kell az igénylőnek, hogy a hulladékgyűjtő edényt ingatlanán belül, vagy közterületen zárható tárolóban tárolja, az e) pont szerint az igénylés benyújtásakor illetve a d) pont szerinti szerződés megkötéséhez a szabványos 80 literes edénnyel már rendelkeznie kell, illetve a megvásárlásáról szóló számlát be kell mutatnia, továbbá az f) pont szerint az ingatlan vízfelhasználásáról szóló számlát vagy igazolást az igénylést megelőző három hónap tekintetében is be kell mutatnia.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, b) az ingatlan használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató a Hvhr. 6. § (1) bekezdése alapján nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére, hanem a Hvhr. 6. § (1) bekezdésében

⁹ 52/1998. (XI. 27.) AB hat; 12/2000. (III. 31.) AB hat; 48/2000. (XII. 18.) AB hat; 506/B/2001. AB hat;

szabályozott választás lehetőségét a közszolgáltatónak az önkormányzati rendeletben a választható gyűjtőedények méretére vonatkozó rendelkezések szerint kell biztosítani.

A Hvhr. 6. § (2) bekezdése a választható edények úrtartalmával kapcsolatos szabályozás mérlegelési szempontjait is meghatározza, amelyek egyidejűleg irányadóak az önkormányzatok rendeletalkotás számára a választható edényméretre vonatkozó szabályaihoz kapcsolódó feltételek megállapításához (így e rendelkezések alapján az önkormányzatok a rendeletben pl. a kisebb edényméret választását a háztartásban lakók meghatározott számához, vagy a hulladék hulladékfajtánként elkülönített gyűjtéséhez köthetik, stb.).

Az Ör. 5. § (8) bekezdésének a), e) és f) pontjában foglalt kikötések ugyanakkor nem felelnek meg a Hvhr. 6. § (2) bekezdésében foglalt szempontoknak, mert a 80 literes edény választásával kapcsolatosan nem a képződő hulladék fajlagos mennyiségével, az ingatlanhasználók számával, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségével közvetlenül összefüggő feltételeket állapítanak meg. Az Ör. 5. § (8) bekezdés a), e) és f) pontjában foglalt rendelkezések egyidejűleg túlmutatnak a települési önkormányzat képviselő-testülete részére a Ht. 88. § (4) bekezdésében adott felhatalmazáson.

3. Az vizsgált rendelet a kisebb edényméret igénybevételéhez előírt feltételek között az Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontjában úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználónak nyilatkoznia kell, hogy az általa termelt hulladék átlagos mennyisége egy hétre vetítve nem haladja meg a 80 litert.

Az ingatlanhasználók Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontban foglalt ezen kötelezettségéhez, és a többi e bekezdésben foglalt feltételhez az Ör. 5. § (11) bekezdése jogkövetkezményt is fűz, amely szerint az a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, aki a 80 literes edényzet használatára úgy szerez jogosultságot, hogy nem a valóságnak megfelelő adatot közöl, és ez igazolódik, elveszíti a jogosultságát, és nem kezdeményezhet új eljárást a 120 literesnél kisebb űrméretű edényzet használatának engedélyezésére és a 120 literesnél kisebb űrméretű edényzetre vonatkozó díj megállapítására. Azokról, akik a közszolgáltatás igénybevételével összefüggésben visszaélést követnek el, a szolgáltató köteles nyilvántartást vezetni.

A szerződésre a Ptk.-ban megállapított megtámadási, érvénytelenségi okok jogot keletkeztetnek arra, hogy a sérelmet szenvedett fél, és az, akinek a megtámadáshoz jogi érdeke fűződik, a másik félhez intézett jognyilatkozattal, vagy közvetlenül a bíróság előtt a szerződést megtámadja, vagy a Ptk. 6:89. § (4) bekezdése szerinti esetben a szerződésből eredő követeléssel szemben kifogásként érvényesítse.

A Ptk. 6:102. § (4) bekezdése szerint nem minősül tisztességtelennek az általános szerződési feltétel, ha azt jogszabály állapítja meg, vagy jogszabály előírásának megfelelően határozzák meg. A szerződési kikötést e rendelkezés alapján nem lehetséges megtámadni abban az esetben, ha a tisztességtelen kikötést a szerződés tartalmi elemei között jogszabály állapítja meg, vagy a sérelmes kikötés jogszabály kötelező előírásával van összhangban.

A Ptk. 6:102. § (4) bekezdése azonban nem zárja ki a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt általános követelményt, vagyis a kötelmet keletkeztető jogszabályra a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait megfelelően alkalmazni kell.

Az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosja sajátos feladat- és hatáskörében a hozzá beérkező panasz alapján, vagy hivatalból indított vizsgálata során nem egy konkrét, szerződéssel kapcsolatos, jelen esetben nem egy szerződési kikötés érvénytelenségével kapcsolatos jogvitát dönt el, hanem egyebek mellett az Ajbt. 37. §-a szerint általánosan vizsgálhatja azt is, hogy az alapvető jogokkal összefüggő visszásság esetlegesen nem vezethető-e vissza valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű, vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára, hiányosságára.

Ilyen értelemben jelen vizsgálat szempontjából az Ajbt. 37. §-ával összefüggésben a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése a Ptk. 6:102. § (4) bekezdését megelőzi: a vizsgálat célja a panasz alapján az Ör.-rel kapcsolatosan az alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanújának tisztázása, és annak megállapítása, hogy a jogi szabályozás esetleges hiányossága, vagy hibái nem okoznak-e az alapvető jogokkal összefüggő visszásságot.

A semmisség és megtámadhatóság esetei között a Ptk. 6:104. § (1) bekezdés j) pontja szerint a „Fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben tisztességtelennek minősül különösen az a kikötés, amely a bizonyítási terhet a fogyasztó hátrányára változtatja meg. A Ptk. 6:104. § (2) bekezdés b) pontja szerint fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben az ellenkező bizonyításáig tisztességtelennek kell tekinteni különösen azt a kikötést, amely a fogyasztó nyilatkozatának megtételére indokolatlan alaki követelményeket támaszt.

Az Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontja és (11) bekezdése a keletkező hulladék mennyiségére vonatkozó ingatlanhasználói nyilatkozat, mint alaki feltétel előírásával, valamint az ehhez, és az Ör. 5. § (8) bekezdésében foglalt, a jogosultság igazolásával összefüggő feltételhez fűzött jogkövetkezmények megállapításával fogyasztó hátrányára változtatja meg a bizonyítási terhet azzal kapcsolatban, hogy a 80 literes edény használatára jogosultságot szerzett ingatlanhasználó a kisebb edényt jogosan veszi-e igénybe, avagy sem.

Az Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontja és (11) bekezdése a Ptk. 6:104. § (1) bekezdés j) pontjával és (2) bekezdés b) pontjával ellentétesen olyan kikötést állapít meg, amely a bizonyítási terhet a fogyasztó hátrányára változtatja meg, valamint ezzel kapcsolatosan az Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontja az ingatlanhasználó nyilatkozattételre kötelezésével indokolatlan alaki követelményt támaszt, így ebben a tekintetben az Ör. kötelmet keletkeztető jogszabályként nem felel meg a kötelmek közös és a szerződések általános szabályainak.

4. Az Ör. 5. § (4) bekezdés és (6) bekezdése alapján az egyes ingatlanokra általánosan meghatározott *minimális űrtartalom ingatlanonként 120 liter/hét.*

Az Ör. 5. § (8) bekezdés e) pontja szerint 80 literes edény igényléséhez a háztartás az igénylés benyújtásakor (szerződéskötéskor) bemutatja a szolgáltató gyűjtőjáratához illeszthető, szabványos 80 literes edényzet vásárlásáról szóló számlát, amely tartalmazza az igénylő nevét és címét, ahol a gyűjtőedényzetet használni fogja.

Az Ör. 5. § (12) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik a társasházak közös hulladékgyűjtő-edényzet használatával kapcsolatosan, hogy „Amennyiben a hulladékgyűjtő edényzetet tulajdonosi közösség használja, úgy a közösség a közösen használt edényzet(ek) minimális összűrtartalmát köteles az egyes ingatlanokra meghatározott minimális űrtartalom szorzata és a begyűjtési gyakoriság hányadosaként megállapítani. Az így számított összűrtartalmat a szolgáltatás keretében alkalmazott – 80 literes, 120 literes, 240 literes, 1100 literes – szabványos edényzettípusok legcélszerűbb kombinációjával biztosítani kell.”

Az Ör. 5. § (12) bekezdés egyfelől a gyakorlatnak megfelelően a társasházak tulajdonosi közösségei által használt *közös hulladékgyűjtő edény* minimális méretével kapcsolatos követelményeket állapítja meg.

Amennyiben azonban a társasház tulajdonosai, vagy egyes ingatlantulajdonosai a 120 literesnél kisebb, 80 literes hulladékgyűjtő edények használatát kívánják igényelni, az Ör. 5. § (8) bekezdés e) pontjában foglalt rendelkezés alapján az igénybejelentéshez valamennyi tulajdonosnak, ingatlanhasználónak külön-külön kellene benyújtania a 80 literes edényzet vásárlásáról szóló, névre szóló számlát is az Ör. 5. § (8) bekezdésben foglalt egyéb feltételek mellett, illetve a hulladékot az előzetesen megvásárolt 80 literes edényzetben kell gyűjteniük, a közös hulladékgyűjtő edények helyett.

A panasszal érintett esetben a közszolgáltató is arról tájékoztatta a panaszost az Ör. alapján, hogy az Ör.-ben meghatározott feltételek szerint az egyes háztartásoknak külön-külön, saját jogon eljárva kell kezdeményezni a szolgáltatás 80 literes edényzettel történő igénybevételeit.

Nem megállapítható ugyanakkor az, hogy az Ör. 5. § (8) bekezdés e) pontjában foglalt, igényjogosultsághoz előzetes feltételként megállapított kötelezettség az Ör. 5. § (12) bekezdés tulajdonosi közösségeknek közös edényhasználatára vonatkozó rendelkezésének hogyan feleltethető meg.

A társasházi ingatlanok tulajdonosainak önálló, 80 literes hulladékgyűjtő edényvásárlási és használati kötelezettsége nagyobb társasház, vagy társasház több ingatlanegysége esetén azt is eredményezhetné, hogy az Ör. 5. § (8) bekezdés a) pontja alapján az ingatlanon belül, vagy a közterületen kialakított zárható tárolóban – a már meglévő közös hulladékgyűjtő edény, vagy edények mellett – több külön, 80 literes hulladékgyűjtő edény tárolását biztosítani kellene.

A Ptk. 6:107. § (2) bekezdés szerint *„Az érthetetlen kikötés vagy az egymásnak ellentmondó kikötések semmisenk.”*

Az Ör. 5. § (8) bekezdés e) pontjában foglalt rendelkezés és az Ör. 5. § (12) bekezdésében foglalt rendelkezés egymásnak ellentmondó kikötéseket tartalmaz.

Megállapítottam, hogy az Ör. 5. § (8) bekezdésének a), b) e) és f) pontjában meghatározott feltételek a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Békéscsaba Megyei Jogú Város polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő módosításáról, amely a társasházi ingatlanok tulajdonosai és valamennyi ingatlanhasználó számára a jogszabályoknak megfelelően biztosítja a 80 literes hulladékgyűjtő edényzet választásának lehetőségét, és a jelentésben megállapított visszásságokat kiküszöböli.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7503/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn
dr. Csink Lóránt

Az eljárás megindítása

A 2013. november 03. napján Budapest-Hatvan-Miskolc vonalon történt jelentős járatkésések és az ezzel kapcsolatos kártérítések miatt hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a MÁV-Start Zrt. elnökét.

Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács vasúti személyszállítást igénybe vevő személyek jogairól és kötelezettségeiről szóló 1371/2007 EK rendelet (továbbiakban: Utasjogi rendelet)
- A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (továbbiakban: Vtv.)
- Az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 271/2009. (XII. 1.) Korm. rendelet
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.)

A megállapított tényállás

2013. november 3. napján az erős széllekedések miatt kidőlt fa felsővezeték szakadást okozott, ezért a Budapest-Hatvan-Miskolc vonalon jelentős, 30-300 perces késések alakultak ki. Az esettel kapcsolatosan megkerestem a vasúttársaság elnökét, melyben tájékoztatást kértem arról, hogy milyen kártérítésre jogosultak az utasok ilyen esetben.

Az elnök válaszlevelében jelezte, hogy vonat késése, kimaradása esetén egyes jogosultságok minden utast, mások csak a feláras vonattal utazókat illetnek meg. A feláras vonatok késése esetén az utas az alábbi mértékű átalány-visszatérítésre jogosult: 30-119 perc késés esetén a menetjegy árának 25%-a; 120 perc vagy annál nagyobb késés esetén a menetjegy árának 50%-a. A személyszállítási üzletszabályzat alapján (mely összhangban van az Utasjogi Rendelettel) vis maior esetén az utast nem illeti meg az átalány kártérítés.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság ideértve a közszolgáltatást végző szervet is tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy

közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok (e körben a közszolgáltatást végző szervek) tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A vasúti szolgáltató, mint közszolgáltató eljárásának vizsgálatára a hatásköröm kiterjed. A Vtv. 73. § (1) bekezdése alapján a MÁV Zrt. felügyeleti szerve a Nemzeti Közlekedési Hatóság, mely jogosult az Üzletszabályzat jóváhagyására.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹ Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.² Az ombudsmani gyakorlat kiemeli, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, így az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

A jogállamiság elve magába foglalja azt is, hogy a jogalanyok szerződéses viszonyainak kereteit a jog határozza meg. Ez következik az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből is, amely szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. A jogbiztonságot sértő alkotmányos visszásságot eredményezhet, ha a magánjogi jogviszonyra is kiható egyoldalú rendelkezés (mint az üzletszabályzat) nincs összhangban a jogi normákkal.

III. Az ügy tekintetében

3.1. Az érintett jogszabályok

1. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB. határozat

² Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.

Az Európai Unió joga ugyanis uniós jogként a belső jog része, amely Magyarországon is közvetlenül hatályos és alkalmazható.³ Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 288. cikke alapján az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el. A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A közvetlen alkalmazhatóság azt jelenti, hogy a rendelet minden közvetítés nélkül a tagállamok jogának részévé válik. A kötelező jelleg vonatkozik a tagállamokra, az állam szerveire, valamint a természetes és jogi személyeire.

2. Az Utasjogi rendelet két helyen szabályozza a késések, járatkimaradások miatti kártérítés kérdéskörét. Az általános kártérítéssel és annak részletes szabályaival a rendelet 17. cikke foglalkozik, míg a ténylegesen felmerült kár megtérítésre vonatkozó szabályozást a rendelet I. melléklet IV. címe II. fejezetének rendelkezései tartalmazzák. Ez a fejezet tartalmazza a fuvarozó kártérítés alóli mentesülési eseteit is.

2.1. Az Utasjogi rendelet 6. cikke értelmében az utasokkal szemben a rendelet alapján teljesítendő kötelezettséget nem lehet korlátozni vagy azok alól mentesülni, különösen a szállítási szerződésben meghatározott eltérés vagy korlátozó záradék révén. Az Utasjogi rendelet 15. cikke kimondja, hogy a késéssel, csatlakozás mulasztással és járatkimaradással kapcsolatos felelősségre a rendelet I. melléklet IV. címe II. fejezetének rendelkezései az irányadók figyelembe véve a rendelet IV. fejezetét. E fejezet részét képezi a 16. cikk, mely értelmében, ha a személyszállítási szerződés szerinti végleges célállomásra való megérkezéskor az ésszerű megfontolások alapján több mint 60 perces késés várható, az utas azonnal jogosult az alábbiak közötti választásra:

1. menetjegy teljes árának visszatérítése ugyanazon feltételek szerint, mint amelyek szerint a fizetés történt, az utazás meg nem tett részére vagy részeire, illetve, ha az utazás az utas eredeti útiterve szempontjából már érdektelenné vált, a már megtett részére vagy részeire, adott esetben a kiindulási helyre történő lehető legkorábbi visszajuttatás biztosításával együtt, vagy
2. az utazás folytatása vagy elterelése a végleges célállomási hasonló szállítás feltételek mellett lehető legkorábban; vagy
3. az utazás folytatása vagy elterelése a végleges célállomásig hasonló szállítási feltételek mellett az utas által választott, későbbi időpontban.

A 17. cikk értelmében az utas – az utazási jog elvesztése nélkül – a menetjegyen feltüntetett indulási állomás és célállomás közötti késések miatt kártérítést kérhet a vasúttársaságtól olyan késés esetén, amikor a menetjegy árát a 16. cikkel összhangban nem térítették vissza. A késések esetén fizetendő legalacsonyabb kártérítések a következők: a menetjegy árának 25%-os visszafizetése 60-119 perces késés esetén; a menetjegy árának 50%-os visszafizetése 120 perces vagy azt meghaladó késés esetén. Azok az utasok, akik utazási igazolvánnyal vagy vasúti bérlettel rendelkeznek, és ismételten késéseknek vagy járatkimaradásoknak vannak kitéve igazolványuk, illetve bérletük érvényességi ideje alatt, megfelelő kártérítést igényelhetnek a vasúttársaságok kártérítési szabályzatai alapján. Ezek a szabályzatok tartalmazzák a késések meghatározásának és a kártérítések számításának kritériumait. A késésért járó kártérítést a késedelmes szolgáltatásért az utas által ténylegesen fizetett árhoz viszonyítva kell kiszámítani. Amennyiben a személyszállítási szerződés menettéríti útra szól, az oda- vagy a visszaúton elszenvedett késésekért fizetendő kártérítést a menetjegy árának feléhez viszonyítva kell kiszámítani. A menetjegy árára vonatkozó kártérítést a kártérítési igény benyújtását követő egy hónapon belül kell kifizetni. A kártérítés kifizetése történhet utalvány és/vagy egyéb szolgáltatások formájában, amennyiben a feltételek rugalmasak (különösen az érvényességi idő és a célállomás tekintetében).

³ Vö. 1053/E/2005. AB határozat

Az utas kérésére a kártérítést pénz formájában kell kifizetni. A menetjegy árára vonatkozó kártérítést nem csökkenthetik pénzügyi tranzakciós költségek, például díjak, telefonköltség vagy postaköltség. A vasúttársaságok megállapíthatnak minimális összeghatárt, amely alatt nem fizetnek kártérítést. Az utas nem jogosult kártérítésre, ha a késésről a jegyvásárlást megelőzően tájékoztatták, vagy ha az utazásnak másik szolgáltatással vagy eltereléssel történő folytatása következtében a késés a 60 perct nem haladja meg.

2.2. A fenti rendelkezésektől rendszertanilag is elkülönül az Utasjogi rendelet fent említett I. melléklet IV. címe II. fejezetének rendelkezései. Ezek értelmében fuvarozó felelős az utassal szemben azért a kárért, amely abból ered, hogy a vonatkimaradás, a késés vagy a csatlakozásmulasztás miatt az utas nem tudja utazását ugyanazon a napon folytatni, vagy az adott körülmények között az utazás folytatása ugyanazon a napon ésszerűen nem várható el. A kártérítés kiterjed az ésszerű szállásköltségekre és az utast váró személyek értesítésének az ésszerűen felmerült költségeire. A fuvarozó mentesül fenti kötelezettsége alól, ha a vonatkimaradás, a késés vagy a csatlakozás mulasztás az alábbi okok valamelyike miatt következett be:

- a vasúti üzemmel össze nem függő körülmények, amelyeket a fuvarozó az adott körülmények között elvárható gondosság ellenére sem kerülhetett el, és amely következményeit nem háríthatta el (vis maior esete);
- az utas hibája;
- egy harmadik személy magatartása, amelyet a fuvarozó az adott körülmények között elvárható gondosság ellenére sem kerülhetett el, és amelynek következményeit nem háríthatta el.

Megállapítható tehát, hogy az Utasjogi rendelet két különböző helyen, különböző típusú kártérítési szabályokat állapít meg, amelyekre vonatkozóan a kimentési szabályok is különbözőek.

3. Az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárás keretében 2013. szeptember 26. napján kelt C-509/11. számú ítéletében értelmezte az Utasjogi rendelet a vasúttársaságok az utasok részére fizetendő kártérítésre vonatkozó rendelkezéseit.

Az Európai Unió Bíróságához az osztrák közigazgatási bíróság (Verwaltungsgerichtshof) fordult azzal a kérdéssel, hogy mentesülhetnek-e a vasúttársaságok a menetjegyár visszatérítésére vonatkozó általános kártérítési kötelezettségük alól olyan esetben, amikor a késés vis maior miatt következik be. A közigazgatási bíróságnak az osztrák vasúttársaság – az ÖBB-Personenverkehr AG – azon keresetét kell elbírálnia, amelyet az osztrák vasúttársaságok felügyeleti szerve által hozott azon határozattal szemben nyújtott be, amely őt arra kötelezte, hogy törölje általános szerződési feltételei közül azt a rendelkezést, amely vis maior esetén kizárja a kártérítés lehetőségét.

Az Európai Unió Bírósága ítéletében az Utasjogi rendeletet értelmezve hangsúlyozta, hogy *„a közös közlekedéspolitikában fontos megőrizni a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok felhasználói jogait, valamint javítani a vasúti személyszállítási szolgáltatások minőségét és eredményességét annak érdekében, hogy a vasúti szállítás aránya az egyéb szállítási módokhoz képest növekedjen. A Bizottság Fogyasztóvédelmi politikai stratégia: 2002–2006 című közleményének [...] célja a fogyasztóvédelem magas szintjének elérése a közlekedés területén, az EK Szerződés 153. cikkének (2) bekezdésével összhangban. Mivel a szállítási szerződés vonatkozásában az utas a gyengébbik fél, ezért az utasok jogait biztosítani kell e tekintetben.”*⁴ A Bírósági ítéletében kimondta, hogy az egységes szabályok, amelyek a vis maior esetén mentesítik a fuvarozót kártalanítási kötelezettsége alól, kizárólag az utasok a vonat késéséből vagy a járat törléséből eredően keletkezett kárai megtérítéséhez való jogára vonatkoznak.

⁴Az Európai Unió Bírósága C-509/11. számú ítélete. Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-509/11>

A rendelet által előírt azon kártérítés viszont, amelyet a menetjegy ára alapján számítanak ki, teljesen más célt szolgál, kompenzálni az utas által egy olyan szolgáltatás ellentételezéseként kifizetett árat, amelyet végül nem a szállítási szerződésnek megfelelően teljesítettek. E körülmények alapján a Bíróság megállapítja, hogy a fuvarozó felelősség alóli mentesülésének az egységes szabályok által meghatározott esetei nem alkalmazhatók a rendelet által kialakított kártérítési rendszer keretén belül.

Mindezek alapján a Bíróság megállapította, hogy „*az 1371/2007 rendelet 17. cikkét úgy kell értelmezni, hogy annak alapján a vasúttársaságoknak nincs joguk általános (szállítási) szerződési feltételeikbe olyan záradékot foglalni, amelynek alapján mentesülnek a késés esetén járó, menetjegy árára vonatkozó kártérítési kötelezettségük alól, ha a késésre vis maior, vagy az 1999. június 3-i vilniusi jegyzőkönyvvel módosított, 1980. május 9-i nemzetközi vasúti fuvarozási egyezménynek a nemzetközi vasúti személyszállítási szerződésre vonatkozó egységes szabályai 32. cikke (2) bekezdésében felsorolt okok valamelyike miatt kerül sor.*”

Az Európai Unió Bíróságának döntése nem csupán a fent elbírált esetre vonatkozik, hanem az uniós jog autentikus értelmezését határozza meg a vizsgált jogszabály vonatkozásában, így azt a nemzeti bíróságoknak is figyelembe kell venniük eljárásaik során.

4. A Kormányrendelet 1. § (1) bekezdése szerint az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállításra az Utasjogi rendelet és a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvénnyel együttesen alkalmazandó. A Kormányrendelet 3. §-a sorolja fel az EK rendelet azok szakaszait, amelyeket a belföldi és a jelentős részben az EGT-államok területén kívül megvalósuló vasúti személyszállításra nem kell alkalmazni. Ezek a következők: az Utasjogi rendelet 10. cikk (1), (2) és (4) bekezdése, 18. cikk (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja, (5) bekezdése, a 21. cikk (1) bekezdése és a 23. cikk.

Ezen túlmenően a felár nélkül igénybe vehető belföldi személyszállítási szolgáltatásra az EK rendelet *a)* 8. cikk (2) bekezdését és *b)* 17. cikkét nem kell alkalmazni. A jogszabály alapján a rendelet nem állapít meg deregulációt a 16. cikk illetve a feláras vonatok estén a 17. cikk vonatkozásában.

Az 5. § (1) bekezdése alapján a vasúti társaság az üzletszabályzatban a Kormányrendelet rendelkezéseitől az utasok hátrányára akkor térhet el, ha arra maga a rendelet lehetőséget ad. A Kormányrendelet 16. § (1) bekezdése tartalmazza a részletszabályokat a kártérítés érvényesítésével kapcsolatosan. Eszerint amennyiben az utas felárral igénybe vehető közforgalmú személyszállító vonattal utazott, a vonat kimaradása, illetve az utas célállomására 5 percet meghaladó késéssel történő érkezése esetén a vasúti társaság a rendeletben foglaltak kivételével köteles az utas bizonyított kára esetén kártérítést fizetni. Egyéb esetekben a vasúti társaság kártérítés fizetésére nem kötelezett. Nem minősül járatkimaradásnak vagy késésnek, ha az utasok továbbszállításáról a vasúti társaság oly módon gondoskodott, vagy arra más vonattal lehetőség volt úgy, hogy az utas vonatkimaradás esetében 180 percet, a vonat késése esetén 30 percet meg nem haladó késéssel a célállomására megérkezzenek.

A kártérítés összege nem haladhatja meg a kártérítési összeg alapjának vonat kimaradása esetén a tizenötszörösét, 5 percet meg nem haladó késés esetében egyszeresét, 5 perc és 30 perc közötti késés esetében háromszorosát, 30 perc vagy azt meghaladó időtartamú késés esetében az ötszörösét. A kártérítési összeg alapja vonatkésés esetében az utas által a késett vonattal megtett útra eső, vonatkimaradás esetében a kimaradt vonattal megtenni szándékozott útra eső, az utas által igénybe vett kedvezménynek megfelelő belföldi, egy útra szóló menetjegy ára. A kártérítési igény elbírálásával kapcsolatos részletes szabályokat – ideértve a kárigény-bejelentés helyét, a kártérítés jogalapját alátámasztó dokumentumok körét és a vonatkozó eljárási szabályokat – a vasúti társaság az üzletszabályzatában határozza meg.

3.2. Átalány kártérítés vis maior esetén

A Nemzeti Közlekedési Hatóság által KH/VA/NS/A/208/3/2010. számon jóváhagyott, a vasúti személyszállítás általános szerződési feltételeit tartalmazó Üzletszabályzat⁵ tartalmazza, hogy a feláras vonatok késése esetén az utas átalány-visszatérítésre jogosult a menetjegyen feltüntetett indulási állomás és célállomás között a közforgalmú személyszállító vonat késése esetén, amennyiben a menetjegye árát nem térítették vissza. Az átalány kártérítés mértéke megegyezik az Utasjogi rendeletben meghatározottakkal. Az utasnak az adatait és elérhetőségeit tartalmazó igényéhez csatolnia kell eredeti menetjegyét, pót- és helyjegyét, helyjegyét vagy pótjegyét. Az utas részére a vasúti társaság az igény benyújtásáról és a menetjegy, pót- és helyjegy, helyjegy vagy pótjegy átvételéről igazolást ad ki, mely igazolást az utas az eredeti jegyek benyújtása helyett csatolhat a későbbi esetleges kártérítési igényéhez. Az átalány-kártérítés számításának alapja a késett vonaton felhasznált érvényes menetjegy árának a késett vonatra eső része.

Az Üzletszabályzat 1.3.7. pontja értelmében vasúti társaság mentesül fenti kötelezettsége alól, ha a késés az alábbi okok valamelyike miatt következett be:

1. a vasúti üzemmel össze nem függő körülmények, amelyeket a vasúti társaság az adott körülmények között elvárható gondosság ellenére sem kerülhetett el, és amelyek következményeit nem háríthatta el (vis maior); a vonat közlekedtetését tartósan akadályozó vagy a vonat kimaradását eredményező olyan időjárási körülmény, természeti katasztrófa (vihar, árvíz, hegyomlás, földrengés, stb.) melynek bekövetkezését a vasúti társaság az adott körülmények között elvárható gondosság ellenére sem kerülhette el.
2. az utas mulasztása, különösen: az átszállási idők figyelmen kívül hagyása, téves peronon várakozás, az utas személyes okból kési le a vonatot, az utasnak utazásból való kizárása.

A menetjegy árára vonatkozó átalány-kártérítés kifizetésének határideje az igény bejelentésétől számított 1 hónap. Az átalány-kártérítés kifizetése történhet kupon formájában is, de az utas kérésére a térítést pénz formájában kell kifizetni. Az Üzletszabályzat alapján vis maiornak minősül a vasúti társaság ellenőrzési körén kívül eső okból eredő, előre nem látható, elháríthatatlan esemény vagy körülmény. Így különösen, de nem kizárólagosan: a bombariadó, a háború, háborúval fenyegető helyzet vagy szükségállapot, a nukleáris katasztrófa, a lázadás, forradalom, felkelés, katonai vagy bitorló hatalomátvétel, polgárháború, üzemzavar öngyilkosság miatt, közúti járművek által okozott útvonal megszakítások. Álláspontom szerint a fogalom hangsúlyos eleme a bekövetkezett körülmény rendkívülisége: nem tekinthető vis maiornak a rendszeresen vagy gyakran ismétlődő természeti jelenség abban az esetben sem, ha az a fél érdekkörén kívül esik és egyébként nem felróható. A rendeltetésszerű joggyakorlással a vis maior szűk értelmezése áll összhangban.

A fenti rendelkezések alapján megállapítható tehát, hogy az utast *vonatkimaradás, a késés vagy a csatlakozásmulasztás esetén átalány kártérítés illeti meg, ezen felül bizonyított kára esetén kártérítésre tarthat igényt, melynek összegét a Kormányrendelet határozza meg. A üzletszabályzata szerint a vasúttársaság mentesül az átalány kártérítési fizetési kötelezettség alól vis maior esetén.*

Ugyanakkor álláspontom szerint az Utasjogi rendelet egyetlen rendelkezése sem rendelkezik arról, hogy mentesül az átalány kártérítési kötelezettség alól a vasúttársaság vis maior esetén. Az Utasjogi Rendelet 15. cikke valóban előírja, hogy a rendelet 16-18. cikkét szem előtt tartva, a vasúttársaságoknak a késéssel, csatlakozásmulasztással és járatkimaradással kapcsolatos felelősségére a Rendelet I. mellékletének IV. cím II. fejezet 32. cikkének rendelkezései az irányadóak.

⁵ http://www.mav-start.hu/res/mav-start_szemelyszallitasi_uzletszabalyzat_2013-02-01.pdf

Ugyanakkor ezek a szabályok a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasoknak a vasúti járat késését vagy kimaradását követően keletkező kárai megtérítésére vonatkozik. Maga a Rendelet szövege is utal erre, hiszen a szállásköltség, mint lehetséges eleme a kártérítésnek már a káresemény bekövetkezte után jelentkezik, melyet külön igazolni szükséges. Ezzel szemben az Utasjogi rendelet 17. cikkében foglalt átalány kártérítésnek, amelyet a menetjegy árának alapján számítanak ki, az a célja, hogy kompenzálja az utas által egy olyan szolgáltatás ellentételezéseként kifizetett árat, amelyet végül nem a szállítási szerződésnek megfelelően teljesítettek.⁶ Itt egyébként egy átalányjellegű és szabott árú kompenzációról van szó, eltérően a 32. cikkének (1) bekezdésében említett felelősségi rendszertől, amely az elszenvedett kár egyedi értékelését igényli.

Az Utasjogi rendelet 15. cikkéből az következik, hogy a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok a rendelet 17. cikke szerinti kártalanítása nem akadályozza annak, hogy ők ezenfelül kártérítési igényt támasszanak 32. cikkének (1) bekezdése szerint, az alkalmazandó nemzeti jog alapján. (Ennek részletes szabályait a fent említett kormányrendelet tartalmazza.) Továbbá álláspontom szerint az Utasjogi rendelet mellékletének IV. cím II. fejezet 32. cikkének rendelkezései nem mentesítik a vasúttársaságok az átalány kártérítés megfizetésére vis maior esetén. Az Európai Unió Bírósága fent részletezett döntése alapján is a fuvarozó felelősség alóli mentesülésének a 32. cikke (2) bekezdésének rendelkezéseiben meghatározott esetei nem tekinthetők az Utasjogi rendelet 17. cikke alapján is alkalmazandóknak, vagyis a rendelet nem mentesít a vasúttársaságot a menetjegyre vonatkozó kártérítési kötelezettség alól, ha a késésre vis maior miatt kerül sor.

Mindezek alapján álláspontom szerint a vasúttársaság üzletszabályzata nincs összhangban az Utasjogi rendelettel.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy a MÁV-Start Zrt. személyszállítási üzletszabályzata azzal, hogy nem a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően biztosítja az utasoknak az átalány kártérítést, a jogállamiság elvével, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő.

Intézkedésem

A vizsgálatban feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem a MÁV szakmai felügyeletét ellátó Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét, hogy – jelentésem megállapításainak figyelembevételével – tekintse át, vizsgálja felül és kezdeményezze a MÁV Üzletszabályzatának módosítását.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

⁶ az Európai Unió Bírósága C-509/11. számú ítéletének 38. pontja

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7511/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos előadta, hogy a DÉMÁSZ áramszolgáltató felé fennálló, általa vitatott tartozás miatt végrehajtási eljárás van vele szemben. Sérelmezi, hogy 2011 óta nem kap tájékoztatást az önálló bírósági végrehajtótól arról, hogy pontosan mennyi a tartozás összege és milyen jogcímen áll fenn. Sérelmezi azt is, hogy nem nyugdíja 33%-át hanem 50%-át vonja végrehajtás alá.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a/ pontja alapján megkerestem a hatáskörrel rendelkező Palotás Tibor önálló bírósági végrehajtót. Tájékoztatást kértem az ügy állásáról, illetve arról hogy milyen összegre vezeti a végrehajtást és havonta az adós nyugdíjából hány százalékot von le?

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

A megállapított tényállás

A beadványozó panaszja alapján 2014. március 20. napján megkerestem az önálló bírósági végrehajtót. A végrehajtó a megkeresésre nem válaszolt, erre tekintettel 2014. június 23. napján kelt levelemben kértem, hogy válaszát haladéktalanul továbbítsa. A megkeresésekre a jelentési kiadásig nem érkezett meg a végrehajtó válasza.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó, míg a d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület hatóságnak minősül. A Vht. 250. § (1) bekezdése szerint a kamara köztestület, és az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt a kinevezésével, illetve a végrehajtó-helyettesi vagy végrehajtó-jelölti névjegyzékbe történő felvételével a kamara tagjává válik.

A fentiek értelmében az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy tekintetében

Mint ahogyan azt már az AJB 781/2012. jelentésében is kifejtettem, a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB. határozat

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestem meg az önálló bírósági végrehajtót, amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. Ugyanakkor az önálló bírósági végrehajtó nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többszöri megkeresésem ellenére sem adott. Mindezekre tekintettel alapjogi szempontú vizsgálatomat érdemben nem folytathattam le, a beadványban foglaltak kivizsgálása kellő információ hiányában megalapozott eredményre nem vezethetett, az alapjogi visszásság gyanújával összefüggésben megalapozott álláspontot nem fejthettem ki.

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme.

Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát, hogy a rá vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva, törvényességi felügyeleti jogkörükben intézkedjenek annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az önálló bírósági végrehajtó eleget tegyen.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7605/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györfly Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos apa 17 éves gyermeke ügyében kérte a segítségemet. A csatolt dokumentumok szerint a panaszos lányát, az őt nevelő édesanyja kizárta a lakásból, ezért 2013. május 8-án kérte Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. kerületi gyámhivatalát (a továbbiakban: gyámhivatal), hogy a gyermeket ideiglenes hatállyal nála helyezze el. Sérrelmezte, hogy kérelmét a gyámhivatal 2013. július 17-én elutasította, továbbá, hogy a döntést a másodfokon eljáró, Budapest Főváros Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) – annak csupán elnevezését megváltoztatva – érdemben helyben hagyta.

A panaszos tájékoztatott arról is, hogy a gyámhivatal a felettes szerve által elrendelt védelembe vételi eljárást 2013. november 6-ig nem indította meg.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok másolatának megküldését kértem a gyámhivatal vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) 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)

– A gyermek védelemhez való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (a továbbiakban: Csjt.)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok és információk szerint 2004 nyarán a bíróság a gyermeket – a szülők egyezségét jóváhagyva – az édesanya gondozásába helyezte, az apai kapcsolattartást szabályozta. Mindkét szülő új párkapcsolatban él, gyermekeik születtek.

2013. május 5-én a panaszos 17 éves lánya összeveszett az édesanyjával és közölte vele, hogy az édesapjával és annak új családjával akar élni. Az édesanyja felhívta telefonon a panaszost, és azt mondta neki menjen el a lányáért, vigye magával. Ezek után a lány összecsomagolt holmiját kidobta az ajtó elé és azt mondta neki, hogy kint várja meg az édesapját. A gyermek 20 percet várákozott az utcán, majd édesapja felvette az autójába.

Az apa az eseményekről – kérve a gyermek elhelyezésének módosítását – még aznap elektronikus levélben tájékoztatta a gyámhivatalt. A lány a következő napon bejelentést tett a rendőrségen. A rendőrség a jegyzőkönyvet megküldte az anya és a gyermek tartózkodási helye szerint illetékes XVIII. kerületi gyámhivatalnak. A XVIII. kerületi gyámhivatal 2013. május 27-én a XVIII. kerületi gyermekjóléti szolgálattól javaslatot kért a gyermek védelembe vételére vonatkozóan. Az eljárás megindításáról a szülőket értesítette.

A gyermekjóléti szolgálat visszajelzése szerint – tekintettel arra, hogy a gyermek lakcíme 2013. május 14-étől az apa XVII. kerületi lakcíme, továbbá, hogy a gyermek ténylegesen az apánál tartózkodik – illetékessége hiányában nem tud eljárni. Erre tekintettel a XVIII. kerületi gyámhivatal a gyermek védelembe vételi ügyét – a BP-18C/001/2493-9/2013. számú, 2013. június 7-én kelt végzésével – áttette a XVII. kerületi gyámhivatalhoz. 2013. május 8-án a panaszos és a lánya megjelentek a gyámhivatalban. A panaszos ragaszkodott az események és a gyermek hozzá való helyezésére vonatkozó kérelme jegyzőkönyvben való rögzítéséhez. Az ügyintéző a jegyzőkönyv tárgyaként a gyermek ideiglenes elhelyezését jelölte meg.

A gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a jegyzőkönyv felvétele előtt a panaszosnak szóban elmondták, hogy a gyermekelhelyezés megváltoztatásáról a bíróság jogosult dönteni. A gyámhivatal kizárólag súlyos veszélyeztetettség és az azonnali elhelyezés szükségességének együttes fennállása esetén határozhat a gyermek ideiglenes elhelyezéséről.

A hivatalvezető is arról informált, hogy a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó kérelmet tartalmazó jegyzőkönyv felvételére a panaszos kifejezett kérelmére került sor. Álláspontja szerint a jegyzőkönyv felvétele nem volt a gyámhivatal kötelessége

A gyermek édesanyja a gyámhivatal 2013. május 22-ére szóló idézésére nem jelent meg, magát nem mentette ki. A rendelkezésemre álló iratanyag között fellelhető a szülők 2013. május 9-ei elektronikus levelezése. E szerint az anya tudomásul vette lánya azon döntését, hogy az édesapjánál akar lakni. Az anya leírta azt is, hogy bízik a bíróság minél hamarabbi, a gyermekelhelyezés megváltoztatására vonatkozó döntésében. Kérte, hogy apa és gyermeke ne keresse vele a kapcsolatot. Tájékoztatta az apát arról is, hogy a gyermek alapítványi iskolájával a tanulmányi szerződést felbontotta, a tandíjat május 6-ától nem fizeti, de hozzájárul ahhoz, hogy a gyermek az apa által választott iskolába járjon. A gyámhivatal 2013. június 25-én mindkét szülőt hiánypótlásra hívta fel. A panaszostól azt tudakolta, hogy a gyermek továbbra is a háztartásában tartózkodik-e, továbbá, hogy a gyermek elhelyezés megváltoztatása tárgyában megindította-e a pert. Az anyától ugyancsak a per megindításáról, valamint arról érdeklődött, hogy továbbra is hozzájárul-e ahhoz, hogy a gyermek az apa háztartásában tartózkodjon. Ugyanezen a napon az anya jogi képviselője e-mailben tájékoztatást kért a panaszostól arról, hogy a gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában nyújtott-e be keresetet.

A panaszos a gyámhivatalnál 2013. július 9-én iktatott hiánypótló nyilatkozata szerint a lánya változatlanul az ő háztartásába tartózkodik. Munkáltatója a gyermektartásdíjat továbbra is levonja a munkabéréből. Tudomása szerint az anya a gyermek után járó családi pótlékot felveszi, kapcsolatot nem tart a lányával, tartásához nem járul hozzá. A panaszos tájékoztatta a gyámhivatalt arról is, hogy azon kérésére, hogy a gyermek elhelyezésének megváltoztatására vonatkozó egyezséget az apa jogi képviselőjének irodájában írják alá, a gyermek anyja SMS-ben nemleges választ adott. Az írta, hogy az ügyvédhez nem áll módjában elmenni, majd a bíróságon találkozni.

A panaszos 2013. június 10-én pert indított az anya ellen gyermektartásdíj megszüntetése iránt, azonban a gyermek elhelyezés megváltoztatása iránt nem. Az anya 2013. július 10-én kelt – jogi képviselője útján továbbított válasza szerint –nem járul hozzá lánya édesapjánál való tartózkodásához, de a gyermekelhelyezés megváltoztatása iránt ő sem indított pert.

A gyámhivatal BP-17C-001/3007-8/2013. július 17-én kelt határozatával az apa kérelmét elutasította. A panaszos a döntés ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be.

A szociális és gyámhivatal a BPC-20/2806-3/2013. számú, 2013. augusztus 30-án kelt – a gyámhivatalnál szeptember 11-én érkezett – végzésével a határozat elnevezését végzésre módosította, a gyermek ideiglenes elhelyezésére vonatkozó eljárást megszüntette. Az indoklás szerint „*az ideiglenes hatályú elhelyezés iránti eljárást a gyámhivatal hivatalból folytatja le akkor is, ha annak szükségességére más szerv, vagy személy (jelen esetben az apa) hívta fel a figyelmet. Az apa beadványát ebben a vonatkozásban tehát nem kérelemként, hanem jelzésként kell a hivatalnak minősíteni, ami alapján vizsgálja a kiskorú veszélyeztetését.*” A másodfokú hatóság osztotta a gyámhivatal álláspontját a tekintetben, hogy „*a 17. életévét betöltött gyermek veszélyeztetettségét az anya nem valósította meg azzal, hogy „kitette az utcára”, mivel annak megtörténtét telefonon jelezte az apának*”. A felettes hatóság megítélése szerint az anya magatartása a gyermek egészséges érzelmi fejlődését mindenképpen érinti, ezért védelembé vételi eljárás lefolytatására utasította a gyámhivatalt. [...] „*Az, hogy jelenleg a szülői felügyeletet gyakorló szülő ... (az anya) és az ideiglenes hatályú elhelyezésnek a feltételei nem állnak fenn, nem akadályozza azt, hogy ténylegesen ... (a gyermek) hol tartózkodjon. Az pedig, hogy a szülői felügyeleti joggal rendelkező szülő miként gondoskodik gyermeke egészségéről, iskolájáról és neveléséről, már nem az apa (jogi) felelőssége, hanem az anyáé, akit ebben a vonatkozásban különböző kötelezettségek terhelnek, ezért szükséges vizsgálni, hogy a nem vitatottan veszélyeztetett gyermek veszélyeztetettségének megszüntetéséhez szükséges-e hatósági intézkedés.*”

A gyámhivatal 2013. október 2-án a gyermekjóléti szolgálattól a gyermek védelembé vételére vonatkozóan javaslatot kért. Az eljárás megindításáról a szülőket nem értesítette.

A hivatalomnak 2013. november 27-én megküldött dokumentumok között további iratok nem lelhetők fel. A gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a gyermek védelembé vételének szükségessége tárgyában indított eljárás folyamatban van.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt 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.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.].

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

Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése deklarálja. 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 kötelességét 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

Az Alkotmánybíróság egyik döntésében hivatkozta a 114/2010. (VI. 30.) AB határozatában a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait:

Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert.

Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez Magyarország csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.¹

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből², valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenképp felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztetettségével járna.

Az alkotmányos alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény³ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához”.

Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálja.

¹ 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

² Külön is érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikkét, amely szerint biztosítani kell „*annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenképp felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.*”

³ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)-(4) bekezdését, a 6. § (1)-(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)-(2) bekezdését.

Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény lesz⁴.

III. Az ügy érdemében

A Ket. 39. § (2) bekezdése értelmében a szóbeli kérelmekről – az ügyfél kérelmére – a hatóság jegyzőkönyvet készít. Ebből következően a gyámhivatal nem mérlegelhetette, hogy a panaszos és a korlátozottan cselekvőképes gyermek együttes, a lány apához való helyezésére vonatkozó kérelméről vesz-e fel jegyzőkönyvet. A hivatkozott jogszabály alapján a jegyzőkönyve felvétele nem mellőzhető.

A Gyvt. 5. § n) pontja meghatározásában a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A Gyvt. 72. §-a szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. Az ideiglenes hatályú elhelyezésről – többek között – a gyámhatóság és a rendőrség hozhat döntést.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek tehát két együttes feltétele van, egyrészt a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, másrészt az azonnali intézkedés szükségessége. Ebből következően a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között ok-okozati összefüggés áll fenn. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes, helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt kell/lehet a gyermeket elhelyezni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradt, vagy ezt a helyzetet önmaga, illetve a családi környezet idézte elő.

Megállapítható, hogy ilyen súlyos azonnali intézkedést igénylő eset a jelzés idején – tekintettel arra, hogy a gyermek ekkor már a panaszos háztartásában tartózkodott – nem állt fenn.

A Csjt. 72/A. §-a alapján a gyermek elhelyezésének megváltoztatására a bíróság jogosult. Az elhelyezés megváltoztatását abban az esetben lehet kérni, ha azok a körülmények, amelyekre a bíróság a döntését alapította, utóbb lényegesen megváltoztak, és ennek következtében az elhelyezés megváltoztatása a gyermek érdekében áll. A pert a szülő, a másik szülő, a gyámhatóság és az ügyész indíthat. Ha a gyermek elhelyezése érdekében azonnali intézkedésre van szükség, a bíróság soron kívül, ideiglenes intézkedéssel határoz.

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A 30. § b) pontjának értelmében, ha a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének sincs helye a kérelmet a hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A döntés meghozatalára nyolc nap az irányadó határidő.

A törvény magyarázata szerint az ügyintézőnek az a dolga, hogy minden ügyiratot késedelem nélkül áttanulmányozzon annak érdekében, hogy hatásköri vagy illetékességi okból nem indokolt-e az áttétel, magyar szervnek van-e az ügyben joghatósága, nem kell-e az ügyfelet hiánypótlásra felhívni.

⁴ Lásd az 1991. évi LXIV. Törvényt az Egyezmény kihirdetéséről.

Ha a hatóság azt állapítja meg, hogy magyar hatóságnak nincs joghatósága vagy az adott hatóságnak nincs hatásköre, vagy nem illetékes és a kérelem áttételének nincs helye, vagy az áttételhez szükséges adatok hiányoznak és azok hivatalból nem állapíthatók meg, akkor a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül – végzéssel – elutasítja. Ha az eljárás során derül ki, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, akkor a hatóság az eljárást megszünteti.

A kérelem áttételének általában akkor nincs helye, ha az ügy elbírálása nem közigazgatási, hanem más, közhatalmat gyakorló szerv hatáskörébe tartozik. A kérelem áttételének általában akkor nincs helye, ha az ügy elbírálása nem közigazgatási, hanem más, közhatalmat gyakorló szerv hatáskörébe tartozik. Ilyen szerv a bíróság is, ugyanis az ügyfélnek szuverén joga eldönteni, hogy ügyével akar-e bírósághoz fordulni.

Ebből következően a gyámhivatal a jegyzőkönyv felvételét követő nyolc napon belül – a gyermekelhelyezés megváltoztatására vonatkozó perindítás lehetőségéről való írásbeli tájékoztatással – végzésben jogszerűen utasíthatta volna el az panaszos gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó kérelmét. A perindítás lehetőségéről való szóbeli tájékoztatás az eljárási törvény értelmében nem volt elegendő.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a panaszos perindítási jogosultságról való szóbeli tájékoztatása, valamint a gyámhivatal – a gyermek ideiglenes elhelyezésével kapcsolatos – késedelmes döntése visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

A Csjt. a szülői felügyelet részjogosítványaiként jelöli meg gyermek gondozásának, nevelésének, vagyona kezelésének, valamint törvényes képviselőjének jogát és kötelességét. A Csjt. szerint a kiskorú gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll. A gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben való döntés kivételével szünetel a szülői felügyelete annak a szülőnek, akinek gyermeke a különélő másik szülőnél van elhelyezve, de szülői felügyeleti jogát a bíróság nem szüntette meg. A törvény értelmében a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésnek számít: a kiskorú gyermek nevének meghatározása, illetve nevének megváltoztatása, tartózkodási helyének kijelölése, továbbá iskolájának, valamint életpályájának megválasztása.

Álláspontom szerint azáltal, hogy a gondozó szülő a gyermeket a lakásból kizárta, a 17 éves lány döntését tudomásul véve a szülői felügyeleti jog körébe tartozó kötelezettségeket egészében a panaszosra hárította, gyermekével kapcsolatot nem kívánt tartani, tartásához nem járult hozzá és a tanulmányi szerződését felbontotta, mellyel a gyermek fejlődését veszélyeztette.

A Gyvt. 17. § meghatározza a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátók körét (védőnői szolgálat, házi orvos, köznevelési intézmények, rendőrség. stb.), valamint azon intézmények és személyek elnevezését, akik a gyermek veszélyeztetettsége esetén kötelesek jelzéssel élni. A gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni. Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel a jogszabály szerint bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.

A Gyer. 84. § (1) bekezdése alapján a gyámhivatal a Gyvt. 17. §-ának (1)-(2) bekezdésében foglalt szervek, személyek jelzése, kezdeményezése, javaslata alapján köteles a védelembe vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni.

Mindebből következően megállapítható, hogy a gyámhivatal a gyermek veszélyeztetettségéről való tudomásszerzést követően védelembe vételi eljárást nem indított, és az e tárgykörben a XVIII. kerületi társhatóság által indított eljárást az iratáttételt követően nem folytatta.

A védelembe vétel ügyében a gyámhivatal csak a felettes erre való utasításának kézhezvétele után, hetek múlva kért javaslatot a gyermekjóléti szolgálattól, az eljárás megindításáról a szülőket – a Ket. 29. § (3) bekezdésének erre vonatkozó rendelkezése ellenére – nem értesítette.

Az értesítési kötelezettség törvényi szintű szabályozásának jelentőségét a törvény magyarázata taglalja. E szerint a jogintézmény bevezetését megelőzően az első fokú eljárásban az ügyfelek jogaikkal sok esetben azért nem tudtak élni, mert csupán az elsőfokú határozat kézbesítésekor értesültek az eljárásról. Erre tekintettel az ügyfél számára jelent fontos jogállami garanciát az eljárás megindításáról való értesítés.

Összességében azáltal, hogy a gyámhivatal a veszélyeztetett gyermek védelembe vétele tárgyában csak a felettes szerv utasítására indította meg az eljárást, továbbá, hogy az erről való értesítési kötelezettségét mellőzte visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, és sértette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogának érvényesülését is.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. kerületi Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentőségére tekintettel – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a vonatkozó jogszabályi rendelkezések (Ket., Gyvt., Gyer.) maradéktalan betartására, a gyermek, „*mindenek felett álló*” (legjobb) érdekének megfelelő, valamint a Ket. alapelveit figyelembe vevő ügyintézésre.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7616/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

A panaszos azt sérelmezte, hogy a lakóházak közötti téren megépített sport- és gördeszka pálya használatával járó zaj lehetetlenné teszi a környéken lakók pihenését.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem Halásztelek jegyzőjétől a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, valamint a létesítmény nyitvatartási idejéről. A válasz ismeretében munkatársam 2014. július 2-án megtekintette a helyszínt.

Az érintett alapvető jog

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet (Korm. r),
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.),

A megállapított tényállás

A megkeresésemre adott polgármesteri válasz szerint a sport- és gördeszka pálya 2010-ben lakossági igényfelmérés alapján uniós pénzek felhasználásával készült, 5 éves fenntartási kötelezettséggel. A játszótéri sporteszközök népszerűek, ezért a halásztelki sportcentrumban egy kerékpáros pályát létesítettek a terheltség és a zajártalom csökkentése érdekében. A parkot dróthálós kapu védi a nem rendeltetésszerű használóktól, nyitvatartási idő nincs. A polgármester mellékelte az egyik közeli lakó bejelentését és az arra adott, 2012. november 20-án kelt választ. Ebben az áll, hogy „*Mi is tapasztaljuk az ugratók erős és kellemetlen hangját, megoldásokat keresünk ezek tompítására. Megrendeltem az egyik ugrató eszköz betonnal való feltöltését, hogy a kongó hangját meg tudjuk szüntetni. Amennyiben ez beválik, a többi eszközt is fel fogjuk tölteni betonnal. Az önkormányzat nem zárkózik el hangvédő kerítés építésétől, amennyiben ezt az ingatlan tulajdonosa kéri.*”

A gördeszkázás zaja a 2013. november 7-én megtartott közmeghallgatáson is felmerült. A jegyzőkönyv szerint „A továbbiakban a játszótéri dobbantók problémájáról szól, amit már tavaly is szóba hozott a közmeghallgatáson egy lakos, hogy üregesen oldották meg, így nagy zajjal jár, ha ráhajtanak a gördeszkával, vagy kerékpárral. Megoldás lehetne ennek orvoslására a dobbantók feltöltése.” A polgármester válaszában arról adott tájékoztatást, hogy „(...) a kisebb dobbantókat kivágták, a nagyobbakat feltöltötték betonnal és visszahegesztették. A hangosabban biciklizőknek létrehoztak egy új földes kerékpárpályát a sportcentrumban, így csökkent a hangszennyezése a játszótérnek.”¹

¹ http://www.halasztelek.hu/phocadownload/jegyzok_onyvek/2013_11_07_kzmeghallgats.pdf

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

A 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott 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.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, 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 Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.

A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is.

E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

III. Az ügy érdemében

1. Az Stv. 49. § c) pontja szerint a sport társadalmilag hasznos céljainak megvalósítása érdekében az állam elősegíti az egészséges életmód és a szabadidősport gyakorlása feltételeinek megteremtését. Az 55. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a települési önkormányzat – figyelemmel a sport hosszú távú fejlesztési koncepciójára – fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket.

A Mötv. 13. § (1) bekezdésének 4. és 15. pontja értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások, továbbá a sport és ifjúsági ügyek.

A Nemzeti Sportstratégia² szerint „ideális esetben a sportolás kiemelt szerepet játszik a fizikai és mentális egészség megőrzésében, az egészségtudatos magatartás kialakításában. Kiváló életvezetési technikák és módszerek közvetítője, a nevelés egyik legfontosabb eszköze, mely játékos formában vértel fel megoldási készletekkel az ifjúságot, illetve lehetőséget nyújt az egyén önmegvalósítására. A sport, a természeti környezetben történő időtöltés egyik eszközeként, nélkülözhetetlen szerepet tölthet be a környezetkímélő tudatformálásban. Mindezekon túl a sport, a sportolás lényeges szerepet tölthet be a családi és társadalmi kötelékek erősítésében kulturált szabadidő-eltöltési, szórakozási lehetőség biztosításával. Pihenést, örömforrást és élvezetet nyújtó hasznos időtöltés, amely gyakorlati eszköze is lehet a hátrányos helyzetű csoportok (hátrányos helyzetű településeken élő gyerekek és fiatalok, fogyatékossgal élő emberek, nők, romák) felzárkóztatásának. Mindezek segítségével a sport jelentősen hozzájárul az életminőség javulásához.” A létesítményellátottsággal kapcsolatban megállapítja, hogy „a települések, illetve a sportágak nagy része – mind a létesítmények számát, mind pedig a meglévők állapotát tekintve – jelentős gondokkal küzd. Ugyanakkor kulcsfontosságú kérdés a sportolási terek létének megoldása. (...) A sportélet a kistelepüléseken a legkevésbé biztosított, de a nagyobb városok – eltérő módon – szintén létesítmény ellátottsági problémákkal küzdenek.”

A Nemzeti Környezetvédelmi Programban³ a szükséges intézkedések között megjelenik a köztéri játszóterek bővítésének, felújításának támogatása, a játszó/sportterek építése.

2. A panaszost a lakóháza közelében kialakított sport- és gördeszka pálya használatával járó zaj zavarja.

Az alacsony kerítéssel körbevett, parkosított létesítmény területén játszótér, egy kisméretű sportpálya, valamint egy betonos gördeszka pálya helyezkedik el 12 elemmel. Ez utóbbit a helyszín megtekintésekor néhány kerékpáros használta, az elemekre hajtva erős, távolabb is jól észlelhető hang volt hallható. A teret határoló keskeny utcákban lakóházak állnak.

A Korm. rendelet szerint „a játszótér főként a gyermekek részére fenntartott – játszószerekkel vagy sportolásra alkalmas területekkel és eszközökkel ellátott – közhasználatú terület. Idetartoznak a lakótelepek, közparkok játszóterei és a szabadidő eltöltését biztosító nem egyesületi kezelésben lévő sportterületek.” Eszerint a játszótér elsődlegesen a gyermekek szabadidős tevékenységére (játék, sport) szolgáló terület.

A játszóterek létesítése, korszerűsítése, a sportolási lehetőségek javítása, az újabb sportágak üzéséhez szükséges tárgyi feltételek megteremtése olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható. Köztudomású tényként fogadható el ugyanakkor, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a résztvevőktől és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése.

² A Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

³ A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat.

Nem kétséges az sem, hogy hanghatásokkal jár a gördeszka pálya használata is. „A gördeszkázás különösen konfliktusterhes gyakorlat, ennek négy fő oka van: a zaj, a rongálás, a veszélyeztetés és a térigényesség. Az első ok, a zaj első ránézésre nem is tűnik jelentősnek, de amikor már látott valaki közlekedni komoly deszkásokat gyakorolni, tudja, hogy a deszkák állandó pattintása a földön – ami bármilyen egyszerű trükk végrehajtásához is szükséges, mivel ennek segítségével lehet aztán a deszkát elemelni a talajtól a kezek igénybevétele nélkül –, valamint a beérkezés igen nagy zajjal jár. Amikor már egyszerre több deszkás gyakorol egy adott téren, akkor ez egy ütemes csapkodásokból álló háttérzajt hoz létre. A deszkások így zavarhatják, a pihenni vágyók, vagy a környéken lakók nyugalma. Fokozottan érvényes ez, ha figyelembe vesszük, hogy a deszkások sokszor szorulnak ki a terekről és így csak pl. este vehetik azokat igénybe, amikor már mások pihenni szeretnének. (...) A deszkások különösen nyáron és amikor jó az idő hajlamosak késő estig gyakorolni a téren és ezzel a környéken lakók esti nyugalma a panelházakba beszűrődő deszkacsapkodás zajával megzavarni.”⁴

3. A játszótéri gyermekjátékok, a sportpálya és a gördeszka pálya használata során eltérő mértékű és jellegű zajhatások jelentkeznek. Figyelembe kell venni azt is, hogy az ilyen helyszínek a fiatalok gyülekező helyeül is szolgálhatnak. A terület kialakítása miatt (alacsony kerítés, zárható kapu hiánya) a használat ideje tetszőleges, annak csak az időjárás és a napszakok változása szabhat határt.

A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják. A dolog használatának általános magánjogi korlátját az 5:23. § határozza meg: A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. (Hasonló rendelkezéseket tartalmazott a 2014. március 15-től hatálytalan régi Polgári Törvénykönyv is.) Amilyen mértékben szükséges a zavarás, olyan mértékben tűrési kötelezettséget jelent a szomszédnak, illetve amilyen mértékben szükségtelen, olyan mértékben korlátozza a tulajdonos használati jogát.

A Zr. általános szabályként fogalmazza meg, hogy tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt okozni. Veszélyes mértékű környezeti zaj az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja.⁵

A környezetvédelmi jog meghatározó alapelve a megelőzés és az elővigyázatosság. Az önkormányzat a sport- és gördeszka pálya megépítésével a lakosság – elsősorban a fiatalok – testi és lelki egészséghez való jogát szolgáló létesítményt hozott létre. Általánosságban kijelenthető, hogy különösen fontos a helyszín körültekintő kiválasztása, ha a tervezett létesítmény működése (használata) köztudottan jelentősebb zajjal jár, mert azzal megelőzhetőek a későbbi lakossági panaszok, és az ezek miatt esetleg utólag szükségessé váló költségek beruházások.⁶

A Kvt. 31. §-a szerint: (1) A környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak.

⁴ http://www.vki.hu/~tfleisch/~humanologia/dolgozatok/kacsuk-z_gordesz-szubkult.pdf

⁵ 3. § (1) bekezdés, 2. § jb) pont

⁶ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről szóló beszámolója szerint „A JNO jogászai a településrendezés kérdését tartották az egészséges környezethez való jog kiindulópontjának: ha a képviselőtestületek figyelemmel lennének a településük gazdasági-társadalmi-területi fejlesztési terveivel járó környezeti hatásokra, akkor a helyi környezeti konfliktusok többsége fel sem merülne. Ha nem terveznének lakótelepet a forgalmas út, vagy az állattenyésztő telep mellé, ha nem fogyasztanák el településük értékes zöldfelületeit (megtörtént esetek a JNO 2011-es gyakorlatából), azzal egy sor zajvédelmi, levegőtisztaság-védelmi, hulladékgazdálkodási, közegészségügyi, agrárgazdálkodási hatósági eljárást megelőzhetnének, valamint számos hosszadalmas és költséges polgári pertől megkímélhetnék a közösség tagjait.”

(2) A zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani: a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését; b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását.

Amint az a polgármesteri válaszból kiderül, a játszótéri sporteszközök népszerűek, ugyanakkor a környéken lakók érdekeit is figyelembe kell venni. A használatból származó zaj miatt már 2012-ben érkezett panasz az önkormányzathoz és az a 2013. november 7-én tartott közmeghallgatásnak is témája volt. Ekkor egyébként a kisméretű sportpálya működésével összefüggő zavarás nem merült fel.

Fontos hangsúlyozni, hogy a sport az egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásgazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez.

Bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, ugyanakkor egyesek sportolása, szabadidős tevékenysége nem vezethet az érintett lakosság szükségtelen zavarásához, az alapjog aránytalan korlátozásához. Álláspontom szerint jellegénél fogva a gördeszka pálya használatával együtt járó zajkibocsátás az, ami miatt fellépésre van szükség. Egy játszótéren a gyermekjátékok mellett a kisebb-nagyobb sportpályák is megszokottak – ellentétben a gördeszka pályával. Ha az önkormányzat ilyen létesítmény lakóházak között lévő játszótéren történő elhelyezéséről dönt, gondoskodnia kell a zavaró hatások minimalizálásáról. *Nem vitatom, hogy a zaj csökkentésére történtek intézkedések, de a lakossági panaszok, valamint a helyszínen szerzett tapasztalatok alapján ezeket nem tartom elégségesnek, ezért az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot állapítok meg.* E jog védelme érdekében szükségesnek tartom annak vizsgálatát, hogy miként lehet számottevően csökkenteni a gördeszka pálya használata során jelentkező zavaró hatásokat.

Intézkedésem

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Halásztelek Város Önkormányzatának Képviselő-testületét, hogy szakértő bevonásával vizsgálja meg a gördeszka pálya használata miatt a környezetet terhelő zaj érdemi csökkentésének lehetséges módjait és annak eredményétől függően gondoskodjon a szükséges intézkedések megtételéről.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7657/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

A panaszos speciális étkezési igényű gyermeke óvodai étkezésének ügyében fordult hozzám. Beadványában előadta, hogy gyermeke glutén- és laktózérzékeny, ahogyan maga a panaszos, az édesanya is. A panaszban foglaltak szerint az óvoda, valamint a helyi önkormányzat elzárkózott attól, hogy a gyermeknek megfelelő, napi háromszori étkezést biztosítson, így az édesanya csak 3 órára tudja az óvodában hagyni gyermekét. Mindez aránytalanul nagy terhet jelent a családnak, mivel az édesanya nem tud rendes munkát vállalni, a jövedelmük pedig nem elegendő két tartósan beteg diétás étkezésére. Panaszos előadta, hogy otthon sokszor nem tudja megfelelően táplálni kislányát.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának követelményére vonatkozó alapvető jogok sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A tényállás tisztázása érdekében, valamint esetleges jogsértések felderítése érdekében indokoltnak tartottam az óvoda és a fenntartó megkeresését.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az óvoda fenntartójától, Szabadszállás Város Önkormányzatától kértem tájékoztatás.

Alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1)] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1)]
- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1)]
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye [Alaptörvény XV. cikk (4) és (5)] *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”*

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye;
2. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
3. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
4. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)
5. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban Nkt.)
6. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet

A megállapított tényállás

A megkeresett szervek válaszai

Szabadszállás Város Önkormányzatának polgármestere válaszában arról tájékoztatott, hogy a panasszal érintett gyermek a Szabadszállási Tóth Erzsébet Óvoda és Bölcsöde

bölcsődéjébe járt 2013. augusztus 31-ig, majd 2013. szeptember 1-től ugyanezen intézménybe jár óvodába. Az intézmény vezetőjének elmondása szerint a gyermek a bölcsődében ugyanazt az ételt fogyasztotta, mint a többi gyermek, hozzátartozója nem kért külön étkeztetést. A gyermek 2013. szeptember 26-án kezdett óvodába járni. A szülő ekkor leadta a mellékelt 2013. szeptember 23-án kelt orvosi igazolást arról, hogy a gyermeknek fertőző betegsége nincs, közösségbe mehet, de speciális igényt továbbra sem jelzett. Jelenleg a gyermek 8-tól 12 óráig tartózkodik az óvodában.

2013. szeptember végén, október elején (pontos időpontot nem tudtak mondani az óvónők) a szülő szóban jelezte az óvónőnek, hogy a gyermek kórházban volt, ahol megállapították, hogy bizonyos ételekre allergiás. Ekkor felajánlotta az óvoda vezetője az anyukának, hogy amíg nem derül ki, hogy a gyermek mire allergiás, addig hozza be a számára otthon főzött ételt, és azt elfogyaszthatja bent az óvodába. Mivel a szülő ezt nem vállalta – anyagi helyzetére hivatkozással – a gyermek nem tudta igénybe venni az egész napos óvodai ellátást. Az óvónők kérték a szülőt, hogy hozza be a kórházi papírokat, amelyekből kiderül mire allergiás a gyermek. Az édesanya a kérés ellenére papírt nem hozott be sem az óvodába sem az étkeztetést biztosító Gazdasági-Műszaki Ellátó és Szolgáltató Szervezet (a továbbiakban: GAMESZ) konyhára.

Az óvoda újabb kérésére 2013. november 26-án egy 2013. október 2-án kelt igazolást (tartósan beteg, vagy fogyatékos gyermekről) mutatott be a szülő az óvodába. Ebből az igazolásból még mindig nem lehetett megállapítani, hogy a gyermek mit ehet és mit nem.

Az óvoda vezetője 2013. december 3-án írásban kérte az édesanyát, hogy hozza be azokat az orvosi dokumentumokat, amelyekből konkrétan kiderül, hogy a gyermek mely ételekre érzékeny, mit nem ehet. 2013. december 4-én a szülő az óvoda rendelkezésére bocsátotta a klinikai zárójelentést és kérdésre elmondta, hogy a gyermek allergiájával kapcsolatban más dokumentum nincs a birtokában. A zárójelentés szerint a gyermeknek glutén- és laktózmentes diéta tartása javasolt.

Szabadszállás Város Önkormányzata a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény által előírt gyermekek életkorának megfelelő étkeztetést a Gazdasági-Műszaki Ellátó és Szolgáltató Szervezet által működtetett konyhán biztosítja. A konyhán jelenleg nincs olyan képesítésű szakember, aki a speciális étkezési igénynek megfelelő ételket elkészíthetné. Folyamatban van egy szakács beiskolázása diabetikus képzésre. A polgármester előadta, hogy keresik annak a lehetőségét, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetését milyen módon tudnánk megoldani.

A megfelelő megoldás megvalósulásáig felajánlották az édesanyának, hogy az általa otthon készített ételt beviheti az intézménybe és azt a gyermek ott elfogyaszthatja. Az édesanya jelenleg nem dolgozik, otthon van, és elmondása szerint ő is lisztérzékeny, de anyagi helyzetére hivatkozással a felkínált lehetőséggel nem tud élni.

A polgármester arról is tájékoztatót, hogy tudomása szerint a szülő egyszer sem fordult az önkormányzathoz segítségért rossz anyagi helyzetére tekintettel, ugyanakkor előadta, hogy 2012. november 12-én és 2013. október 31-én nyújtott be kérelmet rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény megállapítása érdekében. A kedvezményt mindkét esetben megállapították számára.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a

rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A Köt. szerint az óvoda fenntartása a helyi önkormányzat feladata. A panaszolt intézményt Szabadszállás önkormányzata tartja fenn, amelynek képviselőjére Szabadszállás polgármestere jogosult.

A fentiek alapján az egyedi ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során 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 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.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹ A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

2. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

3. A *gyermek jogairól szóló ENSZ egyezményt* az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,² nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játsszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlen és hangtalan gyámoltottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába. Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB. határozat

² a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése 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 Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem a jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőségek megteremtéséhez, vagy legalábbis az esélyegyenlőségek csökkentéséhez”. (725/D/1996. AB hat.)

Az „esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó, megkülönböztető szabályozás lehetőségéből nem különbözik annak alkotmányos kényszere. A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik”. (1067/B/1993. AB hat.) „Az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek egyébként is széles skálája van. A különböző szabályozási módok közül a jogalkotó szabad belátása szerint választhat.” (422/B/1991. AB hat.)

Álláspontom szerint a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv, mulasztással is olyan jogi helyzetet hozhat létre, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tilalmát.

Az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek (stb.) közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékaként – gyakran büntetőjellel – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval tehát mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség biztosítása, előmozdítása az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot, kötelezettséget jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít.

Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

Összegezve, a hátrányos helyzetben lévő személyek, így a tartós betegséggel élők formálisan egyenlőként való kezelése nem teremti meg a tényleges egyenjogúságukat, a valódi egyenlőség érdekében pozitív intézkedésre van szükség.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálatom kiinduló pontja az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 50. § (3) bekezdése, amely rendelkezik arról, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani.

Figyelemmel voltam továbbá a *gyermek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény* 41. § (1) bekezdésére, amely értelmében a gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni. A törvény 146. § (4) bekezdése pedig kimondja, hogy a gyermekek napközbeni ellátása keretében biztosított gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni többek között az óvodában.

Amint azt már korábbi jelentésemben³ is rögzítettem: a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés biztosításának megszervezése – amennyiben szülője igényli – az óvoda, iskola feladata. A megfelelő megoldást – pl. a gyermek számára a speciális étkezést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a közoktatási intézménynek kell megtalálnia. A speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények jóindulatán, a megoldás az intézmények számára nem fakultatív.

Az étkezési igény intézmény általi feltételeinek megteremtése a jelenlegi részletes szabályozás hiányában nem tehető függővé orvosi igazolástól.

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését elsősorban a szülők kötelesek biztosítani gyermekük számára, akik ezen felügyeleti kötelezettségüket ruházzák át a nevelési-oktatási intézményekre, az ott nevelő-oktató munkát folytató pedagógusokra azon időtartam alatt, amíg a gyermek az intézményben tartózkodik. Az Nkt. 25. § (5) bekezdése értelmében a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás *egészséges* és biztonságos feltételeinek megteremtéséről, a tanuló- és gyermekbaleseteket előidéző okok feltárásáról és megszüntetéséről, továbbá a gyermekek, tanulók rendszeres egészségügyi vizsgálatának megszervezéséről.

Az Nkt. az értelmező rendelkezések⁴ között definiálja, objektív felelősségként meghatározva a felügyelet fogalmát. Eszerint a felügyelet: a gyermek, tanuló felügyelete a nevelési-oktatási intézményben: a gyermek, tanuló testi épségének megóvásáról és erkölcsi védelméről való gondoskodás, a nevelési-oktatási intézménybe történő belépéstől a nevelési-oktatási intézmény jogszerű elhagyásáig terjedő időben, továbbá a pedagógiai program részeként kötelező, a nevelési-oktatási intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje alatt.

Álláspontom szerint az óvoda kötelessége a rábízott gyermekek felügyeletének biztosítása, amely a napközbeni ellátás szabályai értelmében magában foglalja a gyermek számára megfelelő minőségű étkezés megteremtését. *Ebből következően az óvoda azzal, hogy orvosi igazolás ellenére sem biztosította és jelenleg sem biztosítja a gyermek egészséges fejlődéséhez szükséges étkezést, amellyel egyben a gyermek egészségét is közvetlen veszélynek tette ki, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményébe ütköző módon alapvető jogokkal összefüggő visszasságot okozott.*

³ AJB-1147/2012. számú jelentés

⁴ Köt. 4. § 10. pont

Különös tekintettel arra, hogy az intézmény, és a fenntartó is tisztában van a gyermek és családjának nehéz szociális körülményeivel – hiszen többször hivatkozta, hogy a szülő a diétás étrend biztosításához szükséges többletforrások hiányával indokolta azt, hogy miért nem tud saját készítésű ételt bevinni a gyermekének –, a gyermek speciális étrendjének biztosítására átlagon feletti erőfeszítéseket kellett volna tennie. Továbbá, nem elvárható, hogy – az egyébként dietetikusi végzettséggel szintén nem rendelkező édesanya – maga készítse el a gyermek részére az ételeket, és azokat bevigye az intézménybe. Emellett ez utóbbi megoldás jogszabály ellenes, közegészségügyi okok, továbbá a fenntartót terhelő korábban már hivatkozott ellátási kötelezettség miatt ilyen kérést közvetíteni, illetve lehetőségként a szülőnek felajánlani nem jogszerű magatartás.

További figyelmet igényel, hogy a szülő elmondása szerint a gyermek kirekesztve érzi magát, sokszor sír amiatt, hogy a többi gyermekkel nem étkezhet együtt, és a gyermekeknek biztosított étkezések alkalmával szeparálják a többiektől (elültetik). Álláspontom szerint ez embertelen és megalázó bánásmód, amelynek elkerülése és megelőzése érdekében mind a fenntartónak, mind az intézménynek és alkalmazottainak kifejezett kötelezettsége van, és ennek teljesítésére nem elégséges eszköz az óvodát élelmiszerrel ellátó cég alkalmazottjának beiskolázása. Álláspontom szerint addig is, amíg a beszállító cég speciális étrendű gyermek ellátására is képessé és alkalmassá nem válik, a fenntartónak haladéktalanul gondoskodnia kell a különleges étrendi szükségletű gyermek napi háromszori ellátásáról, az akár többletköltséget eredményező, más beszállító választásával, ideiglenes megbízásával vagy a képesítéssel már rendelkező alkalmazott felvételével. Hangsúlyozom, hogy a szociálisan hátrányos helyzetben lévő gyermek esetében, aki egyébként a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsága okán teljes térítési díj kedvezményre is jogosult (aki nyilvánvalóan nem jut a számára megfelelő élelemhez, azaz éhezik) a probléma megoldása nem odázható és az önkormányzat számára kényelmi vagy pénzügyi okokból legkedvezőbb megoldás megtalálásáig, illetve látszatmegoldással nem hárítható a szülőre.

További hátrány éri panaszos gyermekét, illetve családját, amiért a gyermek különleges étkezési szükséglete miatt nem látogathatja az intézményt az óvoda teljes nyitvatartási idejében. *Az a tény, hogy a gyermek számára szükséges megfelelő étrend biztosításának elmaradása miatt a gyermek nem veheti igénybe teljes nyitvatartási időben az intézményt, a jogállamiságból eredeztetett jogbiztonsághoz való joggal, és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben is visszásságot idéz elő és tart fenn.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján

– felkérem *Szabadszállás Város Önkormányzatát*, mint a Szabadszállási Tóth Erzsébet Óvoda és Bölcsőde *fenntartóját*, hogy haladéktalanul szervezze meg a speciális étkezési igényű gyermekek számára szükséges étrend szállítását;

– felkérem továbbá az *intézmény vezetőjét*, hogy az étkezés biztosítása mellett – annak teljes nyitvatartási idejében – tegye lehetővé a gyermek számára az intézmény látogatását, továbbá gondoskodjon arról, hogy az intézmény dolgozói a gyermeket ért kirekesztő bánásmódot megszüntessék, és az őt ért traumát pedagógiai eszközeikkel oldják.

Budapest, 2014. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7661/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szentkirályi-Harsányi Ágnes

Az eljárás megindítása

A panaszos azt sérelmezte, hogy a kommunális adó elengedésére irányuló kérelmére a jegyző nem hozott határozatot. Kifogásolta továbbá, hogy a jegyző a talajterhelési díjtartozás elengedése iránti méltányossági kérelmét a panaszos vagyoni helyzetére és budapesti lakóhelyére tekintettel elutasította, annak ellenére, hogy a helyi önkormányzati rendelet mentességet vagy díjkedvezményt jövedelmi helyzetre való tekintettel biztosít. A panaszos a határozattal szemben nem terjesztett elő fellebbezést, mivel a fellebbezési illetéket nem tudta megfizetni és az önkormányzat arról tájékoztatta, hogy fellebbezését úgyis elutasítják.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való, továbbá a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az ügyben tájékoztatást kértem a Zalalövői Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjétől.

Az érintett alapvető jogok

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

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.)
- a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Kdt.)
- Zalalövő Város Önkormányzata képviselő-testületének a magánszemélyek kommunális adójáról szóló 17/2003. (XII.04.) sz. rendelete (a továbbiakban: kommunális adórendelet)
- Zalalövő Város Önkormányzata képviselő-testületének a talajterhelési díjról szóló 17/2004. (XII.02.) sz. rendelete (a továbbiakban: talajterhelési díjrendelet)

A megállapított tényállás

A panaszos előadása szerint két örökölt ingatlannal rendelkezik Zalalövő-Irsapusztán. Az ingatlanokat nem használja, Budapesten él, ahol regisztrált munkanélküli, jövedelemmel nem rendelkezik, megélhetését családi, baráti segítséggel oldja meg. Az ingatlanok után kommunális adót és – mivel a csatornára anyagi okokból nem tudott rákötni – talajterhelési díjat is kell fizetnie.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a kommunális adó elengedésére irányuló, 2011-ben előterjesztett kérelmére nem kapott választ az önkormányzattól, majd a Zala Megyei Kormányhivatal által továbbított ismételt kérelmére sem válaszolt az önkormányzat, határozatot nem hozott, csak az adótarozásról és a fizetendő adóról szóló értesítéseket küldte meg. A panaszos az önkormányzat 2013. február 7-én kelt, a talajterhelési díjfizetési kötelezettségről szóló értesítése alapján ismét kérte a kommunális adó elengedését és a talajterhelési díj megfizetése alóli mentesítést. A jegyző 2013. március 13-án kelt tájékoztatásában közölte, hogy kommunális adókötelezettség esetében csak a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben biztosított kedvezményeket lehet igénybe venni, mivel az önkormányzat 2012. január 1-jétől a kommunális adórendeletben korábban biztosított kedvezményeket megszüntette. A panaszos 2013. április 30-án kelt kérelmében a kommunális adó- és talajterhelési díjtarozás elengedését kérte. A kommunális adó elengedésére irányuló kérelemre a jegyző nem hozott határozatot.

Kifogásolta továbbá a panaszos, hogy a jegyző a talajterhelési díjtarozás elengedése iránti méltányossági kérelmét vagyoni helyzetére és budapesti lakóhelyére tekintettel 2013. szeptember 19-én kelt határozatával elutasította, annak ellenére, hogy a talajterhelési díjrendelet 12. § (1) bekezdése a talajterhelési díj megfizetése alól mentességet vagy díjkedvezményt csupán a jövedelmi helyzetre való tekintettel biztosít.

A panaszos a határozattal szemben nem terjesztett elő fellebbezést, mivel az 5000 Ft-os fellebbezési illetéket nem tudta megfizetni és az önkormányzat arról tájékoztatta, hogy fellebbezését úgylis elutasítják.

A Zalalövői Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy a panaszos kommunális adó elengedésére irányuló kérelmére nem született válasz, azonban a panaszost tájékoztatták arról, hogy adómentesség, adókedvezmény a helyi rendeletben 2012. január 1-jétől nincs. A jegyző kifejtette, hogy a Htv. 43. §-ban hivatkozott, az Art. 134. § (1) bekezdésében meghatározott adómérsékelési szabályok értelmében, a panaszos jövedelme, lakhatási és megélhetési körülményei, továbbá a kommunális adó- és a talajterhelési díjtarozás részbeni megfizetése alapján úgy ítéli meg, hogy a panaszos a részletekben való teljesítést elfogadta és az adó megfizetése a megélhetését súlyosan nem veszélyezteti.

A jegyző a talajterhelési díjtarozás elengedésére irányuló kérelem elutasításával kapcsolatban megjegyezte, hogy a helyi rendelet alapján mentességet jövedelmi helyzetre tekintettel egyedi elbírálás alapján biztosíthat. A kérelemről való döntés a jegyző mérlegelési jogkörébe tartozik, amelyet a Kulturális és Népjóléti Bizottság véleményez. A jegyző álláspontja szerint a panaszos jövedelmi helyzetét – amely alapján valóban jogosult a teljes díjmentességre - figyelembe vette, továbbá azokat a tényeket is, hogy a panaszos két Zalalövő-irsapuztai, nem életvitelszerűen használt ingatlan tulajdonosa és csak rövid ideig tartózkodik a településen, mivel budapesti lakóhellyel rendelkezik. A jegyző megjegyezte, hogy a panaszos kérelmeiben az ingatlanok értékesíthetlenségére hivatkozik, ezt azonban semmilyen módon nem igazolta. A jegyző utalt arra is, hogy a 2013. szeptember 19-én kelt, a talajterhelési díjtarozás elengedését elutasító határozatával tájékoztatta a panaszost a részletfizetési lehetőség igénybevételének lehetőségéről.

A jegyző véleménye szerint a fellebbezés megtételéről nem beszéltek le a panaszost, a költségmentesség igénylésének lehetőségéről nem tájékoztatták, azonban a határozat tartalmazza a fellebbezési lehetőséget az 5 000 Ft illeték megfizetése mellett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, *vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva*. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja alapján a helyi önkormányzat jegyzője hatóságnak minősül. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm jelen ügyben fennállt.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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. *Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák* [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat]. Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) AB határozat].

Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *„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 Chartájában foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. *A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.*

Az Alkotmánybíróság 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 [14/2004. (V. 7.) AB határozat].

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Ennek azonban – mutatott rá az Alkotmánybíróság több határozatában – többféle formája lehet. A jogorvoslathoz való jog mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok (érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések) tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat]. Az egyes eljárások során érvényesülő jogorvoslati lehetőségeket az eljárási törvények határozzák meg, közöttük azt is, hogy milyen szintjeit biztosítja az állam a jogorvoslásnak.

III. Az ügy érdemében

Az előző pontban kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg a Ket. és az Art. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján: „a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, *mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.* A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, *hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.* A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti *a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog* és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így *ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes.*

A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését: a törvény előtti egyenlőséget éppen úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és köteleességéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel – például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával – járó eljárásnak is. Sokféle módon lehet tehát vétetni a tisztességes eljárás követelménye ellen, ahogy erre az Alkotmánybíróság is utal 6/1998. (III. 11.) AB határozatában. A korrekt ügyintézés egyik eleme, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban ésszerű határidőn belül kell döntést hozni [72/1995. (XII. 15.) AB határozat; 1/2010. KJE].

Az ügyfél tájékoztatáshoz való joga keretében a Ket. 5. § (1) és (2) bekezdése szerint a *közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.* A közigazgatási hatóság *a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről,* továbbá a természetes személy ügyfél részére *a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.* A közigazgatási bírói gyakorlat szerint a hatósági tájékoztatás, az ügyfelek aktív segítése a jó közigazgatás megteremtésének alapvető feltétele.

Ezekon túl az *Art.* további alapelveket is megfogalmaz. Az *Art.* 1. §-ának (1) bekezdése szerint a törvény célja az adózás rendjének, az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása. Az *Art.* 1. § (6) bekezdése szerint az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényekben, illetve e törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adó tartozást mérsékli, illetve fizetési könnyítést engedélyez. Az *Art.* 2. § (1) bekezdése alapján az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni.

Mindezeket az alapelveket figyelembe kell venni a helyi önkormányzati adóhatóság eljárásakor is.

A helyi önkormányzat az Alaptörvény 32. cikkében foglalt adómegállapítási jogát a Htv. 6. §-ban biztosított helyi adóztatással gyakorolja. Ennek keretében az önkormányzat adómegállapítási joga kiterjed arra, hogy a Htv.-ben meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsen és a Htv., valamint az *Art.* keretei között az adózás részletes szabályait meghatározza. A Htv. 43. § (1) bekezdése alapján az adóval kapcsolatos eljárásban a Htv. és az *Art.* szabályait kell alkalmazni.

A helyi önkormányzat kommunális adórendeletének 3. § (2) bekezdése az üdülő kivételével a nem lakás céljára szolgáló építmények után biztosít adómentességet. A kommunális adórendelet 3. § (1) és (3) bekezdésében biztosított mentességeket az önkormányzat 2012. január 1-jétől hatályon kívül helyezte. A Kdt. 25. §-a szerint a környezetterhelési díj megfizetésére, bevallására, az ehhez kapcsolódó jogkövetkezményekre, a megállapításához és a beszedéséhez való jog elévülésére, pénzügyi ellenőrzésére, valamint végrehajtására a törvényben nem szabályozott kérdésekben az *Art.* rendelkezéseit kell alkalmazni. A törvény 24. §-a alapján a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó talajterhelési díjjal kapcsolatos adóztatási feladatokat az illetékes önkormányzati adóhatóságok látják el.

Mindezek értelmében a talajterhelési díjtartozás – mint környezetterhelési díj – az önkormányzati adóhatóságok által adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül. A helyi önkormányzat talajterhelési díjrendeletének 12. § (1) bekezdése szerint a természetes személy kibocsájtó díjmentességben vagy díjkedvezményben jövedelmi helyzetére való tekintettel egyedi elbírálás alapján részesülhet. A talajterhelési díjrendelet 12. § (3) bekezdése szerint a talajterhelési díjmentesség, -kedvezmény igénybevétele kérelem benyújtása alapján adható, amelyhez mellékelni kell a jövedelemigazolást, illetve a víziközmű szolgáltató igazolását. A kérelmeket a döntés előtt a Kulturális és Népjóléti Bizottság véleményezi.

A Ket. 29. § (1) bekezdése alapján a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A Ket. 37. § (1) bekezdése szerint a hatóság a kérelmet tartalma alapján elbírálja, majd dönt a kérelem vizsgálatáról és ekkor érdemi eljárást folytat vagy a Ket. 30-31. §-i értelmében eljárási akadályok fennállása esetében döntést hoz a kérelem vizsgálat nélküli elutasításáról, illetve az eljárás megszüntetéséről. A hatóság, ha a kérelem alapján eljárást folytat és az ügy érdemében határozatot hoz, akkor a Ket. 33. § (1) és (5) bekezdése értelmében a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól számított huszonegy napon belül – a Ket. 2013. december 31-ig hatályos rendelkezése szerint harminc napon belül – határozatot kell hoznia és gondoskodnia kell a döntés közléséről.

Ezek a szabályok vonatkoznak a méltányossági – a tartozás elengedésére irányuló – kérelem elbírálására is, amikor a hatóság a jogszabály alkalmazásával okozott méltánytalanságot az ügy egyedi jellemzői alapján az adott élethelyzetben alkalmazható mérlegelési szempontok figyelembe vételével kiküszöböli. Az *Art.* 134. § (1) bekezdése alapján az adóhatóság a magánszemély kérelme alapján az őt terhelő adó tartozást, valamint a bírság- vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti.

A Ket. fenti szabályai alapján az adóhatóságnak a kérelemről határozatot kell hoznia és a Ket. 72. § (1) bekezdésének ec.) pontja szerint a határozatnak tartalmaznia kell a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket.

A Ket. 96. §-a szerint a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A 97. § alapján a fellebbezés mint jogorvoslati eljárás kérelemre indul meg. A Ket. 98. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja. A Ket. 99. § (1)-(2) bekezdése alapján fellebbezést - ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik - a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. A fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról szóban vagy írásban lemondhat, a szóban történő lemondást jegyzőkönyvbe kell foglalni. A fellebbezési jogról történő lemondó nyilatkozat nem vonható vissza. A Ket. 102. § (1) A fellebbezést annál a hatóságnál kell előterjeszteni, amely a megtámadott döntést hozta.

IV. Összegző megállapítások

Mindezek alapján a helyi adóügyekben a Ket., a Htv. és az Art. szabályainak ismertetettek szerinti értelmében, azoknak megfelelően kell eljárni, az adókötelezettséget érintő méltányossági kérelemre minden esetben alakszerű határozatot kell hozni. Ha a helyi önkormányzati adóhatóság a helyi önkormányzati rendeletben korábban biztosított mentességeket megszüntette, ettől függetlenül a Htv. alapján, az Art. méltányossági rendelkezéseire tekintettel a méltányossági kérelemről határozatot kell hoznia.

A zalalövői helyi önkormányzati adóhatóság a kommunális adó elengedésére irányuló kérelem alapján a határozathozatalt elmulasztotta és így a fent kifejtettek szerint alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a jogbiztonság elvével és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggésben.

A talajterhelési díjtartozás elengedésére irányuló kérelemre hozott határozatban a helyi önkormányzat a kérelmet a panaszos vagyoni helyzetére és budapesti lakóhelyére tekintettel utasította el, nem pedig a rendeletben megjelölt jövedelmi helyzet alapján. A panaszos jövedelmi helyzete alapján a díjkedvezményre jogosult lett volna. A hatóság méltányossági jogkörben eljárva meghatározott szempontok alapján egyedi döntést hoz. Az egyedi döntés nem jelentheti azonban azt, hogy a hatóság olyan önkényes szempontokat vesz figyelembe, amelyek a rendeletben megjelölt szempontok között nem szerepelnek, csupán azt, hogy a rendeletben foglalt szempontok alapján az ügy egyedi sajátosságaira tekintettel hoz döntést.

A zalalövői helyi önkormányzat talajterhelési díjtartozás elengedésére irányuló kérelem alapján hozott határozata a fent kifejtettek szerint alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a jogbiztonság elvével és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggésben.

A fellebbezésről való lebeszélés megtörténtének megállapítására, az azzal kapcsolatban elhangzottak valóságtartalmának megítélésére a vizsgálat keretei között nem volt lehetőség, azonban a fellebbezés hiánya miatt jelen vizsgálat keretét teremtett az alapeljárásban felmerült jogsértések tisztázására.

A fentiekre figyelemmel a zalalövői helyi önkormányzat eljárása során a fellebbezésről való lebeszélést sérelmező panasz kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítására nem kerülhetett sor.

V. Intézkedéseim

A jelentésben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 32. §-a alapján felkérem a zalalövői önkormányzat jegyzőjét, hogy

- haladéktalanul hozzon határozatot a panaszos kommunális adótartozásának elengedésére irányuló kérelme alapján, továbbá
- a Ket. 114. §-a értelmében a talajterhelési díjtartozás elengedésére irányuló kérelem alapján hozott határozat visszavonásával vagy módosításával gondoskodjon a határozat jogszerűségének helyreállítása érdekében.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7710/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A panaszos 2013. november 14-én fordult Hivatalomhoz. Panaszában előadta, hogy a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (a továbbiakban: SZTNH) honlapján ismeretlen időre hozzáférhetővé váltak a még nyilvánosságra nem hozott szabadalmi bejelentések, ezért a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez fordult, illetve felvette a kapcsolatot az SZTNH-val is, eljárásának eredményeképpen azonban a szabadalmi ügyvivői kamara előtt vele szemben indult fegyelmi eljárás. A panasz kapcsán felmerült a tulajdonhoz, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogokkal összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam, amely során megkerestem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: KIM), az SZTNH-t, illetve a Szabadalmi Ügyvivői Kamarát. A panaszos mindemellett 2014 februárjában, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény hatályba lépését követően közérdekű bejelentővédelmi eljárást is kezdeményeztem nálam, mellyel kapcsolatban eljárásom még folyamatban van.

Megállapított tényállás

A panaszos által csatolt, illetve a megkeresett szervek által megküldött iratok az alábbiakat tartalmazzák:

1) A **panaszbeadvány** szerint a panaszos 2013. augusztus végén az egyesületéhez érkezett jelzés alapján értesült arról, hogy veszély fenyegeti az SZTNH részére átadott magyar szabadalmi titkokat. A panaszoshoz forduló bejelentő úgy vélte, hogy a magyar feltalálókat kár érte, ezért nem a károkozót, hanem a nyilvánosság útján a többi károsultat kellene értesíteni. A panaszos meglátása szerint a nyilvánosság a magyar szabadalmi rendszerre, az ügy „szőnyeg alá söprése” viszont az érintettekre, a magyar feltalálókra és képviselőire jelentene veszélyt, ezért közjegyző előtt ténytanúsítvány vetetett fel, és letöltéssel is rögzítette a bizonyítékokat, majd a KIM Igazságügyért Felelős Államtitkárságához fordult. A személyes találkozó 2013. szeptember 11-én jött létre, ahol a panaszos közérdekű bejelentést tett, és átadta a bizonyítékokat az államtitkárság fősztályvezetőjének, egyúttal felajánlotta gyakorlati tapasztalatait és szakmai támogatását mind a károk minimalizálására, mind a várható európai szabadalmi invázió hatásainak kezelésére.

A panaszos kiemelte, hogy a weben bárki által hozzáférhető, nyilvános iratbetekintési ablakban, annak felső sorában, amely a domaint is tartalmazza (ez az ún. URL), a végén lévő szabadalmi ügyszám beírásával vagy egyszerű átírásával hozzáférhető vált valamennyi elérhető szabadalmi bejelentés dokumentációja, függetlenül attól, hogy az közzé volt-e már téve vagy nem. Az elérhetőség az angol nyelvű felületen is megvalósult. A szabadalmi joggyakorlatban a nyilvánosságra jutás feltétele nem a konkrét letöltés vagy betekintés, hanem pusztán a bárki által történő hozzáférhetővé válás. Amennyiben egy harmadik személy szabadalmi bejelentést tesz egy olyan országban, ahol magyar feltaláló – pl. a gyakori anyagi forrás hiányában – nem szabadalmaztat, ott az megszerezheti a kizárólagos jogokat, így elűtheti a magyar feltalálót a piacra lépéstől. Ez kárveszély a magyar feltalálók számára. A panaszos tudomása szerint a hiba megszüntetésére a KIM 2013. szeptember 16-án utasította az SZTNH-t, ő maga ugyanakkor semmiféle választ nem kapott beadványára, az érintett feltalálók viszont az ügy nyilvánosságra hozatalát akarták. A panaszos ezért egy közlemény kiadását tervezte, melyről előzetesen értesítette mind a KIM-et, mind az SZTNH elnökét, felajánlva egyúttal a közvetítést is. E körben azt a javaslatot tette a panaszos, illetve egyesülete, hogy akár az egyesületen keresztül, akár az Iparjog 2012 pályázat év végén túli meghosszabbításával a jogi képviselőkön keresztül megtörténhet a kártalanítás, amely tulajdonképpen az esetleges kárt megelőző nemzetközi szabadalmi bejelentés lehetne. Választ nem kaptak.

2013. szeptember 16-tól egy hónapig karbantartási üzenet szerepelt az SZTNH honlapján. 2014. október 24-én a Hír TV „két hete” elkövetett hackertámadásról számolt be az SZTNH ellen, ahol ismeretlenek több száz titkos dokumentumot töltöttek le. A Budapesti Rendőr-főkapitányság és az Alkotmányvédelmi Hivatal nyomozást indított az ügyben. Erre a hírre reagálva adott ki az SZTNH október 25-én két közleményt. Végül a panaszos ellen az SZTNH elnöke kamarai fegyelmi eljárást kezdeményezett.

A panaszos kiemelte, hogy az SZTNH közleményeivel ellentétben nem hackertámadás, hanem információbiztonsági hiba történt, sérelmezte egyúttal, hogy az érintetteket nem tájékoztatták időben, erre csak akkor került sor, amikor a hír már megjelent a sajtóban, illetve sérelmezte az ellene indított kamarai fegyelmi eljárást is. Álláspontja szerint jóhiszeműen járt el az ügyben, ennek ellenére ellene folyik eljárás. A panaszos több alkalommal is kiegészítette beadványát. Rámutatott, hogy az adatok nyilvánosságra kerülésének ténye megakadályozhatta az esetleges államtitokká váló minősítésüket, a minősítési eljárás lefolytatására ugyanis csak a bejelentést követően kerül sor.

Az SZTNH közleménybeli álláspontjával kapcsolatban – miszerint az Európai Szabadalmi Hivatal Fellebbezési Tanácsa T 1553/06. számú döntése értelmében nem tekinthető a köz számára hozzáférhetőnek egy, az interneten tárolt dokumentum, ha azt közhasználatú keresőmotorral, egy vagy több kulcsszó alkalmazásával nem lehet megtalálni, illetve címsorból való keresés esetén a hozzá vezető URL-címet ki kell találni – kiemelte, hogy az ügyben az érintett dokumentum összesen 20 percen keresztül volt hozzáférhető egy bonyolult URL alatt és annak elérhetőségéről maga a szabadalmas tájékoztatta a felszólalót, így a két eset között nem vonható párhuzam.

Sérelmezte azt is, hogy két fegyelmi eljárás is indult ellene a kamara előtt, és az egyikben a fegyelmi biztos egy versenytárs iroda alkalmazottja, ráadásul a másik fegyelmi eljárást pont ez az iroda kezdeményezte ellene.

A panaszos csatolt egy igazságügyi szakértő által készített szakvéleményt, mely szerint egy gyakorlott felhasználónak is feltűnhet vagy figyelemfelhívás esetén egyértelműsödhet, hogy az URL mely részét kell módosítani, ha kézzel szerkesztett lekérdezést akarna végrehajtani, ehhez programozási ismeretekre nincs szükség. Az URL kézzel történő átírása pedig még nem jelenti azt, hogy az így szerkesztett URL találatot is ad, mert hibaüzenet is érkezik pl. nem megfelelő jogosultság vagy hiányzó tartalom miatt. A hivatkozott esetben a kézzel átírt URL azért működhetett, mert volt mögötte tartalom, és nem volt magasabb jogosultsági szinthez kötött annak elérése. A lekérdezések működése alapján az oldal és a mögöttes tartalom könnyen hozzáférhetőnek minősíthető. Amennyiben az URL-ek mögött üzleti titkos is voltak és azokat védeni kellett volna, elmondható, hogy a védelem nem működött megfelelően. A szakértő azt is megjegyezte, hogy az ügygel egy, az információbiztonsággal foglalkozók szakmai körében elismert blog is foglalkozott, elsődlegesen az ügyet kísérő kommunikáció miatt. Sokszor előfordul ugyanis, hogy szakmai tévedések esetén hacker csoportokra terelik a „támadás” elkövetését a rendszer fejlesztői vagy üzemeltetői, miközben szakmai körökben egyértelmű, hogy fejlesztői vagy üzemeltetői tévedés történt.

A BRFK V. kerületi Rendőrkapitányság, mint szabálysértési hatóság előtt közérdekű bejelentő üldözése szabálysértés miatt indult eljárás a panaszos feljelentése nyomán.

Az SZTNH, illetve a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara közös, 2014. február 12-i sajtótájékoztatóját követően pedig sérelmezte, hogy azon beszámoltak az ellene folyamatban lévő eljárás tényéről, illetve annak részleteiről.

2) Megkeresésemre az **SZTNH** tájékoztattott, hogy

a) Az SZTNH több eljárást is kezdeményezett: büntetőeljárás (szeptember 19. feljelentés, október elején nyomozás indult a BRFK Korrupciós és Gazdasági Bűnözés Elleni Főosztály Gazdaságvédelmi Alosztályán, még folyamatban van), bejelentés a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóságnál (szeptember 19-én), fegyelmi eljárás a hivatalon belül, Alkotmányvédelmi Hivatallal való együttműködés a náluk indult eljárásban (ők a BRFK eljárásáig jártak el).

A KIM-től 2013. szeptember 13-án munkaidőn kívül kapott tájékoztatás után, a következő munkanapon, szeptember 16-án indult belső vizsgálat. Ennek során azonnal felfüggesztették az alkalmazás használhatóságát és 48 órán belül kijavították a hibát. A KIM először októberben tájékoztatta őket, hogy a panaszos volt az a személy, aki hozzájuk fordult, ők azonban ezt addigra már tudták, mert az adatelemzésekből kikövetkeztethető volt, másrészt ő maga mondta el az SZTNH elnökének, illetve a kamara elnökének.

Álláspontjuk szerint a hivatali honlapon keresztül is elérhető, saját üzemeltetésű adatbázisok szabályszerű kereső felülete hibátlanul működött, ezen a felületen keresztül közzé nem tett adatokhoz, dokumentumokhoz nem lehetett hozzáférni. Ugyanakkor valóban létezett egy biztonsági rés programozási hiba miatt, ami azonban a szélesebb nyilvánosság számára nem volt megtalálható, azt csak különböző URL-elemek kombinációjának használatával, vagyis célirányos, tudatos tevékenység eredményeként lehetett megtalálni. Ennek a biztonsági résnek a felhasználása egyértelműen célzatos és illegális cselekedetre utalt. A vizsgálat megállapította, hogy először közzétett adatokon próbálkozott a jogosulatlanul eljáró személy, majd később célzatosan és szisztematikusan jutott el az SZTNH olyan adataihoz, amelyek nem nyilvánosak.

Minden hozzáférést azonosítottak, a vizsgálat szerint a hozzáférések 2013. augusztus 26-ig kizárólag nyilvánosan közzétett adatokat érintettek, augusztus 27-én valósult meg a még nyilvánosságra nem hozott adatokkal kapcsolatos tevékenység, két belföldi felhasználó IP-címéről, közel 900 esetben. Mindez szeptember 16-ig tartott, tehát addig, amíg az SZTNH ezt a lehetőséget meg nem szüntette.

A KIM-nek először szeptember 20-án küldtek tájékoztatást, majd azt követően folyamatosan, írásban, szóban is. Azonosítottak minden olyan ügyfelet, akit a jogosulatlan információszerzés érinthetett, valamint egyeztettek a kamarával, az ügyfeleket külön, egyedi levélben keresték meg, konzultációt ajánlva. Összesen 882 bejelentés érintett. Az SZTNH-t 17 alkalommal keresték meg 46 ügyben, azonban olyan jelzés nem érkezett, hogy a hiba a szabadalmi eljárást negatívan érintette volna, és a hatóság által nyújtott tájékoztatást az érintettek alapvetően tudomásul vették. A honlapon október 25-én és november 21-én ügyfél-tájékoztatót tettek közzé, ezek jelenleg is elérhetőek.

Az európai joggyakorlatot is számba vevő elemzés következtetései szerint a jogosulatlan hozzáférés önmagában nem okozott a szabadalmi jog szempontjából bármilyen kárt, mindazonáltal vitathatatlanul visszaélési kockázatot hordoz.

A Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamarát értesítették, október 3-án megadták a tájékoztatást, később is konzultáltak, az ügyfeleket érintő szakmai álláspontot pedig egyeztették velük írásban és szóban is. A panaszos meghallgatást kért az SZTNH-től, erre először 2013. szeptember 30-án, ezt követően pedig 2013. október 3-án került sor. Mindkét találkozás alkalmával kifejtette, hogy az általa vezetett egyesület kész szerepet vállalni a helyzet megoldásában. A panaszos telefonon utalt arra, hogy megkereste a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara elnökét is, ezért az SZTNH elnöke is megkereste a kamara elnökét, akitől 2013. október 3-án tájékoztatásul megkapta elektronikusan az egyesülettől származó 2013. szeptember 30-i levelet, melyre 2013. október 4-én az SZTNH nevében hivatalosan, írásban válaszolt a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara számára. Az SZTNH elnöke kiemelte, hogy a panaszossal való személyes találkozásról mindkét esetben tájékoztatta a KIM igazságügyi államtitkárát is.

Az SZTNH vizsgálatának eredménye rámutatott, hogy összesen két IP-címről végzetek jogosulatlan letöltést, melyek közül az egyik a nyilvános, illetve a nyomozó hatóságok által is megerősített információk alapján a panaszoshoz vezet, a másik pedig valószínűleg a közjegyző gépe volt.

b) Az SZTNH által csatolt iratok között szerepelt egy az elnök részére készített feljegyzés, mely szerint az SZTNH három munkatársa 2013. szeptember 16-án betekinthez a KIM-nél lévő iratokba, ekkor bizonyosodtak meg arról, hogy olyan szabadalmi iratok vannak náluk, amik nem nyilvánosak, azonban mégis letölthetőek voltak.

Az összefoglaló szerint az informatikai rendszert érintő fejlesztések egy EKOP-program keretében zajlottak, 2011. május 31-i határidővel. Az elektronikus szolgáltatások kifejlesztésekor nem volt igény a konkrét ügyek közvetlen elérésére (az alkalmazás kereső felületét és találati listáját kihagyva, megfelelő azonosító paramétert használva az internet felől, az URL karaktersorozat böngésző címsorába való beillesztéssel közvetlenül lehetett elérni a konkrét ügy adatlapját). Erre a fejlesztésre azért volt szükség, mert a szellemi tulajdon-védelmi nemzetközi adatbázisok országokon átívelő információkat tárolnak az egyes bejelentésekről és egymással is szoros kapcsolatban vannak. Kifejlesztették a nemzetközi szellemi tulajdon-védelmi adatbázisok felől érkező, konkrét ügyekre vonatkozó kérések kiszolgálására alkalmas megoldást. Ezt a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (a közösségi védjegyek kezelője) által működtetett TMview alkalmazáshoz való csatlakozás érdekében, szerződés szerint fejlesztették ki. Azóta az Európai Szabadalmi Hivatal (EPO) Federated Register alkalmazása is ezt a megoldást használja a nemzetközileg elterjedt szintaktikai gyakorlatnak megfelelően.

Feltehetően az említett TMview és a Federated Register alkalmazások URL címeit alakították át, azok aktabetekintésre való alkalmassá tételével. Ezen alkalmazások a védjegyek és a hatályosított európai bejelentések rekordonkénti közvetlen elérését teszik lehetővé olyan esetekben, ahol a nyilvánosság kérdése fel sem merül. A hivatali alkalmazásokban hibát kereső felhasználó kísérletezése során rátalált egy olyan programozási hibára, ami az alkalmazás korábbi tesztelése során nem derült ki, nevezetesen arra, hogy egy megismételt publicitás-ellenőrzési lépés hiányzott a program algoritmusából. A legális URL-en keresztül történő keresés során rátaláltak egy adott IP-címről a biztonsági résre, és így fértek hozzá közzétételi adatokhoz és az azokhoz tartozó dokumentumokhoz.

A fejlesztő cégnek még az iratbetekintés napján, vagyis szeptember 16-án jelezték a problémát és az még aznap hozzájárult a hiba javításához. Szeptember 17-én felkértek egy külső szakértőt, ő is tesztelte a rendszert, majd az e-iratbetekintés alkalmazás szeptember 18. 18 óra 30 perctől ismét elérhetővé vált. A biztonsági rés vélhetőleg 2012. július 1-je óta állt fenn elméletileg, ekkor vezették be ugyanis a TMview alkalmazást.

A vizsgálatok szerint az egyik forrás IP-cím felől az első epub szolgáltatás specifikus lekérdezések 2013. augusztus 6-án indultak. Ezek a lekérdezések eleinte az epub felület normál, böngésző alapú használatára utalnak, a támadó ekkor meg csak „bejárta” a weboldalt. Augusztus 14-től kisebb szünetekkel, napi 10-20 HTTP kérés érkezett, ezek már valószínűleg egy mini alkalmazásból indultak és nem böngészőből. Az e-iratbetekintés alkalmazás kereső felületének és direkt állomány elérési funkciójának használata először augusztus 28-ától volt tömeges, néhány 100 kérés indult ekkor. A támadó először augusztus 30-án ért el biztosan olyan adatlapokat közvetlenül, melyek nem voltak nyilvánosak. A fenti forráscím felől érkező specifikus HTTP kérések száma szeptember 7-ig folyamatosan emelkedett, majd szeptember 8-án tetőzött, ezt követően fokozatosan csökkent, de még szeptember 16-án is érkezett 431 HTTP URL kérés. Az intenzívebb időszakban az adatlap elérési próbálkozások hajnaltól éjjelig tartottak, az adatlap azonosítók szekvenciálisan történő léptetésével. A jelenlegi adatok szerint egy magyar hosting szolgáltató cégnél üzemelő szerverről érkezett az incidenshez tartozó kérések többsége, amelyek közül 577 esetben nem nyilvános ügy volt érintett. Egy további kliens – amit biztosan lehetett azonosítani – egy másik internet csatlakozásról indított olyan kéréseket, mely révén az ott ülő ember ellenőrizte, hogy a szerveren futó automata valós, nem nyilvános adatlapot töltött-e le. Ez augusztus 30-án történt, az automata által megtalált adatlap letöltését követően 1 óra múlva. Ez az IP cím nagy valószínűséggel a KIM-nél lévő iratokon szereplő az ügyben eljáró közjegyző gépének az IP címe volt. Az elemzések alapján még egy IP címről érkezett nagyobb mennyiségű (109 db), nem nyilvános ügyet érintő lekérdezés, egyéb erre utaló tény hiányában is az azonos lekérdezési mód alapján feltételezhető, hogy ezen IP címről is indított, végső soron tehát valamennyi lekérdezés háttérben ugyanaz a lekérdező állhat.

A lekérdezések összes száma nagyobb az érintett ügyek számánál, mivel sokszor előfordult, hogy valamely ügyet többször is megcéloltak, illetve nem létező ügyet kérdeztek le.

Szükségessé vált, hogy a fejlesztők az e-iratbetekintés alkalmazás algoritmusát egy további, publicitás-ellenőrzési lépéssel egészítsék ki, ami korábban nem volt szükséges. Az algoritmushiba által lehetővé váló, kifejezetten célzatos lekérdezések a teljesen azonos alkalmazott módszer miatt feltehetően egyetlen lekérdezőhöz kötődnek. A hibát kijavították, az alkalmazásból a továbbiakban az adathalász által kidolgozott, rendeltetésellenes módon sem nyerhető ki nem nyilvános információ.

c) A tesztelési jegyzőkönyv szerint a böngésző parancssorába bemásolva az URL-t azt adta ki a felület, hogy a keresési feltétel szerinti adat(ok) nem található(ak) a nyilvános adatbázisban, azonban 5-10 másodperc elteltével egy automatikus frissítést követően mégis megjelent az ügy adatlapja, rajta az összes digitalizált dokumentummal, amelyek egy kattintással megnyithatóak voltak.

d) Az SZTNH több közleményt adott ki, illetve tájékoztatót tett közzé a honlapján az ügyvel kapcsolatban.

A sajtóban először 2013. október 25-én jelent meg hír az informatikai eseményről, melyre a hivatal másnap, közleményben reagált. Ebben hangsúlyozták, hogy az adatszerzés jogosulatlan volt, rosszhiszemű és célzatos, azonban a hivatal, amint erről tudomást szerzett, megtette a szükséges intézkedéseket.

A közlemény szerint az informatikai támadás következtében nem jutott olyan módon nyilvánosságra az érintett szabadalmi bejelentések tartalma, amely akár a belföldi, akár a külföldi oltalomszerzést akadályozná vagy hátráltatná. Jogsértő nyilvánosságra hozatal esetén is a hivatalnál folyamatban lévő bejelentések ügyében garanciát jelent, hogy az újdonság meglétét a bejelentés napjára nézve kell vizsgálni, és az oltalom is e napon kezdődik, a külföldi oltalomszerzés garanciáit pedig az uniós elsőbbség és az ún. türelmi idő jogintézményei biztosítják.

Ugyanezen a napon egy hasonló tartalmú tájékoztatót is közzétett honlapján az SZTNH. Ebben részletesebben is kifejtették, álláspontjuk szerint miért nem érhet kár a bejelentőket. Eszerint, a hazai szabadalmazási esélyek szempontjából vizsgálva, a még közzé nem tett dokumentumokhoz való illetéktelen hozzáférésnek nincsen negatív hatása: a szabadalom megadására irányuló eljárásban az SZTNH az elsőbbség napjára (azaz a bejelentés vagy az elsőbbségi iratként megjelölt korábbi külföldi bejelentés napjára) nézve vizsgálja az oltalomképességi feltételeket, és a megadott szabadalomból eredő jogi oltalom is a bejelentés napjára visszaható hatállyal keletkezik. A bejelentés tehát csak olyan időpontban kerülhetett illetéktelen kezekbe, amikor a nyilvánosságra hozatalnak már nincs újdonságrontó hatása.

A külföldi szabadalmazási esélyek szempontjából vizsgálva, azok a bejelentések, amelyeknek a tartalma az uniós elsőbbség érvényesítésére nyitva álló 12 hónapon belül kerülnek jogsértő módon nyilvánosságra, nem szenvednek hátrányt az újdonság megítélésénél, mivel az uniós éven belüli nyilvánosságra kerülés nem újdonságrontó. Ebből következően az elsőbbségi időponttól számított egy éven belül a szabadalmi bejelentés külföldön bárhol megtehető ugyanarra a találmányra nézve attól függetlenül, hogy a hazai bejelentés napját követően a bejelentés tartalma nyilvánosságra került.

Azok a bejelentők, akiknek a bejelentése az uniós elsőbbség 12 hónapján túl, de a 18. hónap elteltére tervezett közzététel időpontja között jut jogsértő módon nyilvánosságra, és ebben az időszakban kívánnak külföldi szabadalmi bejelentést tenni, a találmány újdonságának megítélésénél az ún. türelmi idő jogintézménye miatt nem szenvednek hátrányt, azaz a bejelentés esetleges jogsértő publikációja nem minősül újdonságrontónak. Az elsőbbség igénylése nélkül tett külföldi bejelentések ugyanis ún. „első bejelentéseknek” számítanak a külföldi bejelentés megtételekor, és a legtöbb (köztük valamennyi jelentősebb) ország szabadalmi törvénye tartalmazza a türelmi idő jogintézményét. Ennek alapján az újdonság megítélésénél a technika állásának részeként nem vehető figyelembe a találmánynak az elsőbbség napját (jelen esetben a külföldi bejelentés napját) legfeljebb 6 (egy-egy országban 12) hónappal megelőző nyilvánosságra jutása, ha az a bejelentővel vagy jogelődjével szemben elkövetett jogsértés következménye. Ezeknél a bejelentéseknél pedig éppen egy 6 hónapos időszakról van szó, az uniós elsőbbségi év letelte és a kötelező közzététel időpontja között, így a külföldi oltalomszerzési eljárásokban a türelmi idő jogintézményével valamennyi érintett

bejelentő élni tud a bejelentések jogsértő nyilvánosságra jutása esetén is. Ha egy ügyfél a külföldi iparjogvédelmi hatóság előtt élni kíván a türelmi idő kedvezményével, ennek alátámasztására az SZTNH kész igazolást adni arról, hogy a nyilvánosságra jutás jogsértés következményeként történt meg.

2013. november 20-án a panaszos, illetve egyesülete – egy politikai napilapban is megjelent – állításaira reagáltak, a fentiekhez hasonló tartalommal, kiemelve egyszersmind azt is, hogy a panaszossal szemben a független Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara saját hatáskörben fegyelmi eljárást indított

2013. november 21-én újabb közleményt adott ki az SZTNH. Ennek tartalma nagyrészt megegyezik az előző nap közzétett hivatali állásponttal. 2014. február 10-én tették közzé az egyik országos hetilapban 2014. február 6-án megjelent cikk tartalmával kapcsolatos álláspontjukat, visszautasítva azt, hogy az SZTNH megpróbálta volna az ügyet eltussolni.

Végezetül, az SZTNH 2014. február 12-én sajtótájékoztatót is tartott az ügygel kapcsolatban. Itt a fentiekhez képest az alábbi többletinformációk hangzottak el.

Megállapítható, hogy érdemben összesen két belföldi felhasználói IP-címről történt jogosulatlan hozzáférés a nem nyilvános adatokhoz, összesen 884 esetben, egy feltehetően egy erre kialakított segédprogram felhasználásával. Bizonyított tény, hogy a közzététel előtti szabadalmi bejelentések részben vagy egészben történő megtekintését, illetve letöltését csakis a jelzett időszakban, csakis a panaszos irodájának infrastruktúrájáról és egy ezzel azonos stratégiájú, gyors lekérdezési programot használó letöltési helyről valósították meg. Maga a panaszos is elismerte e letöltések tényét abban a levélben, amelyet a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamarához intézett, vállalva, hogy a tudomására jutott iratokat nem hozza nyilvánosságra. A panaszos ügyben tanúsított magatartását egyértelműen rosszhiszeműnek minősítette a hivatal a sajtótájékoztató során is.

A korábban már ismertetett intézkedések mellett az SZTNH kiemelte azt is, hogy az ügyben megválaszolta az alapvető jogok biztosa által feltett kérdéseket is, valamint egyeztetett a szabadalmi ügyekben eljáró hivatásos képviselőket tömörítő Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamarával.

A sajtótájékoztatón elhangzottak szerint az informatikai támadás által potenciálisan érintett szabadalmi bejelentések dokumentumai mindeddig még nem jutottak nyilvánosságra. A sajtótájékoztatón végül külön kiemelték, hogy a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara a hatáskörébe tartozó fegyelmi eljárások indítására vonatkozó döntéseit önállóan, saját meggyőződését követve hozza meg. Ezek az eljárások rendkívül ritkák. A panaszos ellen a Kamaránál jelenleg két, egymástól független és eltérő összetételű fegyelmi tanács által intézett fegyelmi ügy van folyamatban, amelyek közül az egyiknek semmiféle kapcsolata sincs az SZTNH-val és a hivatalt ért informatikai támadással sem.

3) A **KIM** rendelkezésekre bocsátotta a birtokában lévő teljes iratanyagot.

a) A panaszos 2013. szeptember 11-i keltezésű levelével fordult a KIM-hez, melyben leírta, hogy egyesülete egy tagjától tanácsot kérve jelezték számukra, hogy egy szabadalmi bejelentés adatai nyilvánosságra kerültek. A bejelentést ellenőrizték és ennek során arra is fény derült, hogy valamennyi, friss bejelentés adata nyilvánosságra jutott. Ismeretes, hogy a szabadalmi bejelentéseket elsőbbségi bejelentésüket követő 18 hónap múlva teszik közzé, addig a világ összes szabadalmi hivatala zártan kezeli ezeket a dokumentumokat. Amennyiben ugyanis a közzététel előtt ugyanazt a találmányt más is bejelenti egy harmadik országban szabadalmaztatásra, úgy a kizárólagos jogokat ez a fél kapja meg, elzárva ezzel az eredeti bejelentőt a hasznosítástól. A panaszos azt javasolta a minisztérium számára, hogy felügyeleti intézkedés keretében járjon el, ugyanis a külföldi, nagyobb belföldi publicitás esetén a felmerült hiba alkalmas lehet arra, hogy megrendítse a magyar közigazgatásba és a szabadalmi rendszerbe vetett bizalmat. Kiemelte egyszersmind, hogy egyesülete kész együttműködni a KIM-mel a probléma megoldása érdekében, amire több forгатókönyvük is van. Az együttműködést szeretnék kiterjeszteni a hamisítások megelőzésére, a központi K+F ráfordítás megtérülésének elősegítésére, a szellemi tulajdonvédelem gyakorlati, szakmai, civil oldali segítésére.

b) A 2013. szeptember 13-án a KIM-ben lezajlott megbeszélésről készült feljegyzés a fentiekén túl még azt tartalmazta, hogy az említett forgatókönyvek közé tartozna az, hogy a panaszos egyesülete segítené a vizsgálat lefolytatását, illetve a későbbiekben is segítené a minisztérium munkáját.

c) A KIM 2013. szeptember 13-án elektronikus levélben az ügy kapcsán az alábbi kérdéseket tette fel az SZTNH elnökének:

- Továbbra is fennáll-e a biztonsági rés?
- Amennyiben nem áll fenn ez a hiba, mikor történt intézkedés annak kijavításáról?
- Mi volt a hiba oka?
- Meddig állt fent a biztonsági rés, és hány szabadalmi bejelentés lehet érintett?
- Van-e arra vonatkozóan esetleges információjuk, hogy kik és milyen mértékben férhettek

hozzá a szabadalmi bejelentésekhez?

A megkeresésben nem tettek említést a panaszos személyéről.

d) Az SZTNH elnöke 2013. szeptember 17-én küldött elektronikus levelében tájékoztatta a KIM-et, hogy a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara felügyeletét ellátó minőségében a fejleményektől függetlenül informálisan/formálisan kezdeményeznie kell az ottani belső etikai vizsgálatot. Feljegyzés formájában csatolta a panaszos egyesületének alapításáról és működési körülményeiről az eseményeket megelőzően készített elemzésének eredményét, melyet a panaszos – még az ügyet megelőző – augusztusi kijelentései, illetve az SZTNH elnökénél tett látogatását követően készített. A feljegyzés szerint a panaszos egyesületének működése a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara Etikai Szabályzatát több ponton is sértheti.

A feljegyzés 2013. szeptember 11-én kelt, abban az adatszerzéssel kapcsolatban semmilyen információ nem szerepel, arra először a 2013. szeptember 20-án kelt levelében reagált az SZTNH elnöke. Ebben kihangsúlyozta, hogy a hiba megtalálása nem jogosít fel senkit arra, hogy ezt kihasználva jogosulatlanul valamely informatikai rendszerbe behatoljon, onnan információkat töltsön le.

e) 2013. szeptember 19-én levélben fordult az SZTNH a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatósághoz, értesítve a történetekről, illetve a Nemzeti Nyomozó Irodához, melyben feljelentést tett tiltott adatszerzés, információs rendszer vagy adat megsértése és személyes adattal visszaélés bűncselekmények miatt.

f) Ugyanezen a napon készült egy feljegyzés is, mely összefoglalta a hiba okát, illetve a megtett intézkedéseket. A fentiekhez képest e feljegyzésben szerepel az is, hogy az URL-be egy meghatározott formula beírásával volt előidézhető a hibás működés, ezt a címet pedig heteken keresztül való kísérletezéssel hozták létre, ilyen URL-cím ugyanis nem látható a hivatali honlapon lévő alkalmazásokban, a felhasználók számára nem hozzáférhető.

g) 2013. október 15-én elektronikus levélben tájékoztatta a KIM a panaszost, hogy a vizsgálat még folyamatban van.

h) Az Alkotmányvédelmi Hivatal 2013. december 21-én kelt összefoglaló jelentése tartalmazza, hogy miután az SZTNH a panaszostól értesült arról, hogy a kamara elnökéhez is fordult, az SZTNH elnöke a helyzet tisztázása érdekében azonnal megkereste őt. A kamara elnökétől 2013. október 3-án tájékoztatásul megkapta elektronikusán a panaszos egyesületétől származó 2013. szeptember 30-i levelet, amelyre 2013. október 4-én írásban válaszoltak a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara számára.

A jelentésben szerepel emellett az is, hogy az SZTNH az adott ügyben az egyéni felelősség megállapítása érdekében fegyelmi eljárások megindítását is indokoltnak és szükségesnek tartotta a belső vizsgálatok és a külső, felkért független szakértők véleménye alapján. Összesen négy kormánytisztviselő tekintetében indult el fegyelmi eljárás (akik közül három személy vezető). Fegyelmi büntetésként egy személy esetében vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés, három másik személy esetében megrovás büntetéséről döntött a fegyelmi tanács.

4) A **Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara** az alábbiakról tájékoztatott:

A panaszossal szemben két eljárás van folyamatban a kamara előtt.

a) Az elsőben 2013. október 14-i keltezésű a beadvány, amelyben egy külföldi székhelyű vállalat, illetve egy feltaláló fordult hozzájuk, képviselőjük egy ügyvédi iroda. A beadvány szerint a panaszos alapított egy egyesületet, aminek a vezető tisztségviselői mind tagjai a panaszos irodájának is. Az egyesület célul tűzte ki, hogy töröltet Magyarországon egy nemzetközi védjegyet, amit az említett vállalat birtokol, ezért a kamarához fordultak.

b) A másik eljárás az adatletöltések miatt indult, hivatalból. Az eljáró vizsgálóbiztos megbízását a kamara elnökétől kapta 2013. november 14-én. Megkereste a panaszost, illetve az SZTNH elnökét is. Arra a következtetésre jutott, hogy adathalászat volt a tevékenység, bizonyításnak elég lett volna egy ügy is, de ő eleve 5-öt csatolt, ami még mindig elfogadható lenne, azonban 884 ügy volt érintett. A panaszos azt mondta, hogy nem ő járt közjegyzőnél, nem is adott erre megbízást, azonban ez valószínűtlen.

A vizsgálóbiztos jelentése alapján a kamara elnöke fegyelmi eljárást indított a panaszossal szemben, mivel megítélése szerint a fegyelmi vétség alapos gyanúja állt fenn. A hivatalbóliságból fakadóan az ügyben más panaszos nem szerepel. A panaszost tájékoztatták arról, hogy ügyében Fegyelmi Bizottság jár el, amely a bizonyítékok begyűjtése után fogja megkeresni őt, illetve képviselőjét, és megküldi a keletkezett iratokat. Ekkor 15 napja lesz reagálni, majd kitűzik a szóbeli tárgyalás időpontját. A tájékoztatáshoz mellékeltek a vizsgálóbiztosi jelentést.

c) A panaszos panaszbeadványa kiegészítésében csatolta továbbá a nem nyilvános szabadalmi bejelentések miatt indult kamrai fegyelmi eljárás iratanyagát, illetve egyéb kamarai iratokat.

A 2013. november 14-én kelt vizsgálóbiztosi felkérés szerint a panaszossal szemben fegyelmi vétség merült fel, amelyről a kamara elnöke 2013. szeptember 30-án értesült, amikor a panaszos eljuttatta levelét hozzá, majd előzetes egyeztetés után találkozott is vele és dokumentumokat adott át számára. A panaszos a találkozó során átadta a számára az ő saját, nem nyilvános ügyének első oldalát és igénypontjait, továbbá egy másik, szintén nem nyilvános szabadalmi bejelentés díjfizetési beadványát, illetve a leírás első négy oldalát is, annak bizonyítására, hogy tényleg hozzáfért titkos szabadalmi dokumentumokhoz. Elmondta azt is, hogy az esetről tájékoztatta a KIM-et és e találkozót követően az SZTNH elnökével fog tárgyalni. Ezt követően az SZTNH elnöke tájékoztató levélben fordult a kamarához, melyben ugyan nem nevezte meg a panaszost, de utalt arra, hogy az adathalászat egy irodához köthető. A kamara elnöke a felkérésben kérte a vizsgálóbiztos, hogy vizsgálata terjedjen ki arra, hogy a panaszos birtokában lévő, illetve a KIM-nek átadott adatok továbbra is titokként vannak-e kezelve, hol és milyen körülmények között zajlott az adatok közjegyző előtti rögzítése, illetve tájékozódjon arról, hogy az SZTNH milyen összefüggést tud bizonyítani a panaszos, annak irodája, illetve egyesülete között. Ugyanezen a napon értesítette a panaszost is a vizsgálóbiztos kijelöléséről.

Az SZTNH elnökének 2013. október 4-én kelt levele tartalmazza a hivatal álláspontját az előző nap a kamarától kapott levélre, melyben elküldték számukra a panaszos szeptember 30-án kelt, a kamara elnökének címzett levelét. Eszerint az SZTNH az adatok nyilvánosságáról a KIM-től szerzett tudomást, amely nem közölte a bejelentő nevét.

A fentiekben már ismertetett tényeken kívül e levél tartalmazza azt is, hogy első alkalommal 2013 februárjában fordult elő, hogy valaki a felkínált alkalmazást megkerülve tekintett meg egy adott ügyvivői iroda által képviselt, megsemmisítési ügyet.

A bejelentők szabadalmazási esélyeivel kapcsolatban a korábban már ismertetett álláspontot tartalmazza ez a tájékoztató is, annyi kiegészítéssel, hogy a bejelentőknek káruk csak akkor keletkezhetne, ha az uniós év leteltét követően, olyan országban tesznek bejelentést, amelynek szabadalmi törvénye nem rendelkezik türelmi időről.

A vizsgálóbiztos 2013. november 26-án fordult kérdéseivel a panaszoshoz. A kérdések nagyrészt arra irányultak, hogy honnan szerzett tudomást az adatok nyilvánosságra kerüléséről, honnan ismerte az URL-cím nem változó részét, illetve mit tett az adatok biztonsága, illetve annak érdekében, hogy a bejelentőket ne érhesse kár.

Ugyanezen a napon a vizsgálóbiztos megkereste az SZTNH elnökét is, kérdéseket téve fel többek között arról, hogy pontosan milyen adatokat érintett a hozzáférés, az adatok nyilvánossága mióta állt fenn, az hogyan vált lehetővé, illetve bizonyítható-e, hogy az URL-sor, amely révén megtörtént a hozzáférés soha nem volt hozzáférhető az SZTNH honlapján, továbbá az adathalászatra felhasznált URL-sor „lang=HU” része nem azt bizonyítja-e, hogy az az EPO felől küldött URL-sor alapján készült.

A panaszos 2013. december 2-án kelt levelében válaszolt a vizsgálóbiztosnak. Ebben kifejti, hogy őt is megilleti az ártatlanság védelme és a bizonyítási kötelezettség a kamarát, illetve a panaszost terhelő. Betekintést kér a panaszba, illetve kiemeli, hogy az ügyben nem folytatott szabadalmi ügyvivői tevékenységet. Idézi az SZTNH gondozásában megjelent Iparjogvédelem című tankönyvet, mely szerint a bárki általi hozzáférésnek elegendő csupán a lehetősége. A fentiekben már leírtak szerint cáfolja, hogy az EPO említett felszólalási döntése analógiaként alkalmazható lenne az ügyben. Az URL-címet ő maga csak most ismerte meg, de kollégái elmondásuk szerint már 2012 óta használják, védjegyekkel összefüggésben. Kiemelte azt is, hogy az SZTNH közleménye nem szól arról, amit az érintetteknek küldött levelükben leírtak, vagyis hogy nincs megoldásuk azon bejelentők számára, akik bejelentésüket még a közzétételt megelőzően azért vonták vissza, mert titokban kívánták tartani annak tartalmát. A KIM felé közérdekű bejelentést tett, vagyis nem járt el ügyvivőként. Az adatokat célhoz kötötten, titkosan kezeli. Kérte egyszersmind a vizsgálóbiztos és a kamara elnökét, hogy vizsgálják meg, mennyire független a kamara eljárása, hiszen afelett az SZTNH elnöke gyakorol felügyeletet.

A vizsgálóbiztos 2013. december 5-i levelében annyit írt vissza a panaszosnak az URL-cím kapcsán, hogy a védjegykutatói példa nem alkalmas annak a bizonyítására, hogy a szabadalmak kapcsán is megjelent-e korábban a böngésző kereső sorában a teljes URL-cím. Ennek megfelelően továbbra sem kapott választ arra nézve, honnan lehetett tudni, hogy mi az az URL-cím, amely révén hozzáférhetőek voltak a dokumentumok.

Az SZTNH elnöke 2013. december 3-án kelt levelében válaszolt a vizsgálóbiztosnak. Álláspontja szerint már a vizsgálóbiztos megbízólevelében foglaltak is elegendőek a fegyelmi eljárás megalapozott megindításához, ugyanakkor tovább információkat is közölnek a feltett kérdéseknek megfelelően.

Ezek nagyrészt megegyeznek a fentebb is leírtakkal. Részletesebb tájékoztatást tartalmaz a levél ugyanakkor a hozzáférés módszeréről. Eszerint magát az URL-címet az adathalász kísérletezve állította össze. Az SZTNH honlapja felől is elérhető, e-iratbetekintés nevű alkalmazás használata közben, a címsorban a következő URL jelenik meg: <http://epub.hpo.hu/e-aktabetekintes/?lang=HU>. Ezt a címet nem lehet és soha nem is lehetett arra használni, hogy közzététel előtti dokumentumokat megtekintsenek. Az adathalász a következő struktúrájú címet használta: <http://epub.hpo.hu/e-aktabetekintes/index.html?lang=HU&service=ADATLAP&appId=P1300481>. Ez a cím leginkább arra az URL-címre hasonlít, amelyik az Európai Szabadalmi Hivatal Federated Register nevű alkalmazásában a HU országjelzésre kattintva látható, azzal a különbséggel, hogy ott az „e-aktabetekintes” címrészlet helyett az „e-kutatas” van, a szabadalmakhoz tartozó P betűs ügyszám helyett pedig a hatályosított európai szabadalmakat jelző E betűs ügyszám. Ez az alkalmazás a <https://register.epo.org/application?number=EP06008081&lng=en&tab=legal> címen érhető el.

Az SZTNH minden új bejelentést indító beadványt 2010. január 1-jét követően, majd 2011-ben minden hatósági tárgyú beadványra kiterjedően az iktatás után digitalizálja a benyújtott iratokat. Ez teszi lehetővé az e-iratbetekintést is. A szabadalmi leírások szövegében történő kutatás ugyancsak lehetetlen lenne digitalizálás és szövegfelismerővel kereshetővé tett dokumentumok nélkül.

A vizsgálóbiztos jelentése után a kamara elnöke 2013. december 12-én kelt levelében a kamara Fegyelmi Bizottsága elnökéhez fordult azzal a kéréssel, hogy vonja fegyelmi eljárás alá a panaszost a csatolt vizsgálóbiztosi jelentés alapján. Rögzítette továbbá, hogy ő maga 2013. szeptember 30-án szerzett tudomást az eljárás alapjául szolgáló cselekményről, amikor a panaszos átadta számára két, általa képviselt ügy iratait és jelezte, hogy a KIM-hez fordult.

A csatolt vizsgálóbiztosi jelentés szerint a hozzáférés során alkalmazott speciális keresést csak nagyon ritkán végeznek, ezért ez a lehetőség nem vált ismertté. A hivatali tűzfal naplójadatai egyértelműen arra utalnak, hogy a hozzáférésben és adatletöltésben csak egy iroda lehetett érintett. Az is kiderült, hogy az iroda már 2013. február 12-én alkalmazta a közvetlen URL-címes elérést, noha akkor még csak nyilvános ügyeknél.

A vizsgálóbiztos kiemelte, hogy az informatikai rendszer hibájának bizonyításához elég lett volna egy nem nyilvános szabadalmi dokumentum is, a közjegyzőnél azonban hármat rögzítettek, illetve a kamara elnökének még további kettőt mutattak be, ami már jóval több az elegendő és feltétlenül szükséges bizonyítási mennyiségnél, de talán még elfogadható lenne. A KIM-nek átadott dokumentumok azonban kb. 150 ügyet érintettek, az SZTNH adatai szerint pedig összesen 882 ügy iratait nézték meg.

A letöltést egy, az irodához köthető, illetve egy, az irodán kívüli számítógépről végezték. Arra vonatkozóan nincs bizonyíték, hogy a másik számítógép milyen kapcsolatban áll az érintett iroda vezetőjével (vagyis a panaszossal). Mindezek alapján a panaszos személyes felelősségének megállapítása az általa vezetett irodákban folytatott adathalászat kérdésében indokoltnak látszik.

Az eljáró fegyelmi tanács tagjainak kiválasztása még ebben a hónapban megtörtént, az érintetteket a Fegyelmi Tanács elnöke 2013. december 30-án kelt levelében kérte fel. Az egyik szabadalmi ügyvivőnek a Fegyelmi Tanács elnöke külön elektronikus levelet is küldött azzal, hogy ugyan ő már az első eljárásban is tagja a fegyelmi tanácsnak, azonban úgy gondolja, hogy mindez nem összeférhetetlen, sőt, számos előnye lehet annak, hogy átlátja az esetleges összefüggéseket a két ügy között. Az eljáró fegyelmi tanács elnöke ő maga lesz.

A panaszos 2014. január 16-án a kamarának küldött levelében kérte annak megjelölését, hogy pontosan milyen jogszabályi rendelkezések, illetve az Etikai Szabályzat mely pontjának megsértése alapján indult vele szemben az eljárás, illetve milyen – a szabadalmi ügyvivői tevékenységen kívüli – magatartásával csorbítja az ügyvivői kar tekintélyét.

Jelentésem lezárását követően értesültem arról, hogy 2014. február 25-én a fegyelmi eljárás lezárult. A fegyelmi tanács tudomásom szerint a panaszost kizárta a kamarából, a döntés megszövegezésére és a panaszosnak való megküldésére a jelentésem kiadásáig még nem került sor.

Az érintett alapvető jogok

- Az állam intézményvédelmi kötelezettsége: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”* [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]
- A tulajdonhoz való jog: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”* [Alaptörvény XIII. 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Sztv.) – a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Szüt.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Eutv.)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának hatáskörét az Ajbt. 18. §-a szabályozza. Jelen esetben elsőként azt kellett megvizsgálni, hogy a KIM, az SZTNH, illetve a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara eljárására, illetve a döntéseire kiterjed-e az Ajbt. hatálya.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az SZTNH az Sztv. 115/D. § (1) bekezdése, illetve a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (4) bekezdésének e) pontja szerint kormányhivatal, amely ugyanezen szakasz (2) bekezdésének f) pontja szerint központi államigazgatási szerv.

Az Sztv. 44. § (2) bekezdésének f) pontja szerint az SZTNH hatáskörébe tartozó szabadalmi ügy – többek között – a szabadalmi bejelentések és a szabadalmak nyilvántartása.

Az SZTNH döntései ellen az Sztv. 53/A. § (1) bekezdése értelmében nincs helye fellebbezésnek, újrafelvételi és felügyeleti eljárásnak, valamint az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívásnak, ugyanakkor azt is ki kell emelni, hogy ugyan a nyilvántartás vezetése hatósági tevékenység, az információbiztonság biztosítása eleve nem olyan tevékenység, amelyben valamilyen döntés születik, amellyel szemben aztán jogorvoslattal lehet élni. A panaszos a hiba észlelését követően a felügyeleti szervhez fordult, ezzel álláspontom szerint mindenképpen kimerítette a rendelkezésre álló lehetőségeket, így panasza e részének vizsgálatára fennáll a hatásköröm.

AZ SZTNH mint kormányhivatal a Ksztv. 70. § (1)-(2) bekezdései alapján a Kormány irányítása, és a miniszterelnök által kijelölt miniszter felügyelete alatt áll. A kormányhivatalokat felügyelő miniszterek kijelöléséről szóló 5/2010. (XII. 23.) ME rendelet 1. § d) pontja szerint az SZTNH felügyeletét a közigazgatási és igazságügyi miniszter látja el. A Ksztv. 1. § (2) bekezdésének d) pontja szerint a minisztérium központi államigazgatási szerv, a 32. § (1) bekezdése szerint a miniszter munkaszerve. Mindezek alapján megállapítható, hogy az Ajbt. már idézett 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint a KIM eljárásának vizsgálatára szintén kiterjed a hatásköröm.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

A Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Szüt.) 28. § (1) bekezdése alapján köztestület, amely a 2. § (1) bekezdése alapján kötelező tagság alapján működik (szabadalmi ügyvivőként csak az működhet, aki tagja a Kamarának).

Az Ajbt. hivatkozott rendelkezése szerint, ha a kamara tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő alapvető jogait sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, lehetőségem van vizsgálatot indítani, feltéve, hogy az érintett kimerítette a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket (ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát), vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Vagyis nem szükséges, hogy döntés szülessen az ügyben, vizsgálható önmagában az eljárás is, jelen vizsgálatomban pedig erre került sor. Egyebekben az eljáró fegyelmi tanács határozatával szemben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz lehet fordulni keresettel, a Szüt. 24/G. §-a alapján, amely kizárja az alapvető jogok biztosának vizsgálati lehetőségét [18. § (3) bekezdés e) pont, illetve (7) bekezdés].

Mindezek alapján tehát fennáll a hatásköröm a fegyelmi eljárás vizsgálatára mindaddig, amíg keresetlevél benyújtására nem kerül sor, tudomásom szerint pedig a kamara még nem kézbesítette döntését.

A hatáskör szempontjából mindezekén túl figyelembe kell venni, hogy az ügyben tudomásom szerint több büntetőeljárás is folyamatban van, melyek során az eljárás tárgyát képezi annak megítélése, hogy történt-e bűncselekmény az adatok hozzáférhetővé válása, illetve a panaszos általi megismerése során. Az alapvető jogok biztosa nem nyomozóhatóság, annak megítélésénél, hogy egy cselekmény bűncselekmény-e, kötve van a kérdés megítélésére jogosult szervek döntéseihez. Ennek megfelelően vizsgálatom nem terjedt ki arra, hogy az egyes cselekmények valóban bűncselekményt valósítottak-e meg.

Jelen eljárásom nem terjedt ki továbbá a panaszos hivatalomnál tett közérdekű bejelentésének vizsgálatára, mely speciális (az általános panaszeljárástól eltérő) eljárás tárgyát képezi.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

a) Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában már vizsgálta a szabadalmak alapjogi vonatkozásait.

Az 1338/B/1992. számú, a szabadalom alkotmányos tulajdonjogi vonatkozásaival foglalkozó határozatában kiemelte, hogy a szabadalom intézményének elméleti megalapozására számtalan elmélet ismert (pl. tulajdoni elmélet, jutalomelmélet, ösztönzési elmélet stb.), az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor nem feladata, hogy az elméleteket értékelje, a tudományos vitákban állást foglaljon. Megállapította azonban, hogy az akkori Alkotmány és az alkotmányos jogrendszer ettől függetlenül is megfelelő védelemben részesítette az Alkotmányban meg nem jelenő, egyéb nevesített jogokat is, a vagyoni jogok alkotmányos védelme az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből következett. A Ptk. a szellemi alkotásokat a személyek polgári jogi védelme körében szabályozza, a szabadalmi oltalom a feltaláló személyhez fűződő joga, mely forgalomképtelen és elvileg időbeli korlátok nélkül érvényesíthető, ugyanakkor a feltalálót, illetőleg a szabadalmast a szabadalmi oltalom alapján megillető vagyoni jogok időben korlátozottak és forgalomképesek. A határozat ugyan nem állapította meg a vizsgált szabályozás alkotmányellenességét, azonban jelentősége nem is ebben, hanem abban rejlik, hogy ha röviden is, de utal rá, hogy a szabadalom vagyoni jog, amely alkotmányos védelem alatt áll.

A 17/1992. (III. 30.) AB határozat szintén kimondta, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra is.

A 188/B/2000. AB határozat már részletesebben vizsgálta a tulajdonjogi vonatkozásokat. E határozatában utalt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi tulajdonfogalomra is, mely szerint az alapjogi tulajdonvédelem a polgári jog szerinti, dolgokon fennálló tulajdonjogon és vagyoni értékű jogokon túl kiterjed a tulajdon szerepét átvevő, továbbá az azt biztosító vagyoni jogokra, valamint közjogi alapú jogosítványokra is, vagyis az alkotmányjogi és a polgári jogi tulajdonfogalom tartalma nem feltétlenül esik egybe [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. Hivatkozott a 37/1994. (VI. 24.) AB határozatra is, amely rámutatott, hogy a már megszerzett, továbbá szerzési jogcímen alapuló tulajdon alkotmányos védelme teljes, azt az állam csak a kisajátításra vonatkozó alkotmányjogi rendelkezések alapján vonhatja el. E határozat nem csak a már megszerzett tulajdont részesíti alkotmányos védelemben, hanem a kétségtelen szerzési jogcímen alapulót is.

Ez utóbbi azonban csak akkor áll fenn a 893/B/1994. AB határozat szerint, ha a tulajdonszerzés jogcíme nem vitatható, a tulajdonszerzés és annak terjedelme is kétséget kizáróan garantált. Vagyis mindaddig, amíg a jogcím hatósági, vagy bírósági eljárásban vitatható, az adott vagyontárgyra az alkotmányos tulajdonvédelem nem vonatkozik. Az említett 188/B/2000. AB határozat pedig mindezt alapul véve kimondta, hogy az eljárási oltalommal keletkező vagyoni jog jogalkalmazói döntésen alapul, így az alkotmányos tulajdonvédelem csak akkor terjed ki rá, ha azt már jogerős bírósági (hatósági) határozat megállapította. Az ezt megelőző kutatásokra, fejlesztésekre, beruházásokra ezért a tulajdon alkotmányos védelme nem vonatkozik. A tulajdonvédelem alapjogi oldala mellett jelentkezik annak intézményvédelmi oldala, amely nem a jogalanyokat jogosítja, hanem az államra ró kötelezettségeket.

Eszerint a tulajdonvédelem biztosítása állami kötelezettség, melynek tartalmát például a 481/B/1999. AB határozat is részletezte. Eszerint a tulajdonhoz való jog alapjogi jellege nem a tényleges tulajdonszerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkenéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget. Egyfelől köteles tartózkodni a tulajdonosi szférába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciarendszert, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképesé teszi. A jogi intézményrendszer garanciarendszerének kialakítása sokrétű és összetett feladat, eszközei széles skálán mozognak. A polgári jog klasszikus szabályain túl idetartoznak az alkotmányjogi és közjogi normák, a gazdasági és társasági jog speciális rendelkezései, illetve végső eszközként a büntetőjog is.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a szabadalmi bejelentések tekintetében az állam alkotmányos tulajdonvédelemből fakadó intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy biztosítsa a szabadalom megszerezhetőségének kereteit, lehetőségét, mind jogszabályi, mind pedig tényleges jogalkalmazói szinten.

b) A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB-határozatban a közigazgatási eljárással szemben elvárásként fogalmazta meg, hogy a hatóság eljárása során a tisztességes eljáráshoz való jognak mint alapvető követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni. Ki kell emelni, hogy tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog alatt olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az eljárási jog vonatkozásában fogalmaznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el. Ilyen követelmény különösen a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam, az indokolási kötelezettség, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.

Az Alkotmánybíróság 2/2000 (II. 25.) AB-határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.

A 10/2001. (IV. 12.) AB határozat alapján pedig az is megállapítható, hogy a közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell a tisztességes eljárás egyes legalapvetőbb garanciáinak, például a hatóság nem lehet a saját maga ügyfele, és e két szerepet el kell választani egymástól.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogállamiság követelményével teljesen ellentétes az az eljárási rend, amelyben a hatóság a felek képviselője mellett a közigazgatási hatóság szerepét is betölti.

Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként is megjelent a hatósági eljárások tisztességességének követelménye, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok pedig törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 14/2013. (VI. 17.) AB határozat is kimondta.

Mindezekon túl, fontos követelményként rögzítette az Alkotmánybíróság – ugyan a bíróságok eljárásával összefüggésben – a pártatlan eljárást, illetve annak megfelelő látszatát is. E követelmény elsősorban büntetőeljárásokkal összefüggésben jelent meg, de megtalálható egy választottbíróági eljárással szembeni alkotmányjogi panasz vizsgálatánál (388/D/1999. AB határozat), vagy éppen a Pp. kizárási szabályait vizsgáló döntésnél (1246/D/2007.) is. A követelmény egyrészt magában foglalja a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárást, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelményt is, mely szerint el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlanságával szemben. A pártatlanság kérdését objektív és szubjektív nézőpontból egyaránt vizsgálni kell, a bíróság tagjainak előítéletektől mentesnek kell lenniük, továbbá vizsgálandó az is, hogy – objektív nézőpontból – megvan-e a pártatlanság megfelelő látszata. (ld. pl. a fenti döntéseken túl a 607/D/2003. AB határozat, szintén a Pp. kizárási szabályairól, illetve a 167/B/1995. AB határozat a közjegyzői fegyelmi bíróságokra vonatkozó szabályokról)

A már leírtaknak megfelelően, az Alkotmánybíróság tisztességes (bíróági) eljárással kapcsolatos gyakorlatának csak egy része hivatkozható hatósági ügyekben, figyelemmel kell lenni arra, hogy a korábban megállapított követelmények egy része speciálisan a büntetőeljárásokra vonatkozott, melyek során azonban abszolút követelmények és tilalmak alkalmazandóak, a büntetőeljárás ultima ratio (végső eszköz) jellegéből fakadóan. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a tisztességesség objektív látszatának követelményét az Alkotmánybíróság alkalmazta más (polgári peres, fegyelmi stb.) bíróági eljárásokra is, illetve az Alaptörvény hivatkozott XXIV. cikke külön is nevesíti a részrehajlás nélküli eljárás fontosságát, melynek tartalmát illetően álláspontom szerint egyértelműen hivatkozható a fenti alkotmánybíróági gyakorlat.

Az ügy érdeme tekintetében

A panaszban foglaltak alapján annak megítélése érdekében, hogy történt-e valamilyen, alapvető joggal összefüggő visszasság, az alábbi kérdéseket vizsgál(hat)tam:

- az SZTNH megfelelően védte-e a nem nyilvános szabadalmi bejelentéseket;
- az SZTNH azt követően, hogy értesült a hibáról, milyen intézkedéseket tett;
- a KIM milyen eljárást folytatott a panaszos beadványa nyomán, ennek során milyen jogviszonyba került a panaszossal és abból milyen jogok és kötelezettségek származtak;
- a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara eljárása megfelelt-e a tisztességes hatósági eljárás követelményének.

a) Az Sztv. szerint a szabadalmi bejelentést legkésőbb a legkorábbi elsőbbség napjától számított tizennyolc hónap elteltével közzé kell tenni. A szabadalmi bejelentés közzétételéig csak a bejelentő, a képviselő, a szakértő, illetve a szakvélemény adására felkért szerv, valamint – ha ez törvényben meghatározott feladataik ellátásához szükséges – a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság tekintheti meg az iratokat. A feltaláló az iratokat megtekintheti akkor is, ha nem ő az igényjogosult. A közzétételt követően a szabadalmi bejelentés iratait főszabály szerint bárki megtekintheti. A közzétételig terjedő időszakban vizsgálják meg a bejelentést alakilag, illetve végzik el az újdonságkutatást. [53. §, 57. §, 65. §, 68. §, 69. §, 70. §, 74., §, 75. §, 77. §]

Szabadalom csak olyan találmányra adható, amely újdonság, vagyis nem tartozik a technika állásához. A technika állásához tartozik mindaz, ami az elsőbbség időpontja előtt írásbeli közlés, szóbeli ismertetés, gyakorlatbavétel útján vagy bármilyen más módon bárki számára hozzáférhetővé vált. Az elsőbbséget megalapozó nap általában a szabadalmi bejelentés napja (bejelentési elsőbbség), az ipari tulajdon oltalmára létesült Párizsi Uniós Egyezmény által meghatározott esetben a külföldi bejelentés napja (uniós elsőbbség), illetve a bejelentő azonos tárgykörű korábbi, folyamatban lévő, közzé még nem tett szabadalmi bejelentésének tizenkét hónapnál nem korábbi bejelentési napja, ha azzal kapcsolatban más elsőbbséget nem érvényesítettek (belső elsőbbség). (2. §, 61. §)

Az egyes elsőbbségek időpontja ugyanakkor nem feltétlenül esik egybe, sőt, nem is feltétlenül a bejelentés napjával kezdődnek, egyes esetekben akár a későbbi bejelentést is első bejelentésnek lehet tekinteni, illetve az elsőbbségi jog eleve csak azonos találmányok esetén áll fenn¹, vagyis szélsőséges esetben, az eredeti bejelentés adatait felhasználva, azokat módosítva is vissza lehet élni a megismert adatokkal.

A törvény indokolása is kiemeli, hogy ugyan a bejelentést követően még ideiglenes oltalom sem áll fenn, ugyanakkor a jogosultnak fontos érdeke, hogy a találmány idő előtt ne jusson nyilvánosságra, mivel az meghiúsítja a hatékony hazai és külföldi jogvédelem biztosítását, mindez pedig indokolja a nyilvánosság széles körű korlátozását e körben.

A nem nyilvános szabadalmi bejelentések nyilvánosságát illetően alapvetően nincsen vita a panaszos és az SZTNH között tekintetben, hogy valóban fennállt egy információbiztonsági hiba, több mint egy éven keresztül, ugyanis a 2012-ben bevezetett TMview alkalmazásból hiányzott egy megismételt publicitásellenőrzés, így a rendszer gyakorlatilag nemcsak az arra jogosultak (az európai uniós társszervek), hanem elvileg bárki számára hozzáférhetővé tette a szabadalmi bejelentés teljes iratanyagát.

Az SZTNH e körben többször is kiemelte, hogy ez a bárki általi hozzáférhetőség csak elvi szintű, ugyanis az elérési út maga nem volt széles körben ismert, magának a hivatalnak a honlapján nem is volt feltüntetve. Álláspontjuk szerint ténylegesen tehát csak olyan személy férhetett hozzá ilyen úton a dokumentumokhoz, aki tudott arról, hogy egy speciális alkalmazás révén, egy meghatározott URL segítségével is van lehetőség az elérhetőségre.

Nem elvitatva ennek tényszerűségét, ki kell emelnem, hogy a TMview alkalmazás széles körben ismert, számos ország alkalmazza, elsődlegesen védjegyek terén, de egyre inkább alkalmazott a szabadalmak keresésére is. Önmagában pedig az, hogy ennek elérhetősége keresést, illetve iparjogvédelmi jártasságot is igényel, még nem akadályozza annak, hogy a megismerésre nem jogosult személyek is hozzáférjenek nem nyilvános adatokhoz. Másként megfogalmazva, mindez önmagában nem jelent elégséges garanciát arra, hogy kizárólag a megfelelő jogosultsággal rendelkezők ismerjék meg ezeket az iratokat, sem pedig arra, hogy ebből fakadóan a bejelentőket ne érje hátrány.

Az alapjogi tulajdonvédelem tartalmát illetően a fentiekben ismertettem, hogy annak intézményvédelmi oldala megköveteli az államtól (és így azon keresztül a közigazgatási jogalkalmazótól), hogy teremtse meg egyrészt a tulajdonvédelem jogszabályi feltételeit, másrészt az intézményvédelem körébe tartozik az is, hogy e keretek ténylegesen érvényesüljenek is. Álláspontom szerint az államnak már az eljárás ezen szakaszában biztosítania kell a szabadalom megszerzhetőségének objektív kereteit, a jogalkalmazás nem követhet el olyan mulasztást, ami érdemben akadályozza az alkotmányos tulajdon későbbi megszerzését. Hangsúlyozom, hogy ez a kérdés objektív intézményvédelmi oldala, vagyis ebből még nem keletkezik alanyi joga a bejelentőnek arra, hogy meg is szerezze a szabadalmat. Az objektív intézményvédelem szempontjából mindezen túl nem releváns körülmény az, hogy az adatok bárki által hozzáférhetőnek minősültek-e e hiba révén, az, hogy ezt hogyan ítéli meg a nemzeti jog, a joggyakorlat, vagy akár az európai jog, önmagában elegendő az, hogy fennállt mindennek a lehetősége.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az SZTNH azzal, hogy nem biztosította megfelelően a nem nyilvános bejelentések védelmét, nem tett eleget az alkotmányos tulajdonhoz való jog objektív intézményvédelmi követelményeinek.

Az intézményvédelemtől független kérdés annak megítélése, hogy a hiba révén ténylegesen érte-e kár a bejelentőket, mindez a bíróságok hatáskörébe tartozik. Az érintettek ezért polgári peres eljárást kezdeményezhetnek az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése alapján, mely kimondja, hogy

¹ ld. pl. Kacsuk Zsófia: Az európai elsőbbségi jog elemzése az Európai Szabadalmi Hivatal joggyakorlatának tükrében – avagy hogyan igényeljük a serpenyő elsőbbségét műanyag pohárra? In: Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle 3. (113.) évf., 6. szám, 2008. december, illetve <http://www.sztnh.gov.hu/kiadv/ipsz/200812-pdf/03-kacsuk.pdf>

mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére, illetve a Ptk. államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítését szabályozó rendelkezései szerint.

Megjegyzem, hogy önmagában a panaszos cselekményének az indítéka – legyen az akár jó-, akár rosszsziszemű – nem befolyásolja a hatóság intézményvédelmi felelősségét.

Azt is ki kell emelni ugyanakkor, hogy az SZTNH akkor, amikor értesült a biztonsági résről, megtette a szükséges intézkedéseket: megtekintette a KIM birtokában lévő iratokat, még azon a napon, amelyiken elolvasták a megkeresést, majd felfüggesztették a program alkalmazását, az illetékes szervek felé bejelentést tettek, illetve értesítették az érintetteket, a későbbiek során pedig sor került a hibáért felelős munkatársak felelősségre vonására is.

A panaszos azt is kifogásolta, hogy az SZTNH nem tájékoztatta a problémáról a nagynyilvánosságot. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az érintett bejelentők mindegyikének tájékoztatása megtörtént, illetve bizonytalan, hogy a megindult büntetőeljárás érdekeinek a nyilvánosság előtti bejelentés megfelelt volna-e. *Minderre tekintettel, e körben tehát visszásságot nem tártam fel.*

Végezetül a panasz azon része tekintetében, mely szerint a potenciális nyilvánosság akadályja lehet annak, hogy a bejelentéseket a későbbiekben államtitokká (nemzeti minősített adattá) minősítsenek, kiemelem, hogy alapjogi szempontból nem értelmezhető az adatok minősítéséhez fűződő államérdek, az állam nem rendelkezik alapjogokkal. Úgy is megfogalmazható mindez, hogy az állam a saját maga által elkövetett hibáinak maga viseli a következményeit, mely alól nincs mentessége.

b) A KIM eljárását tekintve fontos kiemelni, hogy a panaszos bejelentése álláspontom szerint az Eutv. 2013. december 31-ig hatályban lévő, közérdekű bejelentésekre vonatkozó rendelkezései hatálya alá tartozik.

A törvény 141. § (3) bekezdése határozza meg a közérdekű bejelentés fogalmát, eszerint az olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja, továbbá a közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. E definíciónak a panaszos beadványa megfelel.

A Legfelsőbb Bíróság BH2010. 106 számú eseti döntése is megerősíti ezt, amely a közérdekű bejelentés lényegét abban ragadja meg, hogy az „valamely harmadik fél által elkövetett jogszabálysértésre tekintettel – amely nem feltétlenül a bejelentőnek okozott jogsérelmet – a harmadik fél elleni eljárás lefolytatását célozza. Ez az eljárás azonban nem a bejelentő (vagy más) jogsérelmének reparálására irányul (a jogsérelem léte nem is feltétel), csak a ’köz érdekében’ alkalmazott szankciók, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítására irányuló hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti, amely a jogsérelmet – ha van egyáltalán – legfeljebb közvetve, áttételesen (és részben) orvosolhatja.”

A panaszos az SZTNH felügyeletét ellátó miniszterhez fordult, annak eljárását kezdeményezve egy olyan probléma miatt, ami a találmányok szabadalmi oltalmát megszerezni kívánó, a hivatalnál az érintett több mint egy éves időszakban bejelentést tett személyek jogait és érdekeit alapvetően befolyásolja. Tekintettel pedig arra, hogy a bejelentés tehát az Eutv. rendelkezései hatálya alá tartozik, alkalmazni kell(ett volna) rá az abban meghatározott eljárási rendelkezéseket.

A 141. § (1) bekezdés értelmében a közérdekű bejelentéseket az állami és helyi önkormányzati szervek az Eutv. szerint kötelesek elintézni. Közérdekű bejelentéssel bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez, ha pedig nem a megfelelő szervhez fordultak, a bejelentést nyolc napon belül át kell tenni az eljárásra jogosult szervhez. Erről a bejelentőt egyidejűleg értesíteni kell. [141. § (4)-(5) bekezdés] A 142. § (1) bekezdése értelmében a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. A (2) bekezdés szerint, ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost (bejelentőt) a panasz (bejelentés) beérkezésétől számított tizenöt napon belül – az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgathatja, ha azt a panasz, illetőleg bejelentés tartalma szükségessé teszi. A vizsgálat befejezésekor pedig a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni. Az írásbeli értesítés mellőzhető, ha az elintézésről a jelen lévő panaszost, illetőleg bejelentőt szóban tájékoztatták, és a tájékoztatást tudomásul vette. [141. § (3)-(5) bekezdés]

A rendelkezésre álló dokumentumok szerint minderre nem került sor, az átadott iratsomagban arra vonatkozóan ugyan találtam elektronikus levelet, hogy a vizsgálat még nem ért véget és erről tájékoztatták a panaszost, azonban sem az eljárás várható befejezésének időpontjára vonatkozó tájékoztatást, sem pedig annak befejezéséről szóló értesítést nem találtam és a panaszos állítása szerint nem is kapott ilyet.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja a panaszok és a közérdekű bejelentések tisztességes intézésének követelményét is, így e tekintetben is irányadó, hogy azokat a törvényes határidőn belül elintézni és a született döntést meg kell indokolni. *Ugyan a KIM a 2013. szeptember 11-i bejelentés megtételét követően rövid időn belül, szeptember 13-án az SZTNH-hoz fordult és folyamatosan nyomon követte annak eljárását, vagyis megtett mindent a hiba mielőbbi feltárása és kijavítása érdekében, a fenti rendelkezéseknek a bejelentő irányában nem tett eleget, ezzel pedig a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

A panaszos sérelmezte egyszersmind azt is, hogy személyét a KIM felfedte az SZTNH előtt.

Az Eutv. 143. §-a kimondja, hogy a bejelentőt nem érheti hátrány a közérdekű bejelentés megtétele miatt. A panaszos, illetőleg a közérdekű bejelentést tevő személyes adatai csak a bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, amennyiben e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a bejelentő egyértelműen hozzájárult. A bejelentő adatai egyértelmű hozzájárulása nélkül nem hozhatók nyilvánosságra. Ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követetett el; másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, adatai az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak.

Az iratokat áttekintve nem található arra vonatkozó bizonyíték, hogy az SZTNH a KIM-től értesült a panaszos személyéről. Az egyértelmű, hogy 2013. szeptember 13-án a megkeresésben nem fedték fel a kilétét és az SZTNH munkatársainak szeptember 16-i látogatása kapcsán sem merült fel az, hogy megnevezték volna őt. Az SZTNH a részemre küldött tájékoztatása szerint a KIM októberben nevezte meg a panaszost, azonban addigra már maguk is beazonosították, egyrészt mert a belső elemzések egyértelműen hozzá vezettek (az egyik érintett IP-cím köthető volt hozzá), másrészt ő is felfedte önmagát, amikor a kérésére szeptember 30-án fogadta őt a hivatal elnöke. Az SZTNH elnökének elektronikus levele, amelyet szeptember 17-én küldött el a KIM-nek viszont már arról tanúskodik, hogy tisztában van azzal, ki az érintett bejelentő. Mindezeket figyelembe véve is annyi mondható csak el, hogy ombudsmani eszközökkel nem deríthető fel, pontosan mikortól és milyen forrásból értesült az SZTNH a bejelentő személyéről, az nem ellenőrizhető, hogy szóban elhangzott-e a neve, de a hozzá köthető IP-cím miatt a tájékoztatás nélkül is nagyon rövid idő alatt kideríthető volt ez az adat. *Minderre tekintettel e körben visszásságot nem állapítottam meg.*

c) A Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara fegyelmi eljárásait tekintve az alábbiakat állapítottam meg. Elsőként le kell szögezni, hogy az első fegyelmi eljárás nincs közvetlen összefüggésben a jelenlegi panaszeljárással. Másodsorban ismételtül utalok rá, hogy a fegyelmi eljárást tekintve vizsgálatom arra terjedt ki, hogy az eljárás során biztosítottak-e a tisztességes hatósági eljárás alkotmányos jogából fakadó követelmények.

A szabadalmi ügyvivők fegyelmi felelősségére vonatkozó rendelkezéseket a Szüt. 22-25. §-ai rendezik. E rendelkezések állapítják meg, hogy milyen ügyvivői tevékenység, illetve azon kívüli, vétkes magatartás minősül fegyelmi vétségnek és annak megállapítására ki és milyen eljárásban jogosult. Jelen ügyben tehát ezen eljárási rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálom, alapjogi szempontból. Ennek megítéléséhez szükséges a Szüt. vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése.

A fegyelmi vétséget elkövető szabadalmi ügyvivővel szemben megrovás, szigorú megrovás, pénzbírság, illetve a Kamarából való kizárás fegyelmi büntetések szabhatóak ki. A Kamarából való kizárás büntetést kizárólag akkor lehet kiszabni, ha előtte tárgyalást tartottak, vagyis biztosított volt az érintett szabadalmi ügyvivő személyes meghallgatása.

Fegyelmi ügyekben a Kamara fegyelmi bizottsága – mely a Kamara szerve – háromtagú tanácsban (fegyelmi tanács) jár el. A Szüt. objektív, vagyis mérlegelést nem tűrő kizárási okként nevesíti, hogy a fegyelmi tanács elnökeként és tagjaként nem járhat el:

- aki az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő képviselője és volt képviselője, valamint hozzátartozója;
- aki a panaszt előterjesztette, valamint annak képviselője és volt képviselője, továbbá hozzátartozója;
- a Kamara elnöke;
- akinek a tanúkénti meghallgatása az eljárásban szükségessé válhat;
- aki ellen fegyelmi vagy büntetőeljárás van folyamatban, ennek jogerős befejezéséig.

Szubjektív kizárási ok pedig az elfogultság esete, vagyis szintén nem járhat el, akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható.

Az érintett köteles a rá vonatkozó kizárási okot a Kamara elnökének haladéktalanul bejelenteni, ha pedig az elfogulatlanság kétséges, akkor pedig az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő elfogultsági kifogást terjeszthet elő. A kizáró okról a fegyelmi bizottság elnöke határoz. Ha a fegyelmi tanács határozatképtelenné vált, a fegyelmi bizottság elnöke új fegyelmi tanácsot jelöl ki. Ha pedig a fegyelmi bizottság elnöke kizárási ok vagy akadályoztatás miatt nem tud eljárni, helyette a fegyelmi bizottság korban legidősebb tagja jár el. A Kamara elnökére szintén e kizárási okok az irányadóak, az ő kizárása esetén az alelnök jár el.

A fegyelmi tanács elnöke és tagjai a fegyelmi eljárás intézése során függetlenek, kizárólag a törvénynek vannak alárendelve, és döntéseikkel kapcsolatban nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.

A kizárási rendelkezéseket megfelelően kell alkalmazni a vizsgálóbiztosra is, azzal, hogy a kizáró okot, illetve az elfogultsági kifogást a Kamara elnökénél kell bejelenteni, illetve előterjeszteni, aki dönt a kizáró okról, illetve az elfogultsági kifogásról, illetve szükség esetén új vizsgálóbiztost rendel ki.

Magát a fegyelmi eljárást a szabadalmi ügyvivővel szemben fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén lehet megindítani, a döntést a Kamara elnöke hozza meg. Szükség esetén az ügy előzetes kivizsgálására a fegyelmi bizottság tagjai és póttagjai közül vizsgálóbiztost rendel ki, az előzetes vizsgálat elrendeléséről pedig haladéktalanul tájékoztatja az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivőt, és közli vele az eljárás okát.

A vizsgálóbiztos köteles a tényállás megállapításához szükséges körülményeket tisztázni és az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő javára és terhére szóló bizonyítékokat beszerezni. Ennek érdekében nyilatkoztatnia kell az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivőt, meghallgathatja a panasz előterjesztőjét és a tanúkat, szakértő közreműködését veheti igénybe, az ügy iratait a szabadalmi ügyvivőtől bekérheti, és egyéb bizonyítást végezhet. Az eljárási cselekményről jegyzőkönyvet kell készíteni. A vizsgálat eredményéről jelentést készít a Kamara elnöke részére, amelyhez csatolni kell az iratokat. Magát az előzetes vizsgálatot három hónap alatt be kell fejezni, de ezt a határidőt a Kamara elnöke indokolt esetben, egy ízben további három hónappal meghosszabbíthatja. Az előzetes vizsgálat során az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivőt ugyanazok a jogok illetik meg, mint a fegyelmi eljárásban.

Ezen előzetes szakasz lezárultát követően, ha a Kamara elnöke a tudomására jutott tények, illetve a vizsgálóbiztos jelentése alapján úgy ítéli meg, hogy fegyelmi vétség alapos gyanúja áll fenn, a szabadalmi ügyvivő ellen a fegyelmi eljárást határozattal megindítja, egyidejűleg az iratokat megküldi a fegyelmi bizottság elnökének, és haladéktalanul értesíti az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivőt és a panasz előterjesztőjét.

A fegyelmi eljárás elrendelését követően a fegyelmi bizottság elnöke kijelöli az eljáró fegyelmi tanács elnökét és tagjait. Az ügyben eljáró vizsgálóbiztos nem lehet a fegyelmi tanács elnöke vagy tagja.

A fegyelmi tanács elnöke az előzetes vizsgálat iratainak beérkezését követően a következő intézkedéseket teheti:

- a vizsgálat kiegészítését rendeli el, és az iratokat visszaküldi a vizsgálóbiztosnak;
- határozat hozatalát kezdeményezi tárgyalás mellőzésével; vagy
- kitűzi a tárgyalást.

Ha az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő a tárgyalás mellőzésével hozott, fegyelmi büntetést kiszabó határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül tárgyalás tartását kéri, a fegyelmi büntetést kiszabó határozat a hatályát veszti, és a fegyelmi tanács elnöke tárgyalást tűz ki. Ha tárgyalást tartanak, arra meg kell idézni az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivőt és képviselőjét.

Az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő, a képviselője és a Kamara elnöke az eljárás bármely szakában az eljárásra, valamint a bizonyítékokra nyilatkozatot tehet, az iratokba betekinthez, azokról másolatot kérhet, a tanúhoz, a szakértőhöz kérdést intézhet, és bizonyítási indítványt terjeszthet elő. A tárgyalás nyilvános, azonban a fegyelmi tanács a nyilvánosságot az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő vagy képviselője kérelmére a tárgyalás bármely szakában kizárhatja, illetve hivatalból kizárja a nyilvánosságot, ha szabadalmi ügyvivői titok vagy a személyiségi jogok védelme érdekében szükséges. Maga a tanácskozás és a szavazás zárt ülésen történik. A döntést szótöbbséggel hozzák meg.

A fegyelmi tanács a határozatában az eljárást megszüntetheti, a szabadalmi ügyvivő vétkességének megállapítása mellett mellőzheti a fegyelmi büntetés kiszabását, vagy pedig megállapítja az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő vétkességét, és büntetést szab ki.

Ha a fegyelmi vétség – súlyára és természetére tekintettel – a Kamarából való kizárás fegyelmi büntetését vonhatja maga után, a fegyelmi tanács az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő tevékenységének gyakorlását határozattal felfüggesztheti, melynek időtartama három hónap, és egy ízben, legfeljebb három hónappal meghosszabbítható. A döntés ellen a szabadalmi ügyvivő a kézbesítéstől számított harminc napon belül keresettel fordulhat a bírósághoz. A kereset benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya.

Ha a fegyelmi eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő cselekménye miatt büntetőeljárás is indult, a fegyelmi eljárást a büntetőeljárás jogerős befejezéséig fel lehet függeszteni. Hasonlóképpen, ha az eljárás lefolytatása olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amelynek tárgyában az eljárás más hatóság hatáskörébe tartozik, a fegyelmi eljárást ennek az eljárásnak a jogerős befejezéséig is fel lehet függeszteni.

A fegyelmi tanács határozata ellen az eljárás alá vont szabadalmi ügyvivő a kézbesítéstől számított harminc napon belül keresettel fordulhat a bírósághoz. Az eljárásra a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességgel rendelkezik, és arra a közigazgatási perekre irányadó rendelkezéseket (Pp. XX. fejezet) kell alkalmazni. A kereset a határozat végrehajtására halasztó hatályú. A bíróság a fegyelmi tanács határozatát megsemmisítheti vagy megváltoztathatja, szükség esetén a fegyelmi tanácsot új eljárásra utasítja.

A fegyelmi büntetés hatálya megrovás és szigorú megrovás esetén a fegyelmi határozat jogerőre emelkedésétől számított egy évig, pénzbírságnál három évig, kizárásnál öt évig tart.

A Szűt. eljárási szabályainak áttekintését követően a következők állapíthatóak meg.

A megküldött iratokból kiderül, hogy a panaszos ellen két fegyelmi eljárás van folyamatban, egy panasz alapján, egy pedig hivatalból indult, ez utóbbi eljárás folyik az „adathalászat” miatt.

Az első ügyben a fegyelmi eljárást kezdeményező feltalálót és külföldi gazdasági társaságot képviselő ügyvédi iroda egyik tagja járt el a második ügyben vizsgálóbiztosként, illetve egy másik a Fegyelmi Bizottság elnöke. A panaszos a Kamara elnökét is megkereste az ügyben, még a fegyelmi eljárás megindítása előtt, és két, általa képviselt ügy iratanyagából is mutatott részletet, vagyis az ügyben a Kamara elnöke is érintett.

Mindezekon túl, a Kamara feletti törvényességi felügyeletet gyakorló SZTNH elnök, aki ellenérdekű félnek tekinthető, maga írta egy elektronikus levélben a KIM-nek, hogy formális/informális úton fegyelmi eljárást kezdeményeztet a panaszossal szemben. (Pontosan nem megállapítható, hogy ez melyik eljárásra vonatkozott, illetve végül sor került-e rá, mert a levélben lévő megállapítások inkább az első eljárás tárgyához állnak közel, ott viszont van külön panasz.) Végezetül pedig február 12-én, közös sajtótájékoztató keretében számolt be az SZTNH és a Kamara elnöke az ügy fejleményeiről, beleértve a fegyelmi eljárást is.

Ki kell emelni, hogy a fent ismertetett objektív kizárási okoknak a fegyelmi eljárás megfelel, azok közül egyik sem hozható fel hivatkozási alapként.

Álláspontom szerint ugyanakkor ezek a körülmények legalábbis alkalmasak arra, hogy kétség bevonható legyen a fegyelmi eljárás tisztességessége. A panaszos is felvetette ezeket a kérdéseket a Kamarának írott levelében, azonban az esetleg kizárásról döntés még nem született, kérdéses, hogy egyáltalán vizsgálják-e azt.

A Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara köztestület, mely közfeladatokat lát el, valamint képviseli a szabadalmi ügyvivők érdekeit, védi a szabadalmi ügyvivők jogait, örködik a szabadalmi ügyvivői kötelezettségek teljesítésén, és őrzi a szabadalmi ügyvivői kar tekintélyét [Szüt. 28. § (1) és (4) bekezdések]. Köztestületi jellegéből szükségszerűen fakad, hogy nincs lehetőség más szerv, hatóság kijelölésére, ha kizárási ok merül fel az elnökével szemben. Maga a törvény is úgy rendezi a helyzetet, hogy ilyenkor az alelnök jár el, ami értelemszerűen nem független pozíció. A törvény egyébként több rendelkezést is tartalmaz arra nézve, hogy a fegyelmi tanács külső befolyástól mentesen jár el, pl. nem utasíthatók a döntéshozatalban, illetve azt is meg lehet említeni, hogy az SZTNH elnöke törvényességi felügyeleti jogot gyakorol, amely szintén nem foglalja magában annak a jogát, hogy utasíthassa bármire a Kamarát, vagy annak elnökét. A Szüt. 34. § (3) bekezdése szerint a törvényességi felügyelet arra terjed ki, hogy a Kamara szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, illetve a Kamara határozatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, valamint a Kamara szabályzatainak. A 35. § értelmében pedig ezekben az esetekben az SZTNH elnöke határidő kifizetésével felhívja a Kamarát a jogszabálysértés megszüntetésére, majd pedig, ha az nem intézkedik, keresettel fordulhat a bírósághoz.

Mindezeket figyelembe véve is fontos azonban a közigazgatásban (is) nemcsak a tisztességes eljárás, hanem – ahogyan azt az Alkotmánybíróság fentebb hivatkozott döntései is kihangsúlyozzák – a tisztességesség objektív látszatának biztosítása is. A közigazgatás alapvető feladata a közérdek érvényre juttatása, és a tisztességtelen eljárás látszata – legyen az eljárás egyébként mégoly jogszerű is – pedig alapvetően alkalmas a közigazgatásba és azon keresztül az államba vetett bizalom megingatására. Még akkor is, ha a szabadalmi ügyvivői kar egy kis létszámú, zárt közösség, ahol szinte már szükségszerű, hogy nem lehet olyan eljáró személyt találni, aki pl. ne lenne egy érintett komoly versenytársa, átlátható módon kell eljárni, annak érdekében, hogy az érintettekben, illetve más személyekben (jogalanyokban) e bizalom ne inoghasson meg. Jelen ügyben pedig a fegyelmi eljárás tisztességességének a látszata legalábbis kétséges.

Végezetül azt kívánom még kiemelni, hogy legsúlyosabb büntetésként ugyan kiszabható a Kamarából való kizárás, azonban a bírósághoz fordulás (jogorvoslat benyújtása) esetén ennek végrehajtására a kereset halasztó hatálya miatt nem kerülhet sor, így az a jogerős bírósági döntés meghozataláig nem járhat a szabadalmi ügyvivői tevékenység gyakorlásából való kizárással.

Mindezekre való tekintettel a Kamara fegyelmi eljárásának fentiekben részletezett körülményei tekintetében a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot állapítottam meg.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (4) bekezdése alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy értesítse a panaszost eljárásának eredményéről, illetve a jövőben fokozottan ügyeljen

- a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos eljárások eljárási szabályoknak megfelelő lefolytatására;
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala elnökénél, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen a tulajdonhoz való jogból fakadó objektív intézményvédelmi kötelezettségek követelményeinek teljesülésére;
 - az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a Szabadalmi Ügyvivői Kamara elnökénél, hogy a jövőben gondoskodjon a tisztességes hatósági eljárás követelményeinek megfelelő eljárás lefolytatásáról.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7718/2013. számú ügyben
(kapcsolódó ügy: AJB-5479/2013. és AJB-1052/2014.)**

Előadók: dr. Dezső Adrienn
dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos Zalakomár Közterület-felügyeletének bírság kiszabására irányuló eljárási gyakorlatát sérelmezve fordult a Hivatalomhoz. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve bekövetkezte közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem Zalakomár Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjétől, valamint a nemzeti fejlesztési minisztertől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése. „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
- 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 XXVIII. cikk (7) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.)
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)
- az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet (Rendelet)
- a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ)

A megállapított tényállás

A panaszosok előadták, hogy 7-es számú főút és a Zalakomár belterületén található Petőfi utca kereszteződésében egy balra kanyarodni tilos táblát helyeztek el, az önkormányzat pedig térfigyelő kamerákat szereltetett fel. Az M7-es autópálya bővítésével azonban a tiltó tábla feleslegessé vált, az önkormányzat viszont nem intézkedett annak eltávolításáról, és a Zalakomári Közterület-felügyelet számos gépkocsivezetővel szemben szabott ki 50 ezer forintos közigazgatási bírságot a kötelező haladási irány figyelmen kívül hagyása miatt. A panaszosok többek között azt sérelmezték, hogy a bírság kiszabásáról szóló tájékoztató levélből nem derül ki egyértelműen számukra, hogy miként élhetnek a bírságotlasi eljárásban a jogorvoslati lehetőségükkel, csupán az, hogy a bírság összegének megváltoztatására és elengedésére nincs lehetőség, valamint arról, hogy a bírság meg nem fizetése esetén a közterület-felügyelet közigazgatási eljárás lefolytatását kezdeményezi az illetékes rendőrkapitányságnál.

A panaszosnak küldött tájékoztató nyomtatványon a következő szöveg szerepel: *„Kérem, szíveskedjék a bírság összegét a jelen levél kézhezvételétől számított 30 napon belül befizetni. Ennek elmulasztása esetén hivatalból közigazgatási eljárás lefolytatását kezdeményezem az illetékes rendőrkapitányságnál. A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 101. § (1) bekezdés j) pontja alapján a közlekedési igazgatási hatóság – a kivonási okot észlelő hatóság értékelése alapján – a jármű forgalomból történő kivonását hivatalból rendeli el, ha a jármű üzemben tartója a jogerősen kiszabott közigazgatási bírság megfizetési kötelezettségének nem tett eleget és a jármű forgalomból történő kivonását az eljáró hatóság kezdeményezte. A kiszabott bírság összeg megváltoztatására, elengedésére, valamint részletfizetés adására nincs lehetőségünk.”*

Az AJB-5479/2013-as számú ügyben a panaszos azt is kifogásolta továbbá, hogy a „balra kanyarodni tilos” jelzőtábla kihelyezésére nem a közúti jelzőtáblák megtervezésének, alkalmazásának és elhelyezésének követelményeiről szóló 83/2004. (VI.4.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKMr.) szerint került sor, mivel a jogszabály szerint a jelzőtáblát csak útkereszteződésnél szabad elhelyezni, a vitatott tábla azonban Zalakomár területén a kereszteződés előtt 100 méterrel volt található.

Megkeresésemre a zalakomári jegyző a következőkről tájékoztattott. A közlekedési rend kialakítása, a táblák kihelyezése a 7-es számú főúton már több mint 15 éve történt a balesetek megelőzése érdekében, mivel ebben az útkereszteződésben korábban több halálos baleset is történt. A „Balra kanyarodni tilos” jelzőtáblát – országos közút lévén – a Magyar Közút Nonprofit Zrt. jogelődje az 1990-es években helyezte el, és annak leszerelése iránt a társaság 2013. július 17-én reggel 8 órakor intézkedett. A tábla leszerelése előtt a társaság helyszíni szemlét tartott, amelyen a résztvevők megállapították, hogy az áthaladó forgalom nagysága már nem indokolja a balra kanyarodás tiltását. A tábla kihelyezése és leszerelése tehát nem az önkormányzat hatáskörébe tartozott és a Közterület-felügyelet intézkedésére kizárólag a tiltótábla kint léte alatt került sor. A közigazgatási bírságot kiszabó tájékoztató levél tartalmára vonatkozó szabályozás az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírságotlasi összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendeletben található. Amelynek 8/A. § (1) bekezdése szerint „A Kkt. 20. § (4b) bekezdése alapján a gépjárművezető távollétében kiszabott közigazgatási bírság esetében az üzemben tartó adatait a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően kell megállapítani, és a 4. melléklet szerinti tartalmú tájékoztatót a csekkszelvényvel együtt a gépjármű üzemben tartó címére kell megküldeni.”

A tájékoztató levélben a következőknek kell szerepelnie:

1. Az eljáró hatóság megnevezése, ügyszám (azonosító szám).
2. A jármű rendszáma.
3. A jármű üzemben tartójának adatai (személyazonosító adat, lakcím, nem természetes személy esetében cégnév, székhely vagy telephely).
4. Szabályszegés ideje.
5. Szabályszegés helye (település, kerület, utca, hászám).
6. Lakott területen kívül a kilométerszelvény megjelölése.
7. Tényállás rövid leírása és jogszabályi minősítése.
8. A bizonyítékot rögzítő technikai eszköz megnevezése, illetve az azonosításhoz szükséges egyéb adatok.
9. A bírság kiszabásának alapját képező jogszabályi rendelkezés, a kiszabott bírság összege, megfizetésének határideje és lehetséges módja, tájékoztatás a jogkövetkezményről.
10. Egyéb intézkedés.
11. Az eljáró hatóság megnevezése, bélyegzőlenyomata, a hatóság eljáró tagjának aláírása."

A közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatosan több panasz érkezett az önkormányzathoz, amelyet minden esetben megválasztottak.

A tábla elhelyezésének szabálytalanságával kapcsolatban megkerestem a nemzeti fejlesztési minisztert, aki válaszában arról tájékoztatott, hogy a KRESZ 14. § (5) bekezdése szerint a „Balra kanyarodni tilos” jelzőtábla hatálya arra az útkereszteződésre terjed ki, amelyik előtt azt elhelyezték. A közút igénybevétele során feltételezhető, hogy a gépjárművezető ennek a jogszabályi rendelkezésnek az ismeretében közelíti meg az útkereszteződést. Álláspontja szerint a jelzőtábla kihelyezése a közútkezelő részéről közlekedésbiztonsági szempontból megalapozottnak és a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően történt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen ügyben megállapítható, hogy a Közterület-felügyelet az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.¹

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A Közterület-felügyelet bírságot kiszabó levelének tartalma

A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 17/A. § alapján a közterület-felügyelő a feladatkörébe tartozó, a Kkt-ban meghatározott közlekedési szabályszegés esetén jogosult a Kkt. 20. § (4a) és a (4b) bekezdésében meghatározott közigazgatási bírságot alkalmazni. A közúti forgalomban történő ellenőrzéssel kapcsolatban a Kkt. a panaszosok bírságolása idején hatályos változata a következőket mondta ki:

20. § (4a) A közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha a 20. § (1) bekezdés k) vagy m)² pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személye a helyszínen megállapítást nyer, a

¹ 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

² Kkt. 20. § (1) bekezdés k) pontja

ka) a megengedett legnagyobb sebességre („gyorshajtás”),

kb) a biztonsági öv használatára,

kc) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,

kd) a járművezető szervezetében a szeszes ital fogyasztásából származó alkohol tilalmára („ittas vezetés”)

hatóság eljáró tagja határozathozatal nélkül szabja ki a bírságot és döntését közli az elkövetővel. Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell.

(4b) A közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha az (1) bekezdés kg) pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté és a szabályszegést a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették, a (4) bekezdésben meghatározott bírságot a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben kell kiszabni. Ilyenkor az üzemben tartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó csekkszelvényt megküldeni.

(4c) Ha a gépjármű üzemben tartója a (4b) bekezdés alapján kiszabott közigazgatási bírságot nem veszi tudomásul, a közigazgatási hatósági eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni. Így kell eljárni akkor is, ha a gépjármű üzemben tartójának megküldött csekkszelvényen vagy banki átutalással a közigazgatási bírságot harminc napon belül nem fizetik meg.

Panaszosok a Kkt. 20. § (1) bekezdésének kg) pontjában foglaltakat (kötelező haladási irány figyelmen kívül hagyása) szegték meg, így a Közterület-felügyelet a bírságról szóló csekket, illetve tájékoztatót a jogszabályban meghatározottak szerint postázta a címükre. A tájékoztatóban az szerepelt, hogy amennyiben panaszosok a bírságról szóló csekket 30 napon belül nem fizetik be, akkor a Közterület-felügyelet hivatalból közigazgatási eljárás lefolytatását kezdeményezi az illetékes rendőrkapitányságnál.

A Kkt. 20. § (4c) bekezdése értelmében, ha az érintett fél a bírságot nem veszi tudomásul, illetve a megküldött csekken azt 30 napon belül nem fizeti meg azt, akkor a közigazgatási hatóság eljárás az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni.

8/A. § (2) Ha a gépjármű üzemben tartója a Kkt. 20. § (4b) bekezdése szerinti közigazgatási bírságot a közléstől számított 30 napon belül nem fizeti meg, vagy a közigazgatási bírság kiszabását bármely okból vitatja, a közigazgatási bírság alkalmazására jogosult szerv az 5. mellékletben meghatározott tartalmú irattal *kezdeményezi az elkövetés helye szerint illetékes rendőrkapitányságnál a közigazgatási eljárás megindítását.*

A Közterület-felügyelet arra is felhívta a panaszosok figyelmét, hogy a bírság meg nem fizetése esetén a közlekedési hatóság akár ki is vonhatja a gépjárművüket a forgalomból.

Tekintettel arra, hogy a Közterület-felügyelet tájékoztató levele nem alakszerű hatósági döntés, nem is emelkedhet jogerőre, így ezen levélben kiszabott bírság meg nem fizetése esetén, még nincs lehetőség a gépjármű forgalomból való kivonására, azt kizárólag a közigazgatási eljárást lefolytató, és a bírságot *jogerős* határozatban kiszabó hatóság értesítése alapján rendelheti el a közlekedési hatóság, a Korm. rendelet 101. § (1) bekezdés j) pontja alapján. Az Alaptörvény B) cikkéből levezethető követelmény, hogy a fizetési felszólításokat a hatóságok alakszerű formában közlik a jogalanyokkal. Jelen ügy kapcsán megállapítható, hogy a hatóság által küldött levél nem tekinthető alakszerű határozatnak, ahhoz semmilyen joghatás nem kapcsolható, így a levélben foglaltak nem teljesítéséhez sem fűződhet joghátrány. A panaszosok számára a tájékoztató levél alapján nem egyértelmű, hogy egy esetleges közigazgatási hatósági eljárás megindítása mit takar pontosan, illetve azt a látszatot kelti, hogy a levélben kiszabott közigazgatási bírság meg nem fizetése esetén a járművet a forgalomból kivonják.

ke) a vasúti átjárón való áthaladásra,

kg) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra

kh) az autópálya leálló sávjának igénybevételére,

m) útdíjkorlátozó útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányosan útdíjra

A levél formájában való tájékoztatás, ha az a hatóságtól érkezik, a jogalanyokban a hivatalos kommunikáció látszatát kelti, amely megtévesztő és ezért a vizsgált esetben eleve ellentétes a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal. Továbbá a levél nem ad tájékoztatást arról sem, hogy a panaszosok a rendőrség által lefolytatott közigazgatási hatósági eljárás keretében gyakorolhatják a jogorvoslati jogaikat.

A levélben szereplő azon mondattal, hogy „a kiszabott bírság összeg megváltoztatására, valamint elengedésére nincs lehetőségünk”, azt sugallja, hogy tulajdonképpen semmilyen jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésükre a Közterület-felügyelet bírságot kiszabó levelével szemben.

Fentiekén túl arra sem hívta fel a Közterület-felügyelet a panaszosok figyelmét, hogy a közterület felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 23. §-a szerint, a közterület felügyelői intézkedések miatti jogorvoslatra a közigazgatási hatósági eljárás, illetőleg a szabálysértési eljárás szabályai az irányadók. Amennyiben a felügyelői intézkedést követően közigazgatási hatósági vagy szabálysértési jogorvoslati eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye.

Álláspontom szerint a panaszosok alappal érezhették úgy, hogy megfosztották jogorvoslati lehetőségeiktől, hiszen a Közterület-felügyelet csupán arról tájékoztatta őket, hogy a bírságot 30 napon belül kell megfizetni, ennek elmulasztása esetén közigazgatási eljárás lefolytatását kezdeményezi. A Közterület-felügyelet tehát nem tájékoztatta helyesen, világosan és érthetően panaszosokat a bírság meg nem fizetése, illetve el nem ismerése esetére irányadó eljárási szabályokról – különös figyelemmel a jogorvoslati lehetőségekre –, csupán arról, hogy a kiszabott bírságösszeg megváltoztatására, elengedésére, valamint részletfizetésre nincsen lehetőség.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a Zalakomári Közös Önkormányzati Hivatal Közterület-felügyelete azzal, hogy közlekedési szabályszegéssel összefüggésben kirótt közigazgatási bírság megfizetésével kapcsolatban nem tájékoztatta teljes körűen panaszost az irányadó eljárási szabályokról és jogorvoslati lehetőségeiről a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

2. A közúti jelzőtábla elhelyezése

A GKMr. Mellékletének 14.2. pontja előírja, hogy a Jobbra bekanyarodni tilos, illetőleg Balra bekanyarodni tilos jelzőtáblákat csak útkereszteződésnél szabad elhelyezni.

Panaszosok arra hivatkoztak, hogy a közúti jelzőtáblát a GKMr. szabályaival ellentétesen, nem közvetlenül a kereszteződésnél, hanem 100 méterrel azt megelőzően helyezték el. Ez alapvetően meghatározza azt a kérdést, hogy a tábla tilalma vonatkozott-e a kereszteződésre, és így jogszerűen szankcionálhatók-e a kereszteződésben balra kanyarodó gépjárművek üzembentartói. Ha ugyanis az elhelyezett tábla a GKMr. szabályai alapján az adott kereszteződésre nem vonatkozik, akkor értelemszerűen joghatás sem kapcsolható a táblával ellentétes magatartás tanúsításához.

A GKMr. szabályainak értelmezése, illetve azok konkrét esetben való alkalmazhatóságának megítélése a jogalkalmazó szervek és végső soron a bíróság feladata; ebben a kérdésben az alapvető jogok biztosa nem foglalhat állást.

Az Ütv. 29. § szerint (1) Az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét.

(2) Ha törvény másképp nem rendelkezik, az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvényt sértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, felhívással él a törvényt sértés megszüntetése érdekében.

(3) Az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvényt sértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást a döntéséig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.

Mindezek alapján – a legfőbb ügyész útján – az illetékes ügyészség vizsgálatát kérem a tábla elhelyezése jogszerűségének vizsgálatára.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § alapján felkérem Zalakomári Közös Önkormányzati Hivatal Közterület-felügyeletének a vezetőjét, intézkedjen annak érdekében, hogy a Közterület-felügyelet a bírságolásról tájékoztató levelében teljes körűen és közérthetően ismertesse ügyfeleivel az őket megillető jogorvoslati lehetőségeket, illetve az eljárás rendjét.

Az Ajbt. 33. § alapján felkérem a legfőbb ügyészt, hogy vizsgálja meg a Balra kanyarodni tilos tábla kihelyezése megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak, és amennyiben nem, úgy tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7736/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A hozzám érkezett állampolgári panasz szerint a közszolgáltató 2013-tól az önkormányzati rendeletben foglalt heti egy alkalom helyett két alkalommal végzi hetente a hulladék elszállítását, és ennek alapján számlázza ki a hulladékgazdálkodási díjat. A panaszos álláspontja szerint így a közszolgáltató – az ingatlanhasználók terhére – kétszeres bevételhez jut, ami álláspontja szerint aránytalan. A panasz alapvetően a közszolgáltatási szerződés módosítása során a polgármester eljárásával, valamint az önkormányzat hulladékgazdálkodási rendeletének utólagos módosításaival kapcsolatos, ebben a vonatkozásban azonban a panasz benyújtásával egyidejűleg a panaszos a Somogy Megyei Kormányhivatalhoz is fordult, a Kormányhivatal intézkedései ebben a tekintetben a panaszt orvosolták.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és több korábbi (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; AJB-1187/2010.; AJB-7481/2010.) ombudsmani jelentésre is tekintettel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, tekintettel arra, hogy a felmerült visszásság természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A vizsgálat megindítását megelőző panaszbeadvány felveti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének sérelmét amiatt, mert az összegyűjtött hulladékot a közszolgáltató heti egy alkalom helyett kétszer szállítja el, s ez a gyakoriság szolgál az ingatlanhasználók közszolgáltatási díjfizetési kötelezettsége megállapításának alapjául.

A panasz alapján megvizsgáltam gyakoriságát Inke Község Önkormányzat Képviselő-testületének a köztisztaságról, valamint a szervezett köztisztasági szolgáltatás kötelező igénybevételeéről szóló 12/2012. (XII. 13.) rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 1. § 32. pontja szerint *Ingyentulajdonos: az a természetes, vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek/amelynek tulajdonában, birtokában, vagy használatában lévő ingatlanon települési szilárd hulladék keletkezik.* A 34. pontja szerint *Közzolgáltatási díj: az önkormányzat rendeletében meghatározott, a rendelet hatálya alá tartozó települési szilárd hulladékkal összefüggő hulladékkezelési közzolgáltatás igénybevételeért az ingatlantulajdonos által a Közzolgáltatónak fizetendő, a jelen rendeletben meghatározott díjfizetési időszakra vonatkozóan megállapított díj.*

Az Ör. 9. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az *Inke községben lakóingatlannal, illetve üdülővel rendelkező tulajdonosok, illetve a lakó és üdülő ingatlant használók kötelesek az önkormányzat által szervezett közzolgáltatást igénybe venni.* Az (5) bekezdés szerint *a hulladék összegyűjtéséhez szükséges 110/120, valamint 240 liter nagyságú gyűjtőedényt a szolgáltató köteles biztosítani.*

Az Ör. 12. § (2) bekezdése szerint *az ingatlan tulajdonosa vagy használója a hulladékot az erre a célra rendszeresített gyűjtőedényben, vagy (többleshulladék esetén) az erre a célra szolgáló, a Szolgáltató emblémájával ellátott műanyag zsákban köteles kihelyezni.*

Az Ör. V. „A fizetendő díj megállapítása” fejezetében a 18. § szerint *„(2) A közzolgáltatási díj rendelkezésre állási díjből és üritési díjből áll. (3) A rendelkezésre állási díj a számlázási és beszedési költségek, a környezetvédelmi kiadások, különösen a környezetvédelmi hatóság eljárásáért fizetett illeték, vagy igazgatási szolgáltatási díj, a jogszabályon alapuló környezetvédelmi kötelezettségek teljesítése érdekében végzett beruházások, illetve mérések és vizsgálatok költségei, a közzolgáltatás teljesítéséhez használt létesítmények, eszközök elhasználódásából eredő, azok felújítását, pótlását, korszerűsítését, bővítését, rekonstrukcióját szolgáló kiadások és ráfordítások ellenértékéből áll. (4) A rendelkezésre állási díj éves díj, amelyet a közzolgáltatás igénybevétele kötelezett ingatlanhasználó a felépítménnyel rendelkező önálló ingatlanokként, a szolgáltatás igénybevétele mértékétől függetlenül köteles megfizetni. (5) Az üritési díj a hulladékkezelés és hulladékszállítás teljes folyamatának a rendelkezésre állási díjban nem fedezett minden egyéb költsége és indokolt ráfordítása ellenértékéből áll. (6) Az üritési díj a díjfizetési időszak üritési száma, a választott edény térfogata (liter) és az egységnyi díjtétel szorzata. (7) A hulladékszállításra igénybe vehető zsákos szemétszállítás esetén a zsák és a hulladékkezelés díját is magába foglaló díjat e rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.*

Az Ör. 20/B. § (1) bekezdése szerint *szüneteltethető a közzolgáltatás igénybevétele azokon az ingatlanokon, ahol állandó jelleggel nem tartózkodik senki sem. Szüneteltetés esetén az ingatlan tulajdonosát alapidő fizetési kötelezettség terheli.* Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint *a szüneteltetésre vonatkozó igényt a tulajdonos írásban köteles bejelenteni a Közzolgáltatónak. A bejelentéshez mellékelni kell a jegyző igazolását arról, hogy az ingatlan lakatlan és így ott nem keletkezik hulladék. A jegyző az igazolást a népességnylvántartás adatai és hivatalos tudomása alapján adja ki.*

Az Ör. 1. számú melléklete „A települési szilárd hulladék díja 2013. január 1-jétől” 1. pontja szerint *„A fizetendő közzolgáltatási díj az egységnyi díjtétel és a szolgáltatás gyakoriságának vonzata, valamint a rendelkezésre állási díj összegéből áll. A) Rendelkezésre állási díj 6000 Ft/ingatlan/év+ÁFA; Hulladék üritési díja (egységnyi díjtétel) 110/120 literes edénynél 17.060 Ft/liter/év+ÁFA; Hulladék üritési díja (egységnyi díjtétel) 240 literes edénynél 34.320 Ft/liter/év + ÁFA; B) 120 literes hulladékgyűjtő zsák ára 490 Ft+ÁFA”*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi

önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik.

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴ Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítsák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgyűjtés és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: (...) c) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit; f) az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

A kötelmek közös és a szerződésre vonatkozó általános szabályok megfelelő alkalmazásának Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok, közöttük az önkormányzati rendeletek rendelkezéseinek.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozáshoz képest eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata a Htv. 35. §-a és 88. § (4) bekezdése szerint.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtődény űrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) így közvetlenül is összefüggésben állanak a közszolgáltatási díjakkal, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani. A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottak szerint állapította meg az Ör. 9. § (3) bekezdése a hetente egyszeri, konkrét gyakoriságot, a helyi szükségletekre is figyelemmel.

A hivatalból kiterjesztett vizsgálatomat megelőzően, panaszra indult eljárásom során a Kormányhivatal arról tájékoztatót, hogy a polgármester által előzetesen megkötött közszolgáltatási szerződésben foglalt kikötés alapján a Képviselő-testület 2013. október 31-i rendkívüli ülésén az Ör. 9. § (3) bekezdését a 11/2013. (XI. 04.) önkormányzati rendelettel úgy módosította, hogy a hulladék elszállítására hetente kétszer, hétfői és csütörtöki napokon kerül sor. A polgármester Kormányhivatalhoz intézett szakmai állásfoglalás kérése alapján, a Kormányhivatallal folytatott konzultáció eredményeként ugyanakkor később, a Képviselő-testület 2014. január 9-i rendkívüli ülésén az Ör. 9. § (3) bekezdését ismét módosította az 1/2014. (I. 10.) önkormányzati rendelet 1. §-ával, ennek alapján a korábbiaknak megfelelően, jelenleg is *hetente egyszer, hétfői napokon* kerül sor a háztartásokban keletkezett szilárd hulladék közszolgáltató általi elszállítására.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában⁷ is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban, azonban e határozataiban az Alkotmánybíróság nem határozta meg a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtődény méretét.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtődény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtődény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a)* a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, *b)* az ingatlan használók számát, *c)* az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint *d)* az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és ezeken alapulóan a közszolgáltatási szerződés állapítja meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján. A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlan használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) és 6:60. § (1) bekezdésében foglalt követelmények alapján az önkormányzati

⁷ 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Az Ör. 9. § (5) bekezdése az ingatlanhasználók számára hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítéséhez a 110/120 literes és 240 literes gyűjtőedények használatát teszi lehetővé, előírva azt, hogy a gyűjtőedényt a szolgáltató köteles biztosítani. Az Ör. 12. § (2) bekezdése az ingatlanhasználók hulladék gyűjtésére és átadására szolgáló gyűjtőedények használata mellett lehetővé teszi a többlethulladék gyűjtésére a hulladékgyűjtő műanyag zsák használatát is.

Korábban több jelentésemben⁸ megállapítottam, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének a vonatkozó jogszabályok és az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása tartalmazza az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb, 60-80 literes hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét.

Korábbi jelentéseimben megállapítottam azt is, hogy a 110-120 literesnél kisebb edény választását és használatát lehetővé tevő önkormányzati szabályozás ösztönzi az ingatlanhasználókat a hulladékképződés megelőzésére és a hulladék mennyiségének csökkentésre, valamint – ahol erre az önkormányzati rendelet megfelelő lehetőséget biztosít – a hulladék hulladékfajtaikként elkülönített gyűjtésére. A 110-120 literesnél kisebb edény választásának biztosítása az önkormányzati rendeletekben így amellet, hogy a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét megfelelően érvényesíti, egyidejűleg a fenntarthatóság követelményének is megfelel, amely a Htv. 3. §-ában foglalt alapelvek, a 4-6. §-okban foglalt környezetvédelmi és egészségvédelmi célkitűzések, valamint a 7. § szerinti hulladékhierarchia szabályain alapulva a hulladékgazdálkodás új rendszerének legalapvetőbb szabályozási szempontja. *Megállapítottam ezért korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az Ör. azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

2. A Htv. 47/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.

A Htv. 35. § e) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit.

A Htv. 88. § (4) bekezdése ehhez is kapcsolódóan úgy rendelkezik, hogy Felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; (...) *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés *b)* pontjának *bb)* alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

Ahogy azt a tényállásban is már feltártam, az Ör. 1. § 34. pontja szerint *Közszolgáltatási díj: az önkormányzat rendeletében meghatározott, a rendelet hatálya alá tartozó települési szilárd hulladékkal összefüggő hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanulajdonos által a Közszolgáltatónak fizetendő, a jelen rendeletben meghatározott díjfizetési időszakra vonatkozóan megállapított díj.*

⁸ Ld. OBH-2338/2007. , AJB-1187/2010., AJB-1537/2013; AJB-4763/2013; AJB-5119/2013; AJB-5740/2013; AJB-5468/2013; AJB-5761/2013; AJB-7898/2013. jelentéseket

Az Ör. V. „A fizetendő díj megállapítása” fejezetében a 18. § szerint „(2) A közszolgáltatási díj rendelkezésre állási díjból és üritési díjból áll. (3) A rendelkezésre állási díj a számlázási és beszédési költségek, a környezetvédelmi kiadások, különösen a környezetvédelmi hatóság eljárásáért fizetett illeték, vagy igazgatási szolgáltatási díj, a jogszabályon alapuló környezetvédelmi kötelezettségek teljesítése érdekében végzett beruházások, illetve mérések és vizsgálatok költségei, a közszolgáltatás teljesítéséhez használt létesítmények, eszközök elhasználódásából eredő, azok felújítását, pótlását, korszerűsítését, bővítését, rekonstrukcióját szolgáló kiadások és ráfordítások ellenértékéből áll. (4) A rendelkezésre állási díj éves díj, amelyet a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett ingatlanhasználó a felépítménnyel rendelkező önálló ingatlanokként, a szolgáltatás igénybevételének mértékétől függetlenül köteles megfizetni. (5) Az üritési díj a hulladékkezelés és hulladékszállítás teljes folyamatának a rendelkezésre állási díjban nem fedezett minden egyéb költsége és indokolt ráfordítása ellenértékéből áll. (6) Az üritési díj a díjfizetési időszak üritési száma, a választott edény térfogata (liter) és az egységnyi díjtétel szorzata. (7) A hulladékszállításra igénybe vehető zsákos szemétszállítás esetén a zsák és a hulladékkezelés díját is magába foglaló díjat e rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.

Az Ör. 1. számú melléklete „A települési szilárd hulladék díja 2013. január 1-jétől” 1. pontja szerint „A fizetendő közszolgáltatási díj az egységnyi díjtétel és a szolgáltatás gyakoriságának vonzata, valamint a rendelkezésre állási díj összegéből áll. A) Rendelkezésre állási díj 6000.-Ft/ingatlan/év+ÁFA; Hulladék üritési díja (egységnyi díjtétel) 110/120 literes edénynél 17.060.-Ft/liter/év+ÁFA; Hulladék üritési díja (egységnyi díjtétel) 240 literes edénynél 34.320.-Ft/liter/év + ÁFA; B) 120 literes hulladékgyűjtő zsák ára 490.-Ft+ÁFA”

Amint arra a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5015/2013/6. számú határozatában utalt, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgtv.) 23. § f) pontja 2013. január 1-jét megelőzően a következőképpen rendelkezett: a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét.

2013. január 1-jével a Hgtv. egészét hatályon kívül helyezte a Htv., s ettől az időponttól hatályosan új szabályt alkotott. A Htv. jelenleg hatályos 47/A. § (1) bekezdése – a Htv. korábbi 47. § (4) bekezdésével azonos tartalommal rendelkezik a miniszter rendeletalkotási jogköréről. E szerint: „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.”

A Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja változatlan maradt. Ennek értelmében felhatalmazást kap: b) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter, hogy ba) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó díjképzés átláthatóságának biztosítása érdekében a közszolgáltatók által közérdekből közzéteendő adatok – különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos díjmegállapítás, költségek, bevételek, kiadások, beruházások, valamint az ezzel összefüggő műszaki információk – körét és a közzététel módját, bb) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, a díjalkalmazási feltételeket, a díjmegfizetés rendjét megállapítsa.

A Htv. 89. §-a szintén nem változott. Ennek értelmében a Htv. rendelkezései 2013. január 1-jén léptek hatályba, tehát 2013. január 1-jétől jogalkotói hatáskörrel nem a települési önkormányzat képviselő-testülete, hanem a miniszter rendelkezik. A Htv. korábbi 91. § (2) bekezdése értelmében „A 88. § (3) bekezdésének b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott rendelet hatálybalépéséig a közszolgáltató – a (3), (4) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – a 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2%-kal megemelt mértékű díjat alkalmazhat”.

A Htv. 91. § hatályos szövegét a rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény és a szippantott szennyvízre vonatkozó rezsicsökkentésről, valamint egyes törvényeknek a további rezsicsökkentéssel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXIV. törvény állapította meg.

A Htv. 91. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj legmagasabb mértékét 2013. július 1-jétől 2014. december 31-éig az e §-ban foglalt eltérésekkel kell megállapítani. A Htv. 91. § (2) bekezdés értelmében „A természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő szolgáltatási egységre jutó összeg (beleértve az alapidíjat) nem haladhatja meg a 2012. április 14. napján alkalmazott díj legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt összegének 90 százalékát.”

A Htv. 91. § (7) bekezdése – a nem természetes személy ingatlanhasználók vonatkozásában – a korábbihoz hasonló szabályt tartalmaz: „A nem természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő összeg nem haladhatja meg a települési önkormányzat 2012. december 31-én hatályos rendeletében meghatározott – kedvezmények és mentességek nélküli – teljes közszolgáltatási díj legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt összegét.”

A Htv.-nek a 2013. évi CXXV. törvény 39. § (1) bekezdésével módosított 47. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni.”

Ezzel a szabályozási tartalommal azonos rendelkezést tartalmaz a HgKr. 2. § (1) bekezdése is, amely szerint: „A közszolgáltatási díjat legalább egyéves díjfizetési időszakra kell meghatározni.” A kormányrendelet ezen rendelkezését a Hgtv. hatályon kívül helyezése és a Htv. hatálybalépése, illetve módosításai nem érintették. Az érintett önkormányzat képviselő-testülete az Ör.-t a 2012. december 13-i képviselő-testületi ülésen fogadta el és ezen a napon kihirdette.

Ahogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának már idézett határozata megállapította, a Htv. 89. § (1) bekezdése szerint a törvény 2013. január 1-jén lép hatályba. A Htv. eredeti 47. § (4) bekezdéséből – illetve módosítás után a 47/A. § (1) bekezdésből – valamint a 88. § (3) bekezdés b) pontjából egyértelműen következik, hogy a települési önkormányzatoknak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó jogalkotói hatásköre 2013. január 1-jén megszűnt. Ez nemcsak a Htv. hatálybalépéséből következik, hanem abból is, hogy az önkormányzatoknak az adott tárgyban rendeletalkotásra felhatalmazást adó Hgtv. hatályát veszítette 2013. január 1-jén.

Tehát az érintett önkormányzat, amikor 2012. év végén megalkotta az Ör.-t, ezt annak tudatában tette, hogy 2013. január 1-jétől ebben a tárgyban a rendeletalkotási hatásköre úgy szűnik meg, hogy más – a miniszter kap – erre felhatalmazást, mert a Htv.-t 2012. november 30-án a Magyar Közlöny 160. számában kihirdették.

Az Ör. 21. § (1) bekezdése szerint a rendelet 2012. december 15. napján lép hatályba. Az Ör. 1 mellékletben megállapított közszolgáltatási díjtételek a melléklet címe szerint (A települési szilárd hulladék díja 2013. január 1-jétől) az Ör. 1. § 34. pontjával 18. § (7) bekezdésével összefüggésben 2013. január 1. napját követően váltak érvényessé, vagyis a közszolgáltatási díjat a Htv. 2013. január 1-i hatálybalépését követő időszakra vonatkozóan állapítják meg.

A Jat. 12. § (1) bekezdése értelmében a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. A Jat. 13. § (1) bekezdése értelmében a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

A Jat. fenti rendelkezéseinek egybevetéséből következően a felhatalmazás jogosultjának változása esetén lehetőség van olyan jogalkotásra, amelynek értelmében a régi felhatalmazás alapján született jogszabály addig marad hatályban, amíg a felhatalmazás új jogosultja meg nem alkotja az adott tárgyban a rendeletet.

A Htv. 91. §-ában foglalt átmeneti rendelkezések azonban nem ezt a jogalkotási megoldást választották. A Htv. korábbi 91. § (2) bekezdés szerint a 88. § (3) bekezdésének b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott (miniszteri) rendelet hatálybalépéséig a közszolgáltató – a (3), (4) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – a 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2%-kal megemelt mértékű díjat alkalmazhat.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa hivatkozott határozatában megállapította, hogy a Htv. e rendelkezéséből is egyértelműen megállapítható volt, hogy 2013. január 1-jét követően az új felhatalmazás alapján megalkotott miniszteri rendelet hatálybalépéséig sem a korábbi önkormányzati rendelet marad hatályban, hanem a szolgáltató jogosult az emelésre. A Htv. 91. §-ának 2013. július 1-jétől történő megváltoztatása – amely a bruttó díj számításánál a 2012. április 14. napján alkalmazott díjat veszi alapul – sem hozta vissza e tárgyban az önkormányzati rendeletalkotást.

A fenti törvényi rendelkezések alapján az érintett önkormányzat 2013. január 1-jét követő időszakra hatályosan nem alkothatott és tarthatott hatályban hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat megállapító rendeletet, így az erre az időszakra vonatkozó Ör. 1. § 34. pontjában, 18. § (2)-(7) bekezdéseiben és 1. számú mellékletében foglalt szabályok ellentétesek a Htv. közlönyállapot szerinti 47. § (4) bekezdésével, jelenleg hatályos 47/A. § (1) bekezdésével és a Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontjával.

Megállapítottam, hogy az Ör. 1. § 34. pontja, 18. § (2)-(7) bekezdései és 1. számú melléklete az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

3. A Htv. 35. § f) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat. A Htv. 47. § (4) bekezdése szerint az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg (..) a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat.

Az Ör. 9. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az *Inke községben lakóingatlannal, illetve üdülővel rendelkező tulajdonosok, illetve a lakó és üdülő ingatlant használók kötelesek az önkormányzat által szervezett közszolgáltatást igénybe venni.*

Az Ör. azon túl, hogy a fenti rendelkezésben a lakó és üdülő ingatlanok tulajdonosai, használói általános közszolgáltatás-igénybevételi kötelezettségét kimondja, további, az üdülőtulajdonosokra vonatkozó, részletes szabályokat (pl. üdülőingatlanokra vonatkozó használati időszakot, az ehhez kapcsolódóan csak az üdülőingatlan-tulajdonosoknak az ingatlanhasználókra vonatkozó általános szabályoktól esetlegesen különböző speciális kötelezettségeit, stb.) nem állapít meg, így a települési önkormányzat képviselő-testületének a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerinti felhatalmazása alapján a 35. § f) pontjában az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat az Ör. nem tartalmazza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy az Ör. üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályainak hiánya az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

4. Az Ör. 20/B. § (1) bekezdése szerint *szüneteltethető a közszolgáltatás igénybevétele azokon az ingatlanokon, ahol állandó jelleggel nem tartózkodik senki sem. Szüneteltetés esetén az ingatlan tulajdonosát alapidj fizetési kötelezettség terheli.* Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint *a szüneteltetésre vonatkozó igényt a tulajdonos írásban köteles bejelenteni a Közszolgáltatónak.*

A bejelentéshez mellékelni kell a jegyző igazolását arról, hogy az ingatlan lakatlan és így ott nem keletkezik hulladék. A jegyző az igazolást a népszégynyilvántartás adatai és hivatalos tudomása alapján adja ki.

A hulladékgyádzálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerinti felhatalmazása alapján a 35. § e) pontja alapján köteles megalkotni a települési önkormányzat képviselő-testülete. A szüneteltetés lehetőségének megfelelő szabályozása ugyancsak a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének megfelelően szükséges azokra az esetekre, amikor egy adott ingatlant meghatározott hosszabb ideig nem használ senki, és azon hulladék sem keletkezik, annak érdekében, hogy a hulladékgyádzálkodással kapcsolatos általános kötelezettségeitől (gyűjtés, átadás, díjfizetés) az ingatlanhasználó időleges mentességet szerezzen.

Az Ör. 20/B. § ugyanakkor nem teszi megállapíthatóvá azt, hogy a hulladékgyádzálkodási közszolgáltatás szüneteltetését az ingatlanhasználó legalább és legfeljebb mennyi időre kérheti.

A vizsgálataim alapján megállapítható, hogy általában nehézséget okoz a települési önkormányzatok képviselő-testületei számára, hogy az ingatlan használatlanságának tényét hogyan bizonyítsák. Tipikusan megjelenő megoldásként a víz-, gáz- és áramfogyasztást igazoló közüzemi számlák utólagos bemutatását írják elő az önkormányzati rendeletek azon ingatlanhasználók számára, akiknek a hulladékgyádzálkodással kapcsolatos kötelezettségei szünetelnek a közszolgáltatóhoz benyújtott kérelmük alapján.

A jelen vizsgálattal érintett Ör. 20/B. § (2) bekezdése a használatlanság tényének a kérelmezett időszakra vonatkozó utólagos igazolása helyett a használatlanság tényét a jegyző előzetes igazoláshoz köti, s ehhez a jegyzőnek önálló hatáskört állapít meg. E bekezdés szerint „a jegyző az igazolást a népszégynyilvántartás adatai és hivatalos tudomása alapján adja ki.” Jóllehet, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 6. § (1) bekezdése szerint a törvényben meghatározott feladatokat a települési önkormányzat jegyzője látja el, azonban a Nytv. 3. § (1) bekezdése szerint a nyilvántartás olyan közhiteles hatósági nyilvántartás, amely a nyilvántartásban szereplő polgároknak az e törvényben meghatározott személyi, lakcím és értesítési cím adatait, valamint az azokban bekövetkezett változásokat tartalmazza és igazolja. Ugyane szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nyilvántartás feladata az e törvényben meghatározott adatok és változásaik gyűjtése és kezelése, azokról okiratok kiadása és törvényben meghatározott jogosultaknak adatok szolgáltatása.

A Nytv.-nek nem célja ugyanakkor a lakcím szerinti ingatlan időleges használatlansága tényének igazolása a hulladékgyádzálkodási közszolgáltatás szüneteltethetősége szempontjából, így a Htv. 35. § e) pontja szerinti tárgykörben, a Htv. 88. § (4) bekezdése nem ad felhatalmazást a települési önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy a jegyzőnek az ingatlan használatlansága ténynek igazolására a Nytv. szerinti hatáskörét kiegészítő, speciális hatáskört állapítson meg. Még akkor sem lehetséges ez, ha például egy kis településen a jegyző személyesen ismeri a lakosságot, és ténylegesen tudja azt, hogy egy ingatlanban lakik-e valaki, vagy sem. A Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja szerint a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe, az 5. § (3) bekezdése szerint pedig (...) olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni.

Tekintettel arra, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával kapcsolatos, az Alaptörvény személyes adatok védelmével kapcsolatos rendelkezéseim alapuló kérdéseit a Htv. nem szabályozza, hanem az a Nytv. tárgykörébe tartozik, a Htv. 88. § (4) bekezdése szerinti felhatalmazása alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete sem alkothat olyan rendelkezést, amely a jegyző Nytv. szerinti feladat- és hatásköréhez újabb feladatot rendel.

Megállapítottam, hogy az Ör. 20/B § (2) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

5. Az Ör. 1. § 32. pontja szerint *Ingyentulajdonos: az a természetes, vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek/amelynek tulajdonában, birtokában, vagy használatában lévő ingatlanon települési szilárd hulladék keletkezik.*

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyonkezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll.*

A Jat. 3. §-a szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Tekintettel arra, hogy a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja az ingatlanhasználó fogalmát meghatározza, azt az Ör. rendelkezéseinek nem kell megismételniük, illetve nem adhatnak a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja szerinti követelmény alapján a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontját kiegészítő, vagy attól eltérő szabályozást.

Megállapítottam, hogy az Ör. 1. § 32. pontjában foglalt rendelkezés felesleges és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Inke Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő módosításáról, amely valamennyi ingatlanhasználó számára a jogszabályoknak megfelelően biztosítja a 60-80 literes hulladékgyűjtő edényzet választásának és használatának lehetőségét, valamint a jelentésében megállapított valamennyi visszásságot kiküszöböli.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7766/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla
dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindulása

A közelmúltban a média több olyan büntetőeljárásról is beszámolt, amelyekben az érdemi döntés meghozatalának akadálya, elhúzódása az eljárásba bevont szakértők véleményének késedelmes előterjesztése, illetve a szakvélemény hiánya. Például az „ároktői banda” néven elhíresült ügyben a DNS vizsgálat eredményére közel másfél évet kellett várni, a szakvélemény azonban még ekkor sem volt kielégítő, a bíróságnak kiegészítő vizsgálatot kellett elrendelnie.

Előzőeken kívül az elmúlt években több panaszos is sérelmezte a rendőrségi, a bírósági eljárások elhúzódását a szakértői vélemények elkészítésének késedelme miatt.

A szakértői bizonyításnak, a szakértő kiválasztásának, a szakvélemény határidőben történő előterjesztésének problematikája polgári, közigazgatási és büntetőügyekben egyaránt felmerül. Az eljárások elhúzódását sok esetben a nem megfelelő szakértő kiválasztása, esetleg a kompetens szakértő hiánya, a szakértői intézetek leterheltsége, valamint a szakvélemény késedelmes előterjesztése okozza/okozhatja.

Vizsgálatom célja annak feltérképezése volt, hogy napjainkban a magyar igazságszolgáltatás hatékony, gyors, eredményes működését gátolja-e, ha igen, milyen mértékben a szakértői intézetek kapacitása. Annak megállapítására is törekedtem, hogy a szakértői tevékenység személyi, tárgyi, anyagi feltételei megfelelően biztosítottak-e Magyarországon, mi az oka az igazságügyi szakértői eljárások elhúzódásának, a szakvélemények késedelmes előterjesztésének.

Mivel az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*, így – gyermekjogi teendőket is ellátó ombudsmanként – vizsgálatom során külön hangsúlyt fektettem a gyermekeket, fiatalkorúakat érintő eljárásokban végzett szakértői tevékenység monitorozására is.

Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból rendeltem el.

A vizsgálat során konzultációt folytattam az Országos Kriminológiai Intézet vezetőjével, bírákkal, ügyészekkel, igazságügyi elmeorvos szakértővel, akik az egyes szakterületeken jelentkező problémákról, hiányosságokról tájékoztattak. Megkerestem az igazságügyért felelős minisztert, az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézet (továbbiakban: ISZKI), a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet (továbbiakban: BSZKI), a Budapesti Orvosszakértői Intézet (továbbiakban: BOI) vezetőjétől, az Országos Bírósági Hivatal elnökét, az országos rendőr-főkapitányt, valamint az Eszter Alapítványt is, kérve a problémakörrel kapcsolatos álláspontjuk kifejtését.

Vizsgálatom során figyelemmel voltam a Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának a szakértői bizonyítással kapcsolatos eljárásjogi felvetéseire is.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.);
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.);

- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]*” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] és „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptk.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (Szaktv.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)
- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.)
- A szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet
- Az igazságügyi szakértői működésről szóló 31/2008. (XII. 31.) IRM rendelet (Imr.)
- Az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet (Iszr.)
- Az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendelet

A vizsgálat előzményei

Az *AJB-512/2013. számú ombudsmani jelentés* az igazságügyi szakértői kamarák által lefolytatott etikai eljárások elhúzódásával, valamint a szakértők által alkalmazott pszichológiai módszertani levelek hatályosságával foglalkozik. A jelentés rámutat arra, hogy a 20. sz. módszertani levél alkalmazhatóságának elvi hiánya, valamint a 10. és a 20. sz. módszertani levél párhuzamos használhatósága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Az *AJB-7888/2012. számú jelentés* az ingatlan-értékbecslő igazságügyi szakértők képesítési követelményrendszerével, illetőleg szakértői névjegyzékbe való felvételükhöz előírt feltételekkel kapcsolatos szabályozás anomáliáit tartalmazza. A szerint e szakterületen az ország egyes részein nincs elegendő kapacitás. Az ingatlanforgalom, az ingatlan-értékbecslés és a kisajátítás területén fennálló szabályozási és kapacitásbeli problémák kihatással vannak/lehetnek az állampolgári jogérvényesítésre, a bírósági-hatósági működésre, az eljárások ésszerű határidőn belül történő lezárására, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének közvetlen veszélyét okozza. Az igazságügyért felelős miniszter a jelentésben foglaltakkal kapcsolatban arról tájékoztatott, hogy az érintett szaktárcák, valamint szakmai szervezetek bevonásával a minisztérium szakértői egyeztetést tartottak, amely azonban nem zárult egyértelmű eredménnyel. A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (MISZK) javaslatát az érintett minisztériumok részletesen megvizsgálják. Ezt követően alakítja ki a témával kapcsolatos álláspontját a minisztérium.

A megkeresett szervek válaszai

1. Az *ISZKI* az országban az intézményi szakértés egyik szervezete. Az igazságügyi szakértői véleményeket az *ISZKI* szervezeti egységeiként működő 12 intézetben és 5 csoportban készítik az alábbi szakterületeken:

- humánbiológiai (orvos, biológia, pszichológia, toxikológia, vegyész),
- műszaki (közlekedés, építész, ingatlanforgalom, informatika),
- közgazdasági (könyv, adó, járulék) és

– írásszakértői.

Az ISZKI-ben a tárgyi, technikai feltételek megfelelőek, azok biztosítják a folyamatos, magas színvonalú munkavégzést. Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény hatálybalépése óta eltelt idő tapasztalata alapján azonban szükségesnek látszik az igazságügyi szakértés átfogó újragondolása.

A szakvélemények elkészítését hátráltató körülmény az elmúlt évek folyamatos létszámcsökkenése. Ennek oka egyrészt a központilag elrendelt létszámleépítés, másrészt a dolgozók nyugdíjba vonulása. A megüresedett helyeket nem tölthetik fel olyan mértékben, mint amennyi munkatársra szükség lenne.

Probléma az is, hogy a kirendelő hatóságok/jogszabályok sokszor rövid határidőt állapítanak meg a szakvélemények elkészítésére, ugyanakkor a kirendelések hiányosak, pontatlanok és azok tisztázására a kirendelő hatóságokkal folytatott kapcsolatfelvétel lassú, nehézkes. A határidő pontos betartását nehezíti továbbá, hogy a vizsgálatra megidézett személyek a vizsgálatokon gyakran nem jelennek meg, többszöri idézésük szükséges.

A tevékenységi centrumok hiánya miatt az intézet munkatársai sok időt töltenek a rendkívüli halálesetek miatt indult eljárásokban a boncolások helyszínére utazással. A boncolások kiegészítő vizsgálatai (szövetani vizsgálatok) sokszor elhúzódnak.

Az igazságügyi szakértők leterheltsége szakterületfüggő, egyes szakterületeken maximálisan leterheltek a szakértők, míg más területeken – például véralkohol vizsgálatok – van szabad kapacitás.

Az intézet vezetője szerint jogszabály módosításra lenne szükség az alábbi okok miatt:

- A módszertani levelek már nem hatályosak, hiányoznak az egyes szakterületekre vonatkozó szakmai protokollok.
- Hasznos lenne a büntető és polgári ügyek „elválasztása”, ti. a túlterhelt szakterületek esetében előnyben kellene részesíteni a rövidebb határidőket igénylő büntetőügyeket és ezeket kizárólag intézményi keretek között kellene feldolgozni.
- Előnyös lenne a szakterületek viszonylatában területi illetékességet meghatározni.

2. Az *országos rendőrfőkapitány* válaszában rámutatott arra, hogy a legtöbbször az írás- és a DNS szakértői vizsgálatok esetében fordult elő a szakértői vélemény késedelmes előterjesztése. A szakértők jelzik, ha nem tudják időben elkészíteni a szakvéleményt és kérik a határidő módosítását az eljáró nyomozó szervektől.

Az előzetes díjkalkuláció nem növeli meg a szakvélemény elkészítésének időtartamát. Ennek oka, hogy az előzetes díjkalkuláció megelőzi a szakértő kirendelését, kirendelő határozatot csak abban az esetben lehet készíteni, ha a rendőrség gazdálkodási területe igazolja a fedezetet a szakértő által előzetesen meghatározott szakértői díjra. A rendőrségnél 2014. január 1-jétől bevezetett zárt informatikai rendszer használatával optimalizálható a díjmegállapítással kapcsolatos valamennyi rendőrszakmai és gazdasági feladat. Az új rendszer használatával legfeljebb 24 órán belül megtörténik a szakértői vizsgálat fedezetét igazoló pénzügyi ellenjegyzés.

Az ORFK vezetője hangsúlyozta azt is, hogy az igazságügyért felelős minisztérium által vezetett Igazságügyi Szakértői Névjegyzék tartalmazza, hogy adott szakterületeken mely természetes személyek, igazságügyi szakértői tevékenységet végző gazdasági társaságok, igazságügyi szakértői intézmények jogosultak igazságügyi szakértői tevékenység végzésére. A szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet pedig meghatározza, hogy a felsorolt szakkérdésekben mely szerv jogosult szakvélemény adására, továbbá mely szerv adhat kizárólagosan, illetve elsősorban szakvéleményt. A nyomozó hatóságok a fentiek alapulvételével rendelnek ki szakértőt a büntetőeljárások során.

3. A rendőrség szervezetében működő *BSZKI*-ban az elmúlt években jelentősen megnőtt a kirendelések száma. Ennek negatív hatása mellett a szakértői állományt érintő fluktuáció is hátrányosan érintette az intézet feladatellátásának hatékonyságát. E körülmények kiemelten jelentkezték a leginkább leterhelt genetikai, valamint az írásszakértői szakterületeken.

A Genetikai Szakértői Osztály általános leterheltsége miatt felhalmozódott hátralékos ügyek, valamint az új kirendelések folyamatos feldolgozása, a nyomozó hatóságok munkájának elősegítése, illetőleg a határidők be nem tartása miatti hátrányos jogkövetkezmények elkerülése érdekében az elmúlt években a *BSZKI* és a rendőrség külső kapacitásokat is igénybe vett.

A *BSZKI* igazgatója – többek között – intézkedett a jogszabályoknak megfelelő prioritási sorrend felállítására. Ez egy-egy országos jelentőségű ügy kapcsán 2012 decemberétől – központi intézkedés alapján – több alkalommal is módosult, így csak részleges eredményeket hozott. A helyzet kezelése érdekében az ORFK Bűnügyi Főigazgatósága kvótarendszert határozott meg, és a „hátralékos”, kiemelt jelentőségű ügyekben a nyomozó hatóságok bevonásával kialakított új prioritási sorrendet állított fel. Ennek megfelelően az előzetes letartóztatásban lévő személyekkel kapcsolatos ügyek elsőbbségbe kerültek, figyelemmel az előzetes letartóztatás elrendelésének időpontjára is. A 2013. július 1-jén fennálló hátralékból 200 ügy minősítettként szerepelt, amelyből 138 esetben előzetes letartóztatásban volt a gyanúsított. Ezen ügyek feldolgozását 2013. október 31-ig a *BSZKI* befejezte. Ezzel párhuzamosan dolgozták fel az új kirendeléseket. Itt a sorrendiséget a jogszabályok rendelkezéseinek (Be. 64/A. §-a, 136. § (1) bekezdése, Be. 554/B. §-a és a Be. 554/C. §) figyelembevételével határozták meg a kirendelő határozat *BSZKI*-ba történő beérkezését követően, az eljáró szakértő kijelölésével egyidejűleg.

Sürgős esetekben a szakértői vizsgálatokat 60 vagy 90 nap alatt kell elvégezniük. Előfordult, hogy országosan is kiemelt figyelmet érdemlő bűncselekmények esetén 72 óra alatt kellett szóbeli tájékoztatást, illetve igazságügyi szakértői véleményt adniuk.

A Genetikai Szakértői Osztály munkatársai igen szigorú rendszer és ütemezés alapján, minden rendelkezésre álló személyi és technikai kapacitást felhasználva járnak el a kirendelések teljesítése során. A soron kívüli intézkedések eredményeképpen a Genetikai Szakértői Osztályon a 2011. év végére felhalmozódott jelentős ügyhátralék ledolgozását 2013 folyamán is folytatták, így annak eredeti, több mint egy évtized alatt felgyülemlett mennyisége megközelítőleg 40,8%-ára csökkent. A Szerves Kémiai Analitikai Szakértői Osztályon a folyamatban lévő ügyek száma 2014. február 25-ig 76,4%-kal mérséklődött.

A Kriminális Szakértői Osztály írásszakértői szakterületén kialakult gyakorlat szerint a *BSZKI* a kirendelés befogadásával tájékoztatja a kirendelő szervet az eljáró szakértő (névszerinti) kijelöléséről, valamint a szakvélemény elkészítésének várható időpontjáról. Tekintettel arra, hogy ezen a szakterületen a *BSZKI*-nak nincs kizárólagos hatásköre, a kirendelő szerv dönthet úgy, hogy más írásszakértőt rendel ki. A rendelkezésre álló adatok szerint a rendőri szervek ezzel a lehetőséggel mindezidáig nem éltek.

A *BSZKI* az igazságügyi szakértői vizsgálatok, valamint az igazságügyi szakértői vélemények elkészítése során kiemelt figyelmet fordít a szakmai, valamint az eljárási szabályok maradéktalan betartására. Az említett körülmények, valamint az adminisztrációs terhek ugyanakkor azt is eredményezték, hogy egyes ügyekben – elsősorban a genetikai szakértői szakterületen – határidő mulasztás történt, a határidő meghosszabbításának kezdeményezése nélkül. A büntetőügyekben eljáró igazságszolgáltató szervek az elmúlt év során 16 esetben, különböző összegben szabtak ki rendbírságot a *BSZKI*-val szemben, amely a 2012. év adatait (30 ügy) tekintve – a különböző vezetői intézkedések eredményeként – már 46,7%-os csökkenést mutat.

A BSZKI az elmúlt években rendkívül alulfinanszírozott volt, személyi állománya folyamatosan csökkent, a műszerkapacitás amortizálódott, a megújuló igényeket nem tudta megfelelően kiszolgálni. A közelmúltban azonban döntés született a BSZKI kapacitásfejlesztéséről, amely mind a humán erőforrás, mind a műszerpark, illetőleg a laboratóriumi infrastruktúra megújítását célozza. A fejlesztések befejezéséig a beérkező ügyek folyamatos és naprakész feldolgozásában azonban még lehetnek fennakadások. Ezen kívül a gyakorlatban a szakvélemények határidőre történő elkészítését egyéb objektív – az intézeten kívül álló – ok (például: más szakterület véleménye elkészültének bevárása) is akadályozza. A genetikai szakterületen a szakértői nyilvántartó szerv, valamint a büntetőeljárás alá vont és az elítélt személy DNS-profiljának meghatározásában közreműködő szerv kijelöléséről szóló 401/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet alapján a terhelti minták feldolgozását az ISZKI végzi, ahol mára jelentős (több havi) hátralék halmozódott fel. Amennyiben a BSZKI-hoz beérkező ügy tárgya az ISZKI-ben feldolgozásra váró terhelti minta, akkor a BSZKI kénytelen megvárni a gyanúsított profil nyilvántartásba történő beérkezését. A több szakterületet érintő, úgynevezett „többszakértős” ügyekben a határidők betartása szinte lehetetlen, hiszen a mintavételeknek és a vizsgálatoknak a szakmai szabályok maradéktalan betartásával kell követniük egymást.

A jelenlegi ügyszám és a jogszabályi feltételeknek való megfelelés mellett a genetikai szakterületen dolgozó kollégák száma sem elegendő. Még ha az idei évben jelentős létszámfejlesztésre is lehetséges, figyelemmel kell lenni arra, hogy az új belépők képzésére, törvényben rögzített gyakorlati idejük letöltésére – az igazságügyi szakértői névjegyzékbe történő felvételükre – minimum 3 évet várni kell. A kialakult nehézségek kezelését, a terhek egyenlő elosztását a kvótarendszer igyekszik enyhíteni. Annak lényege, hogy a kirendelő hatóságok igényeit a BSZKI kapacitásához igazítja.

A BSZKI szakértői állománya – így a genetikai szakterület munkatársai is – hivatali munkarendben dolgozik. A főbb szakterületeken (fegyver, kábítószer, daktiloszkópia, genetika) ugyanakkor biztosított a készenlét és az ügyelet is, hiszen gondoskodni kell a munkaidőn túl – soron kívül – érkező kirendelések átvételéről, vizsgálatáról, valamint adott esetben szakvélemény kiadásáról. Az ügyhátralék ledolgozása érdekében túlszolgálatot, illetve rendkívüli munkavégzést is elrendeltek. A szakvélemények tartalmi megfelelése biztosítására a BSZKI működésében több, egymástól független garanciális elem is található. A szakértői vizsgálatoknál követelmény a több szakértő által történő visszaellenőrzés és a szakvélemény vezető általi kiadmányozása. Az elvégzett szakértői tevékenység többsége az ISO 17025 nemzetközi szabvány szerint akkreditált.

A központi és regionális kábítószer-vizsgáló laboratóriumok mellett 2013-ban akkreditált státuszt ért el a Gázkromatográfiás és a Véralkohol-vizsgáló Laboratórium. A Fizikai-Kémiai Szakértői Osztály 12 tevékenységére kapott akkreditálást, és egyedül az országban a Genetikai Szakértői Osztály tett eleget az Európai Unió Tanácsának a laboratóriumi tevékenységet végző igazságügyi szakértők akkreditálásáról szóló 2009/905/IB Kerethatározat 7. Cikk (1) bekezdésében meghatározott, a tagállamok részéről történt kötelezettségvállalásnak, és nyert bünyügyi célú DNS vizsgálatok terén akkreditált státuszt. A minőségirányítási rendszer bevezetésével a vizsgálati módszerek, a minőségirányítási kézikönyvben rögzített módon ellenőrizhetők. A módszerek alkalmazásának gyakorlatát és a minőségirányítási rendszert a Nemzeti Akkreditációs Testület évente felülvizsgálja.

A BSZKI tagja az Európai Bünyügyi Szakértői Intézetek Hálózatának (ENFSI), melynek alapvető célkitűzése az európai bünyügyi tudományos szakértői vizsgálati módszerek modern kori kihívások szerinti fejlesztése. A cél elérése érdekében az ENFSI – szakértő munkacsoportokban – évente közös képzéseket, munkacsoport üléseket tart. A BSZKI szakterületei számára a részvétel kötelező. Emellett a BSZKI érintett állományának tagjai folyamatosan részt vesznek a BSZKI belső szervezésű képzéseiben is.

Jelenleg – amire az előzőekben már volt hivatkozás – folyamatban van a BSZKI tárgyi feltételeinek az új jogszabályi környezethez való igazítása. A korábbi alulfinanszírozottság miatt a szakértői osztályokon jellemző a műszerek meghibásodása. Ezek érzékenysége és a régi, elavult eszközök karbantartásának nehézségei jelentősen lassítják és megnehezítik a szakértői munkát. Az idei évben – a szakértői és bűnügyi technikai tevékenység színvonalának fenntartása és az ügyintézési idő csökkentése érdekében – a BSZKI nemcsak az elavult eszközök cseréjét, de nagy volumenű műszerpark bővítést is tervez. Emellett 2013. április 5-én szolgáltatási szerződést kötött a „Bűnügyi minták genetikai vizsgálata alapján történő adatszolgáltatás és szakvéleményadás” tárgyában, melynek hatálya 2014. július 31-ig áll fenn. A törvényes – így a Be. 2014. január 1-jétől hatályos 100. § (3) bekezdésében rögzített – határidők BSZKI általi maradéktalan betartása érdekében 2014. évben 1063 milliárd forint fejlesztési és beruházási keret áll a BSZKI rendelkezésére, amelyből különböző eszközök beszerzését és laborkialakítást finanszíroznak. Lehetőséget ad azonban a szakértői állomány bővítésére is. A szakértői fluktuáció visszaszorítása érdekében jelentős eredménynek tekinthető, hogy az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény hatálya 2014. március 1-jei hatállyal kiterjed a BSZKI szakértői tevékenységet végző munkatársaira is.

4. Az ISZKI *Budapesti Orvosszakértői Intézetében*, illetve annak Szekszárdi Csoportjánál – az igazgatóval együtt – 4 orvos szakértő (iü. orvostan szakvizsgás), 2 pathológus szakértő dolgozik. Közülük az egyik iü. orvostanból szakértő jelölt. Ezen kívül 2 elmeorvos szakértőt (melyek közül az egyik belgyógyász és neurológus szakértő is), 2 pszichológus szakértőt, 1 pszichológus szakértőjelöltet, 1 antropológus szakértőt, illetve a DNS laborban 3 genetikus szakértőt és 1 jelöltet foglalkoztatnak.

Az intézetben dolgozó szakértők leterheltsége változó, azt jelentős mértékben befolyásolja az ügyek jellege, illetve a szakértők egyéni munkabíró képessége. Nem ritka a munkaidőn túli szakértői tevékenység is, annak érdekében, hogy a szakértők eleget tudjanak tenni a kirendelésnek. A leterheltség, illetve egyéb adminisztratív teendők ellátása következtében a kirendelő hatóság által meghatározott határidőket a szakértők nem mindig tudják tartani. Az új büntetőjogi szabályozásra tekintettel a büntetőügyekben a jogszabály által meghatározott határidő (60+30 nap) csak új munkaszervezéssel tartható, melynek következtében – a jelenlegi szakértői létszámot alapul véve – a polgári ügyeknél nőhet meg a szakvélemények elkészítésének időtartama.

Képesítés, végzettség

Az intézet vezetője szerint az igazságügyi elmeorvosi szakterületen megalapozott szakértői vélemények készülhetnek abban az esetben is, ha az igazságügyi elmeorvos szakértő mellett második szakértőként igazságügyi orvostan képesítéssel rendelkező szakértő működik közre. Az igazságügyi orvostan szakvizsga része ugyanis az igazságügyi elmeorvostan, így a képzés keretében az igazságügyi orvostan szakorvos jelöltek megtanulják az igazságügyi elmeorvostan és – mivel a szakvizsgához megfelelő számú véleményt kell készíteniük – a szakvélemény készítés alapjait is. A szakvizsga részeként iü. elmeorvostanból is vizsgáznak. Mindezek biztosítják a megfelelő szakmai tudásanyagot az elmeorvos szakértői munkához.

Több esetben az igazságügyi orvos szakértő speciális szakértelmére is szükség van az elmeorvos szakértői vizsgálatához (pl.: az emberölések vagy testi sértések ügyében az orvos szakértő jelentős segítséget nyújthat az elmeorvos szakértőnek a cselekmény feltárásában, mely fontos a cselekmény elemzésében, a motiváció kóros vagy nem kóros voltának megállapításában).

A mentális működés és személyiségvonások feltárására irányuló vizsgálat csak klinikai szakpszichológusi végzettséggel végezhető.

Az Imr. és az Iszr. szerint is klinikai szakpszichológus végzettség szükséges e vizsgálatokhoz.

A csak pszichológus képesítéssel rendelkező szakemberek ilyen kérdésekben nem kompetensek. „Az egyes igazságügyi tárgyú miniszteri rendeleteknek az új Ptk. hatályba lépésével összefüggő módosításáról és egyéb igazságügyi tárgyú rendeletekről szóló” miniszteri rendelet tervezete többek között az egyes klinikai szakpszichológiai vizsgálatok főbb módszertani szabályát is meghatározza. Ezen rendelkezésekkel együtt – egy későbbi módszertani levéllel kiegészítve – a szabályozás megfelelő lehet.

A 12-14 év közötti gyermekek büntetőjogi felelősségre vonásának feltétele a belátási képesség, amelynek véleményezését is szabályozná a már hivatkozott „az egyes igazságügyi tárgyú miniszteri rendeleteknek az új Ptk. hatályba lépésével összefüggő módosításáról és egyéb igazságügyi tárgyú rendeletekről” szóló miniszteri rendelet. A tervezet szerint ilyen esetekben gyermekpszichiáter szakkonzultáns bevonása lesz szükséges. Gyermekpszichiáter szakkonzultánskénti bevonása segítséget jelenthet e szakértői vélemények szakszerű elkészítéséhez. *Mivel gyermekpszichiáter szakértő csak 4 található a szakértői névsorban, a szakkonzultánsi státusz engedélyezésével a feladat megoldhatónak látszik.*

5. Az OBH elnöke a 12-14 év közötti gyermekek belátási képességének vizsgálatával kapcsolatban arra utalt, hogy ezen büntetőeljárások nehézségeiről még nincs tapasztalatuk, azok még nem mérhetőek. A Btk. vonatkozó szabálya 2013. július 1. napjától hatályos, és ezen időpontot követően elkövetett, meghatározott típusú cselekményeknél alkalmazandó. A kirívóan agresszív, élet ellen irányuló bűncselekmények miatt azóta indult eljárások döntően nyomozási, vádemelési, illetve bírósági szakban vannak még.

A központi régió kivételével a belátási képesség vizsgálata, pszichiáter igazságügyi szakértő igénybevétele, ilyen szakterületen tevékenykedő szakértők rendelkezésre állása eddig problémát nem vetett fel. A központi régió ügyforgalmi adatai alapján ugyanakkor arra lehet számítani, hogy a megfelelő szakértői kompetenciával rendelkező szakértő megtalálása, illetve rendelkezésre állása okoz, illetve okozhat nehézségeket. A gyermekpszichiáterek alacsony száma azonban – eddig – nem jelentett problémát.

A szakértői kompetencia, a szakértői névjegyzék elérhetősége

A bírák számára a szakértői névjegyzék elektronikus úton elérhető a szakertok.kim.gov.hu honlapon. A rendszer eléréséhez a bíróságoknak, ill. a bírának külön jogosultságot biztosító regisztráció lehetősége nem biztosított, a bírák a mindenki számára elérhető közérdekű adatokhoz férnek hozzá. Az igazságügyi szakértői névjegyzéket tartalmazó honlap technikai átalakítása folytán, az automatikus támadások kivédése érdekében, az emberi és a gépi felhasználót megkülönböztető automatikus 11 karakterszámú tesztet kell minden lépésnél kitölteni. Ez a rendszer kezelhetőségét nagymértékben rontotta le, a körülményes felhasználói felület révén szinte használhatatlanná tette a nyilvántartást.

Az igazságügyi szakértői névjegyzéket használó bírák – ha a biztonsági ellenőrzésen túljutnak – nem tudhatják meg, hogy az adott szakértőnek van-e szabad kapacitása, illetve konkrétan milyen tárgyú szakkérdésekben adott korábban szakvéleményt.

A nyilvántartás szakterületi definíciói nem egyértelműek és nem részletezi az adott szakterületen belüli kompetenciákat (pl.: számítástechnikai hardver, illetve szoftver szakértő vagy takarmányozási szakterület további specifikációi nem közöltek stb.). Az sem látható a névjegyzékből, hogy a szakértő korábban milyen típusú ügyekben járt el, milyen publikációi, illetve előadásai voltak, amely információkra a kompetencia pontos meghatározásánál lenne szükség. A kirendelő bírónak a szakértővel előzetesen fel kell vennie a kapcsolatot annak elkerülése érdekében, hogy a szakértő ne küldje vissza a kirendelést kompetencia vagy kapacitás hiányára hivatkozással, mert az jelentős idővesztéssel és költségvonzattal járna.

A szakvélemény késedelmes előterjesztése

A Fővárosi Törvényszéken korábban lefolytatott átfogó vizsgálat¹ kimutatta, hogy a büntetőeljárások elhúzódása nagyon sok esetben a szakértői intézetek túlzott munkaterhére, a vélemények késedelmes előterjesztésére vezethetők vissza (a vizsgált ügyek 10-15%-a).

Az OBH elnöke az igazságügyi szakértői tevékenység és az igazságszolgáltatás viszonyrendszerének vizsgálatára 2013 májusában felkérte a Pécsi Törvényszék elnökét. A vizsgálat eredménye szerint az igazságügyi szakértői véleményadás jogszabályi környezete és működésének gyakorlata nem segíti az igazságszolgáltatás időszerű működését, az nagymértékben hozzájárul az ügyek elhúzódásához. A késedelmet, illetve a nehézséget általában az okozza, hogy ha a vizsgálatot érintett adatok nagy mennyiségűek, az ítélet alapjául szolgáló speciális szakértelmet igénylő tényállítás megállapítása összetett, bonyolult, esetleg társszakértőt igénylő kérdések tisztázása is szükséges. Erre tekintettel a kifejezetten nagy munka igényű, bonyolult, összetett szakértői vizsgálatot, elemzést igénylő ügyekben jellemző a késedelem, ezek leginkább azon ügyek, amelyeket a társadalom kiemelt érdeklődése kísér. Különösen érzékeny a büntetőeljárás területén az orvos szakértői, a nagy mennyiségű nyomszakértői (daktiloszkópia, genetikai-DNS minta stb.) és egyéb speciális (informatikai, pénzügyi stb.) tárgyú vizsgálatot igénylő szakértői tevékenység; a polgári ügyszakban a könyvvizsgálói-könyvszakértői, informatikai szakértői, és elmeorvos-szakértői vizsgálatok; a közigazgatási ügyszakban ugyancsak a könyvszakértői; kisajátítási ügyekben az ingatlanforgalmi szakértői vizsgálatok.

A szakértői intézetek az illetékességi területükön kívüli megkeresések esetén – leterheltségre hivatkozással – esetenként visszautasítják a kirendelést. Illetékességi területükön – a leterheltség tényének jelzése mellett, a kirendelések mennyiségétől függően – a szakvélemény elkészítését meghatározott, esetenként 3-6 hónapos határidőre vállalják. Ez elsődlegesen a fővárosban, illetve a központi régióban egyre gyakoribb. Tendenciaszerűen emelkedik a szakértői intézetek véleményadásának időtartama is. Ez azért jelent kifejezetten nehezen kezelhető problémát, mert a szakértői intézetek bizonyos kérdésekben megkerülhetetlenek, vagy egyedüli speciális szakismeretekkel rendelkeznek, illetve olyan társszakértői vélemények elkészítésére alkalmasak, amelyek intézményi háttér nélküli szakértőtől nem szerezhetők be. Emellett a szakértői intézetek kiemelkedő szakmai tapasztalata, tudásanyaga kifejezetten indokolt és szükséges egyes perbeli jogviták rendezéséhez. Fontos tényező az is, hogy a szakértői intézetek díjszabása – szemben a szabadpiaci szakértői díjszabással – kedvezőbb és kiszámíthatóbb, az a költséghatékony eljárás elvének érvényesülését biztosítja a magas szakmai színvonal mellett.

A szakértői vélemény értékelése

A szakértői vélemény értékelése és felhasználása a bíraktól a szakvélemények analitikus értékelését követeli meg a szabad, nem kötött bizonyítási rendszerekben.² A bíróság a jogvita eldöntése szempontjából irányadó tényállást valamennyi bizonyíték egybevetésével történő mérlegeléssel, szabad meggyőződése alapján állapítja meg³. A szakértők által megállapított tények mérlegelése során azonban a bíróság nem rendelkezik azon speciális szakismerettel, amely a ténymegállapításához szükséges.

¹ dr. Fazekas Sándor: A bírósági eljárás tehermentesítése és gyorsítása; *Bírák lapjából* 2004. 1-2. szám (Megjegyzés: A vizsgálatot 2000. év elején végezték.)

² dr. Grósz Tamás: A szakvélemény analitikus értékelése a büntetőeljárásban *Magyar Jog* 2011. 12. szám; Hámos Edit: A bizonyítás egyik törvényes eszköze: szakvélemény. *Rendészeti szemle* 2007. 1. szám; Kubinyi Sándor: A szakértőkre vonatkozó büntető eljárások és szabályozás alakulása Magyarországon; a szakértői bizonyítás problémái a jogalkalmazásban, *Kriminológiai Közlemények* 52.sz. 1995.

³ BDT2010. 2209. és EBH2005. 1359.

A szakvélemény értékelése, illetve bizonyítékként rendelkezésre álló több, eltérő módszertanú és végkövetkeztetésű szakvélemények ellentmondásainak feloldása kiemelt nehézségbe ütközik.⁴ Erre tekintettel is az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az igazságszolgáltatás igénybevételét megkönnyítő eszközökről szóló R (81) 7. számú ajánlása az „egy szakértő elvét” fogalmazza meg.

A felsőbb bírósági gyakorlat megköveteli – egyfelől a büntető és közigazgatási eljárás céljából adódóan, másfelől a polgári eljárásban a bizonyítás elrendelése folytán – a szakértői vélemények fogyatékoságainak teljes körű feloldását, az egzakt szakértői válaszok rendelkezésre állását.⁵ Minden eljárásban lényeges (abszolút) eljárási szabálysértésnek minősül és megalapozatlanságot eredményez, ha a döntés hiányos, ellentmondásos vagy bizonytalan szakvéleményen alapul.⁶ A Kúria közzétett elvi döntésében (EBH.2005. 1359.) – módosítva a korábbi álláspontot (EBH2002. 717.) és ezzel visszatérve a korábbi gyakorlathoz (BH.1993. 683.). – kimondta, hogy az ún. szabad mérlegelési jog nem alkalmazható azokban a jogvitákban, amelyeknek az eldöntése különös szakértelmet igényel. Ebből adódóan az igazságügyi szakmai szakkérdés, illetve szakvélemények közötti ellentmondás nem oldható fel bírói mérlegeléssel. Ilyen esetben újabb szakértőt kell kirendelni az adott eljárási rezsimek normái szerint, amely az eljárások ésszerű időn belül történő befejezését hátráltatja.

A büntetőeljárásban általánosan érvényesülő elv, hogy kétséget kizáróan nem bizonyított tények nem értékelhetőek az eljárás terheltjének terhére. A közigazgatási bíráskodás során a kétséges tényeket minden esetben az ügyfél javára, illetve az ügyfélre nézve kedvezőbb elbírálás szerint kell megítélni.

A polgári eljárásjog a bírói meggyőződés bizonyossági fokára vonatkozóan általánosságban – a német és osztrák szabályozás mintájára (Wolter Rechberger: 190 Zivilprozessordnung Kommentar; Wien 2000. Springer) – a valószínűség magasabb fokát kívánja meg valamely tény bizonyításához. (Megjegyzendő azonban, hogy kivételesen a bizonyossággal határos teljes, objektív mércét alkalmaznak a polgári bírások, ha a bizonyítékok bizonyító értékét matematikai módszerrel lehet ellenőrizni).

Ezzel szemben a common law országok és a skandináv jogcsalád országai (ún. adverzális eljárási rendszerekben), a megfelelő, illetve a túlnyomó valószínűség elvárását fogalmazzák csak meg (preponderance of probability: Lord J. Denning bíró a Miller v Minister of Pension ügyben (1947) 2 All ER 372.), mely szerint a kontradiktórium, magánjogi jogvitában elegendő a legvalószínűbb vagy valószínűbb tény bizonyítása a vitatott tény fennállására. A magyar eljárásjogi rendszer ezt az ún. „erősebb valószínűségi” felfogást nem követi, ezért a valószínűségi szinten meghatározott szakvéleménnyel – általában – a fél a bizonyítási kötelezettségének nem tesz eleget. Ezzel a bizonyításra kötelezett fél maga is vitatja a valószínűsítési szakvélemény bizonytalanságát, kérve annak kiegészítését.

Mindezekből adódóan a ténymegállapítás bírói mérlegelése körében szükségszerűen előtérbe kerülnek azok a szakvélemények, melyek világos módszertan mellett, egzakt és kategorikus véleményt adnak.

Az OBH elnöke szerint szükséges az igazságügyi szakértői tevékenység átfogó, komplex szemléletmódú vizsgálata és megújítása. Az igazságügyi szakértői névjegyzék, annak használata és adattartalma megújításra szorul.

Szakterületenként a szakértői kamaráknak egységes módszertant és szakmai elvárásokat kell megfogalmazniuk. Ez kizárhatná az ún. magánszakértői és a perbeli szakértői vélemények módszertani különbségeit, de fontos lenne a szakértői tudományos valószínűség és érvényességi szint meghatározása szempontjából is.

⁴ BH1999.405., BH1999.365., BDT2003.759., BDT2005.1119.

⁵ BH 2010.134., BH1979.225.

⁶ dr. Grósz Tamás: A szakértői bizonyítás az egyes eljárásokban; Themis 2011. 12. szám 41-43.

Egységes szakértői metodológia mellett (és annak alapján) indokolt annak áttekintése is, hogy a szakértői díjazás egységes, de legalább előre kalkulálható legyen.

Külön szabályozást igényelne a szakértői intézmények és az orvostani intézetek létszámadatainak és felszereltségének, az ott dolgozók díjazásának az áttekintése is. Az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépését követően a Ptk. előírja a meghatározott gondnokság alá helyezési eljárások kötelező felülvizsgálatát, amely eljárásokban hivatalból szükséges igazságügyi elmeorvos szakértő kirendelése. A szakértői intézetek már előre jelezték, hogy erre vonatkozó kapacitással a folyamatban lévő ügyek ellátása mellett nem rendelkeznek.

A Kúria Polgári Kollégium joggyakorlat-elemző csoportja a perorvoslati bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlatával kapcsolatos jelentésében kifejtette, hogy „a hatályon kívül helyező végzéseket megalapozó lényeges eljárási szabálysértések között indokolatlanul és kiugróan magas a szakértői bizonyításra és tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó szabályok megsértésének a száma és aránya”.

6. Az országban egyedülálló, a szexuális bántalmazást elszenvedett gyermekek részére jogi és terápiás segítséget nyújtó *Eszter Alapítvány vezetőjének* több évtizedes tapasztalata szerint a szexuális bántalmazás áldozatává vált gyermekek ügyében a pszichológus szakértő rendelkezésére álló időkeret nem elegendő annak megválaszolására, hogy az abúzus valóban megtörtént-e, illetve a gyermek áldozata volt-e ilyen cselekménynek. Sok esetben csak hosszabb idő, többszöri találkozás után lehet kellően megalapozott – és akkor is többnyire csak valószínűségi – véleményt adni ilyen ügyekben.

A kirendelő hatóság feltételezése szerint a pszichológus szakértők objektív és egyértelmű választ tudnak adni a szóban forgó kérdésre. Ezzel szemben az Alapítvány munkatársainak az a véleménye, hogy a pszichológus szakértő rendelkezésére álló eszközök sok szubjektív elemet tartalmaznak, nem tudnak olyan objektív választ adni, mint egy tudományos módszereket alkalmazó szakértő.

Az Alapítvány vezetője szükségesnek tartaná, *hogy kizárólag szakpszichológusi végzettséggel rendelkező szakértő végezzen igazságügyi szakértői tevékenységet. A kirendelő hatóság a megalapozott véleményadáshoz szükséges időt biztosítsa, és olyan kérdésekben kérje ki a szakértő véleményét, amelyhez kellő kompetenciával és megfelelő eszközökkel rendelkezik. Álláspontja szerint kevés a gyermekpszichiáter igazságügyi szakértő, ami problémát okozhat a 12-14 év közötti gyermekek büntetőjogi felelősségre vonásánál.*

7. Az igazságügyért felelős miniszter válaszában leszögezte, hogy a szakértők szakterüleiről van közhiteles nyilvántartás, amelyet a Szaktv. 5. § (1a) bekezdése értelmében az igazságügyért felelős miniszter vezet. A szakértői névjegyzékkel kapcsolatban rámutatott arra, hogy a Szaktv. 2. számú mellékletének 1. pont k) alpontja alapján a névjegyzék tartalmazza a szakterületre vonatkozóan a névjegyzékbe bejegyzett szakterületet és a bejegyzés időpontját, az elutasított szakterületet és az elutasítás időpontját, az elbírálás alatt lévő szakterületet és az iskolai végzettséget, valamint a szakmai képesítést a megszerzés időpontjától. E tények, adatok teszik a névjegyzéket közhiteles nyilvántartássá.

A Szaktv. 5. § (2) bekezdése külön kiemeli, hogy az e névjegyzékben nyilvántartott igazságügyi szakértőnek többek között a k) pont ka) alpontjában foglalt adatai (a bejegyzett szakterület és a bejegyzés időpontja) nyilvánosak, azokat az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság a világhálón is közzéteszi. A (3) bekezdés pedig éppen a közhitelesség és az adatvédelmi követelmények kellő egyensúlyát megtartva – rögzíti, hogy a névjegyzék (2) bekezdésében fel nem sorolt adatai nem nyilvánosak, azokról csak törvényben foglalt esetben, az arra jogosult részére adható tájékoztatás. Az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság – a 2. számú melléklet 1. pontjának kb), ke), mj) és o)-r) pontjaiban és sa) alpontjában foglalt adatok kivételével – a nyilvántartás adatait a szakértői kamara részére átadja, azt a szakértői kamara a külön törvény rendelkezései szerint nyilvántartja és kezeli.

Az 5. § (7) bekezdés pedig – a névjegyzék közhitelességének fenntartása érdekében – előírja az az ügyben eljáró halóság és az igazságügyi szakértői kamara számára, hogy 8 napon belül köteles bejelenteni az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóságnak a névjegyzékben nyilvántartott adatokban bekövetkezett változást.

A kirendelésre jogosult az egyes szakértők jogosultságait – az interneten is megtalálható, naprakész – a minisztériumi névjegyzékből ellenőrzi.

A szakértői kompetencia kérdésében a miniszter a Szaktv. 13. § (4) bekezdésében foglaltakra utalt. E rendelkezés értelmében a szakértő köteles közölni a kirendelő hatósággal, ha a feltett kérdések megválaszolása egészben vagy részben nem tartozik azon szakismeretei körébe, amelyekben a szakértő a rá irányadó szabályok szerint jogosult eljárni.

A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Etikai Kódexének 19. §-a szerint a szakértő köteles minden, a szakértői kijelölésében meghatározott (a névjegyzékbe és a szakértői igazolványba bejegyzett) szakterületén kívüli területre (kompetencián kívüli) tartozó kirendelést, megbízást visszautasítani, illetőleg a szakértői tevékenysége során, a szakterületén kívülre eső kérdésekre a kirendelő, illetőleg megbízó figyelmét felhívni, és ezzel egy időben – kérdésre – a szakértői vélemény adását megtagadni. Egy adott szakterülethez tartozó szakkérdést jórészt a szakma szabályai, iránymutatásai tartalmazzák. Ugyanakkor a jogalkotó törekedett arra, hogy a legnehezebben elhatárolható szakterületek esetében egyértelműen meghatározza, mely szakkérdések tartoznak az adott igazságügyi szakterülethez. A közigazgatási eljárásban részt vett szakértő szakértői minőségben történő bírósági meghallgatásával kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a Pp. értelmében a közigazgatási perben szakértőként nincs kizárva az, aki a közigazgatási eljárás során szakértőként járt el (Pp. 178. §-a és 336/B. § (2) bekezdése). Az egyes bíróságok joggyakorlata nem egységes ebben a kérdésben. A Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatok között található példa arra is, hogy közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőt valamely bíróság tanúként hallgatta meg, illetve arra is, hogy egy másik bíróság hallgatta meg szakértőként: mindkét bíróság eljárását jogszerűnek találta a Kúria vagy jogelődje (Kfv.IV.37.208/2010/10.szám: Kfv.III.37.059/2012/12.szám).

A kisajátítási eljárásban kirendelhető igazságügyi termőföld-értékelés, termőföld értékbecslés, valamint igazságügyi ingatlan értékbecslés szakterületekre és a hozzájuk kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételek szabályozására javaslat még nem készült.

A pszichológus szakértők vonatkozásában a Szaktv. 3. § (3) bekezdés b) pontja, valamint az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet szerint csak az lehet ilyen szakértő, aki a szakterületnek megfelelő klinikai és mentálhigiéniai felnőtt- vagy gyermek szakpszichológusi szakvizsgával rendelkezik. Ez alól kivételt csak a Szaktv. 32. §-a alapján, a képesítés megszerzésére kötelezett, 2006. január 1. napját megelőzően névjegyzékbe vett szakértők jelentik (4 fő, akik közül ketten teljesítették a kötelezettségüket). A Szaktv. 32.§-a a képesítési követelmény alól időleges mentességről is rendelkezik, mely rendelkezés alkotmányosságát az Alkotmánybíróság a 2011. július 5. napján meghozott 464/B/2006. számú határozatában megfelelőnek és szükségesnek, ezáltal alkotmányosnak találta. Az előzetes szakértői díjkalkulációval kapcsolatban kiemelte, hogy az Alaptörvény N) cikkének (3) bekezdésére tekintettel a nyomozó hatóságok kötelesek a költségkímélés követelményét is tiszteletben tartani. A nyomozó hatóságok azonban olyan adatokat bocsátanak a szakértő rendelkezésére a várható szakértői díjról való tájékozódás alkalmával, amelyeknek a megismerésére a még ki nem rendelt szakértő nem lenne jogosult, másrésztől aggasztó gyakorlat, nem kellően megfontolt döntés lenne, ha a szakértő kiválasztásának elsődleges szempontja az azonnali költségkímélés lenne, nem pedig a minél előbbi és minél szakszerűbb szakvélemény beszerzése. A témakörben egyeztetés folyik a rendőri szervek, a minisztérium és a Legfőbb Ügyészség között.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény 25. § (2)-(3) bekezdése értelmében a szakértői intézmény költségvetési szerv, melynek alaptevékenysége olyan ügyben történő hatósági kirendelés teljesítése, amelyben jogszabály lehetővé vagy kötelezővé teszi a bizonyítási eljárás hivatalból való lefolytatását. Az Ajbt. 18. § (2) f) pontja szerint az alapvető jogok biztosának vizsgálati jogosultsága kiterjed az olyan közszolgáltatást végző szervekre, amely jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A hivatkozott rendelkezések értelmében a vizsgálatot érintett szakértői intézetek tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosáé következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során 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 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.*”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1.) Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

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 az ún. jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”* (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

2.) Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *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. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat).

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

3.) *A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy: „Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”; valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”*

A Gyermekjogi Egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba.

A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – három ország kivételével – ratifikálták. Ezzel a Gyermekjogi Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az elsők között ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza a Gyermekjogi Egyezmény előírásait. A Gyermekjogi Egyezmény 1. cikke alapvetésként rögzíti, hogy „az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”

A gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét megfogalmazó 3. cikk szerint „1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét veszik figyelembe elsősorban. 3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.”

3. *A vizsgálat érdemében*

A szakvélemények előterjesztése. A rendelkezésekre bocsátott információk alapján megállapítottam, hogy a szakértői vizsgálatok elhúzódása, illetőleg a szakvélemények késedelmes előterjesztése részben – egyes szakterületeken – a szakértők alacsony létszámára, azaz kapacitásbeli problémákra, részben a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza.

Megoldásra váró probléma, hogy a kirendelő hatóságok/vonatkozó jogszabályok sokszor rövid határidőt állapítanak meg a szakvélemények elkészítésére. Ha a kirendelések pontatlanok, azok tisztázásra szorulnak, de a kirendelő hatóságokkal való kapcsolatfelvétel nehézkes. A határidő pontos betartását nehezítheti az is, ha a megidézett ügyfelek a vizsgálatokon szabályszerű idézésük ellenére nem jelennek meg, ismételt idézésük szükséges.

Az igazságügyi szakértői tevékenység átfogó, komplex szemléletmódú vizsgálata és annak megújítása szükséges, többek között abból a célból, hogy a bírósági eljárások időszerű befejezése biztosítható legyen.

Személyi feltételek

A szakértői intézetek az illetékességi területükön kívüli kirendeléseket – leterheltségre hivatkozással – esetenként visszautasítják. Illetékességi területükön – a leterheltség tényének jelzése mellett – a szakvélemény elkészítését meghatározott, esetenként 3-6 hónapos határidőre vállalják. A gondnokság alá helyezés kötelező felülvizsgálata során – hivatalból – szükséges igazságügyi elmeorvos szakértő kirendelése. *A szakértői intézetek – figyelemmel a folyamatban lévő ügyek ellátására is – erre kapacitással nem rendelkeznek. Az ISZKI-ben az elmúlt években folyamatosan csökkent a szakértők létszáma. A BSZKI genetikai szakterületén dolgozó szakértői létszám hosszú idő óta kevés. Az elmúlt években személyi állománya folyamatosan csökkent, műszerkapacitása amortizálódott, a megújuló igényeket nem tudja kiszolgálni. Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a szakértők alacsony létszáma, kapacitáshiánya, a kirendelések magas száma veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz való jog maradéktalan érvényesülését.*

A szakértői kompetencia kérdése

Az eljárási törvények a szakértő kirendelését különleges szakértelem szükségessége esetén teszik lehetővé.

A szakértő tevékenységét a Szaktv. és más jogszabályok rendelkezései, valamint a tevékenységére irányadó szakmai szabályok betartásával, legjobb tudása szerint köteles elvégezni.⁷

A Szaktv. 1. § (1) bekezdése szerint az igazságügyi szakértő feladata, hogy a bíróság, a közjegyző, az ügyészség, a rendőrség és a jogszabályban meghatározott más hatóság kirendelése (megbízása) alapján a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a szakkérdés eldöntését. A Szaktv. felhatalmazása alapján⁸ az Iszr. mellékletei határozzák meg az egyes igazságügyi szakértői szakterületeket és az azokhoz kapcsolódó képesítési feltételeket.

Az egyes szakterületeken felmerülő problémák

a) Igazságügyi pszichológus szakértő

Az igazságügyi szakértők főleg objektív módszerekkel, a szubjektív megállapítások elvi lehetőségét is kizáró módon működnek, vannak azonban olyan területek, amelyek bizonyos teret engednek a szubjektivitásnak a szakvélemény elkészítése során.

A szakemberek egy része⁹ az igazságügyi pszichológus szakértő tevékenységében elkerülhetetlenül tágnak tartja a szubjektivitást. A pszichológus szakértő elsősorban a rá vonatkozó módszertani útmutató alapján dolgozik, az általa választott pszichológiai tesztek kiértékelése elviekben más szakértő által is ellenőrizhető.

Grád-Mede-Jánoskúti-Körös korábbi kutatása¹⁰ igazolta, hogy „a gyermekelhelyezési perekben azon bírósági döntések aránya, ahol a bíróság eltért a pszichológus szakértő szakvéleményétől, még a 10%-ot sem érte el, vagyis a szakvélemények megállapításai lényegében eldöntik a pert.”

Figyelemreméltó körülmény például, hogy a szülői alkalmasság kivizsgálása a megfelelő módon és módszerekkel történik-e, valamint hogy a szakértő rögzíti-e bármiképpen is a vizsgálati eredményeket (például jegyzőkönyvben). A válasz az, hogy gyakorlatilag a szakértő saját elhatározásán múlik mindez, amit a legtöbbször nem ellenőriz senki.

Létezik egy szakmai ún. módszertani levél, de a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara honlapján jelenleg az szerepel, hogy az igazságügyi pszichológus szakértők működési köréről és tevékenységéről szóló 20. sz. módszertani levél – az alapvető jogok biztosának megállapítása (AJB-512/2013.) szerint is – egyelőre csak tervezet.

A Szaktv. 30/A. § (1) és (5) bekezdése szerint a MISZK elnöksége a szakértői tevékenység egységes és magas színvonalú ellátása érdekében szakértői módszertani levelet ad ki. A módszertani levél kiadását a MISZK és a szakértői kamara szakbizottságai, valamint a miniszter indítványozhatja.

Az elnökség nem adhat ki szakértői módszertani levelet olyan szakterületen, amelyen az egészségügyért felelős miniszter vagy annak irányítása, felügyelete alatt működő szervezet külön jogszabály alapján módszertani levél kiadására jogosult.

Az *AJB-512/2013. számú jelentésemre* adott válaszában az igazságügyért felelős miniszter arról tájékoztattott, hogy 2014 januárjában egyeztetési folyamat vette kezdetét a szakértői kamara és az egészségügyért felelős minisztérium e tárgyban való feladat elhatárolása érdekében.

⁷ 2005. évi XLVII. törvény az igazságügyi szakértői tevékenységről 1. § (2) bekezdés

⁸ A Szaktv. 3. § (5) bekezdése szerint. *Az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásának a (3) bekezdés b) pontjában meghatározott feltételeit, így különösen az igazságügyi szakértők szakterületének besorolását és a szakterületekhez kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételeket a miniszter rendeletben határozza meg.*

⁹ dr. Grád András- dr. Nisztor Mária: Objektív vagy szubjektív? Kérdőjelek az igazságügyi pszichológus szakértői vélemények megbízhatósága terén a hazai családjogban. In: Családi Jog. 11. évf. 1. sz. / 2013. 19-29.o

¹⁰ dr. Grád András- dr. Mede Lilla-dr. Jánoskúti Gyöngyvér-dr. Körös András: Az igazságügyi pszichológusi szakvélemény szerepe a gyermekelhelyezési perekben.

Álláspontom szerint – figyelemmel az ISZKI főigazgatójának válaszában kifejtettekre is – szükség lenne a pszichológus szakértői tevékenység szakmai protokolljának kialakítására annak érdekében, hogy a jogalkalmazók egységes szakmai standardok, eljárásrend alapján készült pszichológiai szakvéleményre tudjanak támaszkodni munkájuk során. Különös tekintettel fontos ez a garanciálisnak is tekinthető elem a gyermek- és fiatalkorúakat érintő eljárásokban. A módszertani útmutató, szakmai protokoll hiánya veszélyeztetheti a tisztességes eljáráshoz, valamint a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának érvényesülését.

Vizsgálatom tárgyát képezte a jelenleg bejegyzett pszichológus szakértők képesítési követelményeknek való megfelelése is. A Szaktv. 32. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a miniszter 2014. december 31-ig felülvizsgálja a névjegyzékben szereplő igazságügyi szakértők névjegyzékbe vétele feltételeinek fennállását. A Szaktv. és az Iszr. értelmében csak az szerepelhet a névjegyzékben, aki a szakterületnek megfelelő klinikai és mentálhigiéniai felnőtt- vagy gyermek szakpszichológusi szakvizsgával rendelkezik. A minisztérium tájékoztatása szerint a 2006. január 1. napját megelőzően névjegyzékbe vett 4 szakértő közül ketten teljesítették szakvizsga kötelezettségüket. Az ISZKI *Budapesti Orvosszakértői Intézetében*, illetve annak Szekszárdi Csoportjánál jelenleg 2 pszichológus szakértő és 1 pszichológus szakértőjelölt dolgozik, akik klinikai szakpszichológusi végzettséggel rendelkeznek, azaz a képesítési követelményeknek megfelelnek.

b) Igazságügyi gyermekpszichiáter szakértő

Az egyes igazságügyi tárgyú miniszteri rendeleteknek az új Ptk. hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 21/2014. (III. 13.) KIM rendelet 2014. március 15-től módosította az igazságügyi szakértői működésről szóló 31/2008. (XII. 31.) IRM rendeletet és kiegészítette azt a 19/A. §-sal.

A 19/A. § (1)-(3) bekezdései szerint büntetőeljárás során, ha a szakkérdés tizenkettedik életévét betöltött, de a tizennegyedik életévét be nem töltött fiatalkorú terhelt beszámítási és belátási képességének vizsgálata, a belátási képesség vizsgálatához a terhelt klinikai és mentálhigiéniai felnőtt- és gyermek szakpszichológiai vizsgálatát is el kell végezni.

A terhelt beszámítási és belátási képességének vizsgálatához szakkonzultánsként gyermek- és ifjúsági pszichiátriai, vagy ezzel egyenértékű szakvizsgával rendelkező és e képesítése tekintetében az egészségügyi dolgozók működési nyilvántartásában szereplő személyt kell igénybe venni. A gyermek klinikai és mentálhigiéniai felnőtt- és gyermek szakpszichológiai vizsgálatát tehát olyan szakértő végezheti, aki klinikai és mentálhigiéniai gyermek szakpszichológusi, vagy ezzel egyenértékű szakvizsgával rendelkezik.

Jelenleg a szakértői névjegyzékben 4 igazságügyi gyermekpszichiáter szakértő található.¹¹ Figyelemmel arra, hogy a jelen vizsgálat idején hatályba lépett jogszabály bevezette a szakkonzultánsi státuszt, a gyermekkoriakat érintő folyamatban lévő eljárások pedig döntően nyomozási, vádemelési, illetve bírósági eljárási szakban vannak, a belátási képesség vizsgálata vonatkozásában pedig szakember hiány nem jelentkezett problémaként, az igazságügyi gyermekpszichiáter szakértői létszámot jelenleg elegendőnek ítélem meg.

c) Igazságügyi ingatlan-értékbecslő

A kisajátítási perekben az ingatlan forgalmi értékének meghatározásához szakértő igénybe vétele elengedhetetlen. A szakterületen azonban a képesítési követelmények nem egyértelműek.

¹¹Korábbi ombudsmani vizsgálat foglalkozott a gyermekpszichiáter képzés problémáival és az AJB-1298/2011. számú jelentés rögzítette, hogy nem áll kellő számú szakember rendelkezésre pszichiátriai problémákkal küzdő gyermekek igényeinek és szükségleteinek megfelelő ellátás biztosítására. Megjegyzem, hogy szakemberek jelzése szerint, jelenleg is van több olyan megye, ahol gyermekpszichiáter egyáltalán nincsen.

Problematikus a szakvélemények értékelése is a jogalkalmazók számára, mert nincs az ingatlan forgalmi értékét meghatározása tekintetében irányadó protokoll, a szakértők különböző módszereket alkalmaznak. E perekben a megfelelő szakértő kiválasztása és a szakvélemény értékelése az eljárás elhúzódásához vezethet.

A hivatkozott AJB-7888/2012. számú ombudsmani jelentés szerint a jogalkalmazói és szakmai vélemények egyaránt alátámasztják az igazságügyi ingatlan-értékbecslőkre vonatkozó jogi szabályozás problémáit, illetőleg az ingatlanértékeléssel összefüggő jogszabályi hiányosságokat és koherencia zavarokat. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotó a jelentésben foglaltak ismerete ellenére mindeddig nem kezdeményezte a vonatkozó jogszabályok módosítását, *megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését közvetlenül veszélyezteti az igazságügyi ingatlan-értékbecslők képzési követelményeinek és tevékenységének elégtelen szabályozása.*

A szakértői névjegyzék

A Szaktv. 2. sz. melléklete rögzíti az igazságügyi szakértői névjegyzék tartalmát. Álláspontom szerint a névjegyzék több olyan fontos információt nem tartalmaz, mely a kirendelő szervet segítené a legalkalmasabb szakértő kiválasztásában.

A szakértői névjegyzék nem részletezi az adott szakterületen belüli kompetenciákat. A kiemelten gyakorlott szakterület nincs feltüntetve és az sem látható a névjegyzékből, hogy a szakértő korábban milyen típusú ügyekben járt el, milyen témájú publikációi, illetve előadásai voltak. Ezen információkra a szakértő kompetenciájának pontos ismerete végett lenne szükség. A jogalkalmazók nem kapnak információt arról sem, hogy az adott szakértőnek van-e szabad kapacitása. Szükség van arra, hogy a kirendelő előzetesen felvegye a kapcsolatot a szakértővel annak elkerülése érdekében, hogy a szakértő ne küldje vissza a kirendelést kompetencia vagy kapacitás hiányra hivatkozva, mert az jelentős idővesztéssel és költségvonzattal járna.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az igazságügyért felelős miniszter azzal, hogy az általa vezetett igazságügyi szakértői névjegyzék tartalma nem nyújt kellő információt a jogalkalmazók számára a megfelelő szakértő kiválasztásához, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idéz elő és tart fenn.

Szakértői bizonyítás a közigazgatási perben

Közigazgatási perben is gyakran kerül sor szakértői bizonyításra. A Pp. 177. § (1) bekezdése alapján, ha a perben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik, a bíróság szakértőt rendel ki.

A közigazgatási perekre is irányadó a Pp. 178. § (1) bekezdése, mely szerint az, akire a 13. § (1) bekezdésének a), b), c) vagy e) pontjában meghatározott kizáró ok áll fenn, szakértőként sem járhat el.

A 13. § (1) bekezdés e) pontja értelmében az ügy elintézéséből ki van zárva, és abban, mint bíró nem vehet részt az, akitől az ügy tárgyilagos megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság).

E rendelkezések értelmében perbeli szakértő tehát az, akit a bíróság rendel ki. A közigazgatási eljárásban részt vett szakértőt a bíróság nem rendelheti ki, mivel a bíróság feladata arról dönteni, hogy a közigazgatási eljárásban eljáró szakértő véleménye helytálló-e. A saját véleménye vonatkozásában pedig a szakértő – értelemszerűen – elfogult.

A Pp. 2. § (1) bekezdése szerint a bíróságnak az a feladata, hogy a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse. A tisztességes eljárás követelménye pedig magában foglalja azt is, hogy a bíróság elfogulatlan szakvéleményt szerezzen be.

A közigazgatási perben a felperes a szakkérdésben elfogadott hatósági álláspont helytállóságát is kifogásolhatja és kérheti csak szakkérdésben a bíróság vizsgálatát. A közigazgatási hatóság szakhatóságként azonban nem tudja érveit előadni, a szaktudását a perben érvényesíteni, mivel szakértőként nem hallgathatja meg a bíróság.

A közigazgatási perben is csak az a személy hallgatható ki szakértőként, akit a bíróság szakértőként rendelt ki. Ez a szabály pedig a közigazgatási eljárásban eljáró szakértő, szakhatósági munkatárs szakértői minőségben való kihallgatását nem teszi lehetővé. A közigazgatási eljárásban részt vett szakértő, vagy megkeresett szakhatóság munkatársa tanúként hallgatható ki. A tanút a hamis szakvéleményadás következményeire nem lehet figyelmeztetni, azaz az igazmondás éppen abban a kérdésben (a szakkérdésben) nem terheli, amelyben a meghallgatása szükséges.

Neuralgikus kérdése a közigazgatási pereknek az is, hogy a perben beszerzett szakértői véleményt sok esetben össze kell vetni a közigazgatási eljárás során beszerzett szakértői véleménnyel vagy szakhatósági állásfoglalással. Különösen indokoltá válik, ha a perben kirendelt szakértő a korábbi szakértői véleménnyel nem ért egyet. Mindemellett a közvetlenség elvének érvényesítése is szükségessé teszi a közigazgatási eljárásban részt vett szakértő bíróság általi meghallgatását. A szabályozás hiányossága miatt a közigazgatási perre vonatkozó jelenlegi eljárási szabályok nem teszik lehetővé a közigazgatási eljárásban, valamint a perben kirendelt szakértő együttes meghallgatását.

A miniszter által hivatkozott eltérő bírósági döntések is arra mutatnak rá¹², hogy a jelenlegi szabályozás nem ad kellő iránymutatást a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő bírósági meghallgatása, a közigazgatási eljárásban részt vett, illetőleg a bírósági szakban kirendelt szakértő által előterjesztett vélemények ütköztetéséhez. A közigazgatási per sajátosságai – a polgári per általános szabályaihoz képest – tehát további részletszabályok kidolgozását igényelné. A szakértői bizonyításra irányadó szabályok pontosításának elmaradása a bizonyítási eljárások elhúzódásához vezethet a közigazgatási perekben.¹³

Erre figyelemmel megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idéznek elő és tartanak fenn a közigazgatási perek szakértői bizonyításra irányadó hatályos szabályai azzal, hogy nem rendelkeznek a közigazgatási eljárásban részt vett szakhatóság/szakértő perbeli meghallgatásának, illetőleg a bíróság által kirendelt szakértő és a közigazgatási eljárásban részt vett szakértő álláspontja közötti esetleges ellentmondások feloldásának lehetőségéről, illetve módjáról.

Előzetes díjkalkuláció

Az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint az igazságügyi szakértőnek, az igazságügyi szakértői intézménynek, az orvostudományi képzést folytató egyetem igazságügyi orvostani intézetének, a szakértői vélemény végett megkeresett egyéb szervnek, továbbá a szakértőként alkalmazott más személynek, valamint a szaktanácsadónak (Be. 182. §) szakértői tevékenységéért munkadíj és költségtérítés jár.

¹² Megjegyzem, hogy az Ajbt. 18. § (3) bekezdése szerint a bíróság tevékenységét nem vizsgálhatom, így nem feladatam a bírósági jogértelmezés vizsgálata sem. Ugyanakkor a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felhívhatom a jogalkotó figyelmét az eltérő jogalkalmazást eredményező kodifikációs hiányosságra.

¹³ Komoly eljárásjogi problémát vet fel a közigazgatási perekben felmerülő ellentétes szakmai vélemények tisztázása, ütköztetése, az egyes álláspontok védelme, így felesleges költséget és a perek elhúzódását eredményezi az a helyzet, amikor a hatóság/szakhatóság által elfogadott szakmai véleménynek (például építési, környezetvédelmi, közlekedési, természetvédelmi, stb. szakmai álláspont), vagy a közigazgatási eljárás során kirendelt szakértő (pl. kisajátítási, korlátozási kártalanítás ügyekben ingatlanforgalmi szakértő) véleményének vitatására kerül sor a közigazgatási perben. Kúria Közigazgatási Joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 40-41. o

A rendőrség nyomozó szervei – a szakértői vizsgálat tárgyának rövid leírása mellett – előzetes díjkalkuláció készítésére hívják fel a szakértőt. Amennyiben a rendőrség gazdálkodásért felelős osztálya a szakértő által előzetesen megadott szakértői díj fedezetét igazolja, a szakértőt kirendelik. A nyomozó hatóságok olyan szakkérdésben, ahol a Korm. rendelet nem írja elő valamely szakértői intézmény/egyetemi intézet kizárólagos eljárási jogosultságát, a szakvélemény elkészítésére a megfelelő szakértelemmel rendelkező szakértőt maguk választhatják ki. Az előzetes díjkalkuláció tanulmányozása után lényegében azt a szakértőt, vagy szakértői intézetet rendelik ki, aki/amely költséghatékonyabban vállalja a szakértői tevékenység elvégzését.

Álláspontom szerint a szakértő kiválasztásánál az időszerűség, azaz a szakvélemény mielőbbi, de legalább a megjelölt határidőben történő elkészítése és a szakmai szempontok érvényesítése egyaránt fontosak, egyik sem szorulhat háttérbe. Nyilvánvalóan figyelemmel kell lenni a gazdaságossági szempontokra is, *az ezt előtérbe helyező gyakorlat azonban a kompetencia határok fellazítására, áthágására is alkalmas lehet, közvetlenül veszélyeztetve ezzel a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

- az Ajbt. 37. §-a alapján ismételten *felkérem az igazságügyi minisztert*, hogy vizsgálta meg az igazságügyi ingatlan- és termőföld-értékbecsléssel kapcsolatos szabályokat és – annak eredményétől függően – kezdeményezze azok módosítását;
- tegye megfontolás tárgyává az igazságügyi szakértői névjegyzék adattartalmának megújítását, továbbá a közigazgatási perekben a szakértői bizonyításra irányadó jogszabályi rendelkezések kiegészítését, pontosítását;
- az Ajbt. 32. §-a alapján *kérem az igazságügyi minisztert*, hogy fontolja meg a szakértők létszámának – lehetőség szerinti – emelését, különös tekintettel az igazságügyi elmeorvos- és a genetikai szakértői státusokat.

Tekintettel arra, hogy a pszichológus szakértői tevékenységre vonatkozó módszertani levél kiadása tárgyában az érintett minisztériumok és a szakmai kollégium, az előzetes díjkalkuláció kérdésében pedig az igazságügyi miniszter, a Legfőbb Ügyészség és a rendőri szervek között egyeztetés van folyamatban, külön intézkedést nem kezdeményeztem, de *szerezném felhívni a figyelmet* azok mielőbbi befejezése és a szakmai módszertani levél, valamint a díjkalkulációt érintő döntés meghozatala garanciális jelentőségére.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB 7822/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A gyermekét egyedül nevelő apa 15 éves lánya ügyében kérte a segítségemet. A beadvány és mellékletei szerint a panaszos lánya 2012 márciusában elszökött otthonról. A gyermeket a nagykanizsai rendőrkapitányság 2012. július 2-án kelt, 20030/29296/2012. ált. számú végzésével, ideiglenes hatállyal a Zala Megyei Gyermekvédelmi Központ egyik gyermekotthonába helyezte el, az ideiglenes intézkedés felülvizsgálata érdekében pedig értesítette a gyámhivatalt.

A panaszos szerint gyermeke a gondozási helyéről folyamatosan egy férfihoz szökik, aki prostituáltként foglalkoztatja a lányt. Az apa sérelmezi, hogy bár a gyermekkel kapcsolatban álló hatóságok és szolgáltatók ismerik lánya tartózkodási helyét, tudnak arról is, hogy prostituáltként „dolgozik”, a körözésen és időnkénti gondozási helyére való visszavitelén kívül nem tesznek semmit a súlyosan veszélyeztetett gyermek érdekében.

A panaszos kifogásolta azt is, hogy lánya rendőrségi kihallgatásairól értesítést nem kapott, azokon törvényes képviselőként nem vehetett részt, a gyermek ügyében eljáró rendőrkapitányságok vezetőihez benyújtott panaszait pedig érdemben soha nem vizsgálták ki.

A beadvány alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A Zala Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét a panaszban foglaltak vizsgálatára kértem. A Zala Megyei Gyermekvédelmi Központ Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: szakszolgálat) igazgatójától – az ügyben rendelkezésére álló valamennyi dokumentum másolatának csatolásával tájékoztatását kértem a következőkről:

- a gyermek ideiglenes gondozására kijelölt gyermekotthon tett/tesz-e kísérletet a gyermek tartózkodási helyének felkutatására,
- a súlyosan veszélyeztetett gyermek védelme, intézményben tartása érdekében milyen intézkedéseket tettek, vagy kívánnak tenni?

Az érintett alapvető jogok

– Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”*(Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdés)

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

– A gyermek 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)

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)

32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás, a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról

A megállapított tényállás

1) A megyei rendőrfőkapitány vizsgálata

2012. március 2-án a panaszos a nagykanizsai rendőrkapitányságon (a továbbiakban: rendőrség) személyesen tett bejelentést, mivel gyermeke az iskolából nem érkezett haza a lakásukra. A gyermekkorú körözését a rendőrség 20030-1419/2012.ált. számon elrendelte. Erről a panaszost és a gyermek feltételezett tartózkodási helye szerint illetékes rendőrőrsöt külön átiratban értesítette.

A panaszos 2012. március 5-én, március 11-én, március 22-én, március 26-án, március 27-én és április 4-én a rendőrségen bejelentést tett gyermeke kapcsolatairól, vélt tartózkodási helyeiről. Bejelentéseit a rendőrség valamennyi esetben ellenőrizte, annak alapján keresett meg egy Somogy megyei rendőrőrsöt.

A rendőrség felderítési osztályának vezetője a gyermek felkutatása érdekében soron kívüli médiafelhívás közzétételére kérte a kapitányság sajtóreferensét 2012. március 26-án, április 26-án, július 20-án, és 2013. január 16-án. A rendőrség a gyermek tartózkodási helyének megállapítása érdekében elrendelte országos körözését, megkereséseket küldött a feltételezett tartózkodási helyeinek visszatérő ellenőrzése érdekében, adatgyűjtést végzett, ellenőrizte a felmerült információkat. Zala és Somogy megyében fényképes média felhívást tett közzé. A facebook és iwiw közösségi oldalakon keresést folytatott.

A rendőrség a gyermeket 2012. április 4-én megtalálta. A gyermek jegyzőkönyvi meghallgatásán az apa nem vett részt. A gyermeket az apának a rendőrök átadták.

2012. április 7-én a panaszos írásban jelentette be a rendőrségen, hogy lánya ismeretlen helyre távozott. A gyermek eltűnés miatti körözését a rendőrség 20030-2133/2012.ált. számon, soron kívül elrendelte, abban feltüntették az apa által vélt tartózkodási helyeként megjelölt címeket. A körözés elrendeléséről írásban értesítették a vélt tartózkodási helyek szerint rendőrkapitányságot. A járőrök több esetben ellenőrizték a megadott lakcímeket. Az ellenőrzés 2012. május 16-án eredményre vezetett. A gyermeket a rendőrség meghallgatta. Meghallgatásán a panaszos nem volt jelen, a lakásukon adták át neki a rendőrök a gyermeket. 2012. május 18-án a panaszos személyesen tett bejelentést a rendőrségen arról, hogy gyermeke ismét eltávozott otthonról. A rendőrség a gyermek körözését a 20030-2929/2012.ált. számon elrendelte. A körözésről értesítette a gyermek vélt tartózkodási helye szerint illetékes rendőrőrsöt.

A panaszos 2012. június 17-én telefonon azt kifogásolta az ügy előadójánál, hogy – bár a gyermek tartózkodási helyét közölte a rendőrséggel – mégsem keresik a lányát.

2012. június 27-én az apa személyesen jelent meg a rendőrkapitányságon, mert nem hitte el, hogy elrendelték gyermeke körözését. Információi jegyzőkönyvi rögzítését nem vállalta, azt az ügyészségen tervezte megtenni. Ezen a napon az eljáró hatóság átiratban ismételt megkereste a panaszos által megadott cím szerint illetékes rendőrőrs parancsnokát, kérve a lakcímekek visszatérő ellenőrzését és a címek környezetében adatgyűjtés végzését. A rendőrség a gyermek mobil telefonjának szolgáltatójától több alkalommal lekérte a híváslistát.

A gyermek körözése 2012. július 2-án ismét eredményre vezetett. Lánya meghallgatásának időpontjáról a panaszost nem értesítették. Rendőrségi meghallgatása során a gyermek elmondta, hogy nem szeretne hazamenni apjához, mert nagyon rossz vele a kapcsolata, apja többször megtépte, megpofozta őt, nem engedi el otthonról a mostohaanyjához sem és házimunkára kényszeríti. A gyermeket megtaláló rendőrkapitányság a lányt a lakóhelye szerint illetékes Nagykanizsai Rendőrkapitányságra szállította. Itt jegyzőkönyvi meghallgatására ismét sor került, mely eljárási cselekményről az apát nem értesítették, eseti gondnok kirendelését nem kérték. A gyerek kijelentette, hogy apjához nem akar visszamenni, inkább intézetbe menne. A gyermekkorú sorozatos szökései és meghallgatása során tett nyilatkozata miatt a rendőrség a 20030-2929/2012.ált. számú, 2012. július 2-án hozott végzésével a gyermeket ideiglenes hatállyal gyermekotthonba helyezte.

2012. július 3-án a gyermek gondozási helyéül kijelölt gyermekotthon a rendőrségen bejelentette, hogy a lány engedély nélkül elhagyta az otthont. A rendőrség a körözést ismét elrendelte és az érintett rendőrkapitányságokat felkérte a gyermek korábbi, ismert tartózkodási helyeinek visszatérő ellenőrzésére.

A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálatára akkor illetékes Nagykanizsa Megyei Jogú Város Gyámhivatala a 10-918.6/2012. számú, 2012. július 5-én hozott végzésével – a gyermekvédelmi szakszolgálat javaslatának megérkezéséig – az eljárást felfüggesztette. Az eljárás felfüggesztését az indokolta, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermekotthonból megszökött lány vizsgálatát nem tudta elvégezni. Ennek hiányában átmeneti nevelésbe vételére, gondozási helyére javaslatot sem tehetett.

Az gyermeket 2012. augusztus 3-án a rendőrség a gyermekotthonba visszavitte, onnan azonban még aznap megszökött.

2012. augusztus 24-én a gyermeket Nagykanizsán megtalálták, gondozója jelenlétében meghallgatták, még aznap megszökött a gyermekotthonból, másnap visszavitték.

2012. szeptember 1-jén a gyermek ismét elhagyta az otthont, még aznap előállították. A rendőrség a gondozó jelenléte nélkül hallgatta meg a gyermeket, majd visszavitték az intézménybe, ahonnan a következő nap engedély nélkül távozott.

Jogi képviselője útján a panaszos a rendőrségen bejelentette, hogy a lánya telefonon segítséget kért tőle, de – tekintettel arra, hogy az apa kártyáján nem volt pénz – nem tudta őt visszahívni. A rendőrség válasza szerint a panaszos lányával kapcsolatban értesítést nem kaphat. A panaszos tudomása szerint lánya terhes volt. Az őt előállító illetve meghallgató rendőrök ezt nem észlelték, a gyermek erre utalást nem tett.

2012. október 5-ei gyermekotthonba szállítása után a gyermek szinte azonnal megszökött.

2012. november 23-án a gyermek egy rövid ideig a gyermekotthonban tartózkodott.

A gyermeket 2013. április 17-én a rendőrök igazoltatták, a kapcsolatot a gondozó intézmény képviselőjével felvették. A gondozó intézmény gépkocsija elromlott, ezért nem tudtak elmenni a gyermekért. A lányt meghallgatását követően a kaposvári befogadó gyermekotthonba vitték, egy órán belül megszökött onnan. A lányt 2013. május 8-án a rendőrök visszavitték a gyermekotthonba, másnap távozott. 2013. május 31-én a gyermeket édesapja kísérte vissza gondozási helyére, de a lány egy órán belül elment onnan.

2013. június 12-én és július 5-én egy rövid ideig ismét gyermekotthonban volt a lány. 2013. augusztus 13-án a rendőrség tiltott prostitúció szabálysértésének elkövetésén tetten érte, szabálysértési eljárás indult ellene, őrizetbe vették. 2013. augusztus 14-én a Kaposvári Járásbíróság elé állították. Őrizetének bírói megszüntetését követően még aznap gondozási helyére vitték, ahonnan szinte azonnal megszökött.

2013. szeptember 20-án és október 10-én történt rendőrségi igazoltatás során megkerült, mindkét esetben rövid időn belül megszökött.

2013. december 2-án a rendőrfőkapitány közúton tiltott prostitúció szabálysértésének elkövetésén tetten érte, emiatt ellene szabálysértési feljelentést tettek. Gondozója jelenléte nélkül meghallgatták, majd a gyermekotthonba vitték.

A gyermek 2013. december 15-én ismét elhagyta a gyermekvédelmi intézményt, azóta szökésben van, nem találták meg.

Szökései alkalmával a gyermek legtöbbször a „barátjához” ment. Megtalálása, előállítása, meghallgatása ügyében legtöbb esetben a Nagyatádi Rendőrkapitányság Csurgói Rendőrőrs munkatársai intézkedtek, a szülő, illetve a gyermekotthon képviselőjének értesítéséről nincs információ.

Ugyancsak nincs információm arról, hogy a gyermeket futtató férfi ellen indult-e büntetőeljárás.

A panaszos 2011. szeptember 11-én a Kaposvári Városi Ügyészségen, 2011. szeptember 14-én a Kaposvári Nyomozó Ügyészségen, 2011. október 7-én pedig a Budapesti Rendőr-főkapitányságon tett panaszt gyermeke 2011. szeptemberi eltűnéseivel kapcsolatos rendőri intézkedések miatt. A több helyen benyújtott panaszait a Nagykanizsai Rendőrkapitányság vezetője 20030-105/44/2011. P. számon kivizsgálta és azokat, mint alaptalant a 2011. november 9-én hozott 20030-105/44-6/201 I.P. számú határozatával elutasította.

A panaszos 2012 áprilisában a Nagykanizsai Városi Ügyészségen tett feljelentést, melyben kifogásolta a rendőri intézkedéseket. A feljelentést – részben rendőri intézkedés elleni panaszként értékelve – az ügyészség megküldte a Nagykanizsai Rendőrkapitányság vezetőjének, aki az abban foglaltakat a 20030-105/19/2012.P. számú eljárásban kivizsgálta és annak elutasításáról hozott határozatot.

A panaszos kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétsége miatt tett feljelentése alapján a Nagykanizsai Városi Ügyészség a feljelentés kiegészítést rendelt el, melyet a Nagykanizsai Rendőrkapitányság a 20030/743/2012.bü. számon teljesített, majd a feljelentés elutasításáról határozott. A határozatot megküldték a panaszosnak és az eljárást felügyelő Nagykanizsai Városi Ügyészségnek. 2012 szeptemberében a panaszos jogi képviselője panaszt nyújtott be, mely kapcsán a Nagykanizsai Rendőrkapitányság vezetője 20030-105/47/2012.P. számon folytatott vizsgálatot. A panasz elutasításáról hozott végzés ellen a panaszos jogi képviselője útján fellebbezéssel élt. A Zala Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője az első fokú döntést helyben hagyta.

A rendőrfőkapitány a Nagykanizsai Rendőrkapitányság vonatkozásában mulasztásként állapította meg, hogy a gyermek 2012. július 2-i meghallgatása során nem intézkedtek a Ket. 7.§-a, valamint – az akkor hatályos – a „Rendőrség Körözési Munkájának Ideiglenes Szabályzata” kiadásáról szóló 11/1996.(111.29.) ORFK utasítás 109. pontja alapján a Nagykanizsa Megyei Jogú Város Gyámhivatala útján eseti gondnok bevonásáról.

Hiányosságként állapította meg továbbá, hogy a gyermek eltűnési ügyeiben nem, illetve hiányosan került sort a körözöttel szemben intézkedő társrendőri szervektől a gyermekkorú körözésével kapcsolatban keletkezett, valamint a szabálysértések elkövetésével kapcsolatos iratok és bírói döntések iratainak beszerzésére és azokról folyamatában nem adtak tájékoztatást a gyámhatóságnak. A fenti mulasztás és hiányosság, mint helytelen gyakorlat megszüntetése érdekében a szükséges intézkedéseket a rendőrfőkapitány megtette.

2) A gyermekvédelmi szakszolgálat válasza

A gyermek gondozási helyéül kijelölt gyermekotthon vezetőjének kimutatása szerint felvétele napján a lány nyolc órán keresztül a gyermekotthonban tartózkodott, majd engedély nélkül távozott onnan. Szökéseit – személykörüzést kérve – mindig jelezték a rendőrségnek. A gondozó intézmény a lány feltételezett tartózkodási helyét ismeri, arról a rendőrséget tájékoztatta, prostitúciós tevékenységéről tudomása van.

A szakszolgálat vezetőjének álláspontja szerint a Gyvt. 2014. január 1-étől hatályos rendelkezése, miszerint a gondozási helyükről engedély nélkül távollévő gyermekek visszavitele a gyermekvédelmi gyám feladata – azokban az esetekben, amikor a gyermek nem akar együttműködni – akadályba fog ütközni. A gyermek 2012. július 2-a óta 19 alkalommal szökött meg az intézményből, előfordult, hogy mindössze 6 percet tartózkodott bent. A lány legutóbb 2013. december 15-én távozott a gyermekotthonból, személykörözése a válaszáadás ideéig (2014. január 13.) nem vezetett eredményre.

A tájékoztatás szerint a gyermek mindenkivel szemben öntörvényűn, elutasítón viselkedik, nem együttműködő. A gyermekotthonban alapvetően a példamutatás és a meggyőzés eszközeit alkalmazzák, ezek az eszközök azonban a lány esetében hatástalanok voltak, személyes szabadságát pedig nem korlátozhatják. A gyermekvédelmi szakértői bizottság a lányt 2010 októberében megvizsgálta, a speciális ellátásának megállapítására vonatkozó vizsgálatára azonban szökése miatt nem került sor.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosja – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó gyermekvédelmi szakellátás biztosítása állami feladat. A Be. 36. § (1) bekezdése szerint általános nyomozó hatóság a rendőrség. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettségét az Alaptörvény I. cikk (1)-(3) bekezdései deklarálják. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.¹ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában – korábbi döntéseire hivatkozva – hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.

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 szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.].

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

¹ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB hat; 49/1998. (XI. 27.) AB hat; 5/1999. (III. 31.) AB hat.] Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az *Alaptörvény XVI. cikk* (1) bekezdése deklarálja. 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

Az Alkotmánybíróság a 114/2010. (VI. 30.) határozatában hivatkozta a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait: Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában.

A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez a Magyar Köztársaság csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.

Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez a Magyar Köztársaság csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.²

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből³, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenképp felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztetettségével járna.

Az alkotmányos alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény⁴ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „*gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőttségéig*”. Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálja. Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény lesz.⁵

Az állam alapjogvédelmi kötelezettségét az Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdései deklarálják. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.⁶

² 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

³ Külön érdemes kiemelni a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikkét

⁴ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)-(4) bekezdését, a 6. § (1)-(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)-(2) bekezdését.

⁵ Lásd az 1991. évi LXIV. törvény

⁶ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában – korábbi döntéseire hivatkozva – hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.

III. Az ügy érdemében

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek „*mindenek felett álló*” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, mi szerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. A részes államoknak segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

A Gyvt. meghatározása szerint a *veszélyeztetettség* olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A Gyvt. 17. § (1) bekezdése a törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladat ellátók között a rendőrséget is nevesíti. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a törvény a rendőrség számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő.

A családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló ORFK utasítás 25. pontja szerint a kiskorú eltűnése miatt folytatott közigazgatási eljárás során – ha a gyermek családból tűnt el – az eltűnés tényéről, és körülményeiről haladéktalanul értesíteni kell a gyermekjóléti szolgálatot.

Maga a csavargás, szökés, eltűnés már önmagában a gyermeket veszélyeztető helyzet, a jelzési kötelezettséget a rendőrség számára pedig jogszabály írja elő.

Ebből következően megállapítom, hogy azzal, hogy rendőri szerv nem értesítette a gyermekjóléti szolgálatot a gyermek veszélyeztetettségéről és így nem élt jelzési kötelezettségével visszásságot okozott az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében rögzített, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.

A gyermekprostitúció jelenségét⁷ valamint az eltűnt, ide értve a gyermekvédelmi szakellátásból engedély nélkül távollévő gyermekek⁸ problematikáját korábban átfogó jelleggel vizsgáltam. Az *AJB-1140/2012.* számú jelenés rögzíti, hogy az érintett szervek és hatóságok a gyermek eltűnés okainak feltárásával, megtett intézkedéseivel kapcsolatos tapasztalatai ellentmondásosak. Sokszor a gyermekjóléti alapellátás, vagy a gyermekvédelem szakembere ismeri a családot, a gyermeket, esetleg már évek óta – sikertelenül – gondozta is. Ilyenkor a szakemberek gyakran „lemondanak” a gyermekről: nem tudják elhinni, hogy létezik valódi megoldás, vagy, hogy a helyzet javítható.

⁷ Lásd erről az *AJB-1472/2011.* számú jelentést

⁸ Lásd az *AJB-1140/2012.* számú jelentést

A rendőr, de sokszor a szociális szakember is előítéletes. Ha egy családnak hosszú az „előélete” az ellátórendszerben, akkor gyakran a legrosszabb lehetőséget feltételezik, és figyelmen kívül hagyják az egyéni szükségleteket, lehetőségeket. Érezhető azonban az arra való igény és törekvés is, hogy a rendszer elégtelen működése javuljon. A rendőrség bűnmegelőzési osztályai esetenként felismerik és kiemelten kezelik az eltűnést, a szökést és a csellengést, mint veszélyhelyzetet, szándék van az együttműködésre, a gyermek legfőbb érdekének és biztonságának védelmére. Ugyanakkor a szándék és a konkrét megvalósulás közti utat a *hatóságok hosszú reagálási ideje, a rendszer általános nehézkessége és a terepen dolgozó rendőrök túlterheltsége és/vagy személyes kompetenciájuk hiányosságai* nehezítik. Nem ritka tapasztalat, hogy a legelemibb intézkedésekig (police.hu honlapra való felkerülés, plakátakció, lakossági bejelentések ellenőrzése) is érthetetlenül hosszú idő telik el. Az eltűnés okának feltárását – és így az ismétlődés megelőzését – nehezíti, hogy a rendőrségnek nincs kompetenciája és erőforrása a családkonzultációra családból való eltűnés esetén, illetve a gyermekvédelmi dolgozókkal való közös gondolkodásra (pl. esetkonferencia szervezésére) intézményből való szökés esetén sem. Így az ügy nem egyszer lezárul a gyerek megtalálásával.

A rendelkezésekre álló iratok alapján nem állapítható meg, hogy volt-e kapcsolata a gyermekjóléti alapellátást végzőknek a gyermekkel az édesapjától való szökést megelőzően. Nincs információm arról sem, hogy a gyermek ideiglenes elhelyezését megelőzően volt-e olyan veszélyeztetett helyzetben, aminek megszüntetése, a családban való további nevelkedés elősegítése érdekében hatósági intézkedésre (védelembé vétel) volt szükség. Erre tekintettel arra vonatkozó megállapítást, hogy az alapellátásban, vagy védelembé vételt jelentő családgondozás mellett a következmények elkerülhetők lettek volna-e, nem tehetek.

Az eltűnt gyermekek helyzetét vizsgáló jelentésem⁹ rögzíti azt is, hogy a legnehezebb helyzetben azok a gyermekek vannak, akik már a szakellátásba való bekerülés pillanatában viselkedésükben, előtörténetükben, pszichés állapotukban hordozzák a szökés veszélyét, csábíthatóbbak, indulataikat, érzelmeiket intenzívebben élik meg, fejezik ki, esetleg pszichésen és/vagy értelmileg sérültek. Az ő útjuk a kezdetekkor megjósolható: sorozatos szökések, drog- és/vagy bűncselekmény, prostitúció, végül speciális otthon. Ők azok, akiket nem keresnek aktívan és sürgősséggel, hiszen valójában a visszavitel pillanatától szökésben vannak. Az NM rendelet 86. §-ának 2013. december 31-éig hatályos rendelkezése szerint a gondozás helyéről engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása az ellátást nyújtó feladata volt. A jogszabály 2014. január 1-től hatályos módosítását követően az engedély nélkül távollévő gyermek felkutatása változatlanul az ellátást nyújtó feladata. Az eltűnés tényéről azonban a gyermekvédelmi gyámot haladéktalanul értesítenie kell, és vele együttműködve kell megkísérelnie felkutatni a gyermek tartózkodási helyét.

A Gyvt. ugyancsak 2014. január 1-től hatályos rendelkezése¹⁰ szerint, ha a gondozási helyéről engedély nélkül távol lévő gyermek tartózkodási helye ismert, a gyermekvédelmi gyám feladata a gyermek gondozási helyére való visszavitele. Ha a gyermek ismeretlen helyen tartózkodik a gyám feladata a gyermek felkutatásához szükséges intézkedések megtétele.

Mindebből következően megállapítom, hogy a gondozó intézmény jogszabályi kötelezettsége ellenére meg sem kísérelte a szökésben lévő gyermek felkutatását, visszavitelét, a feladatot minden esetben a rendőrsére hátrította. A mulasztás visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, valamint sértette a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljáráshoz való jogot, illetve közvetlenül veszélyeztetette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát is.

⁹ Lásd az AJB-1140/2012. számú jelentést

¹⁰ Lásd Gyvt. 86. § (1) bekezdés g) pont

Megjegyzem, hogy a gondozó intézmények többnyire a tárgyi és személyi feltételek (gépkocsi és/vagy üzemanyag hiány, a szakdolgozóknak az intézményben lévő gyermekkel kell lenniük) hiányosságára is visszavezethetően nem tudnak eleget tenni jogszabályi kötelezettségüknek. Egy a „futtatójánál” tartózkodó, prostituálódott gyermek esetében nem életszerű, hogy akár az intézmény képviselőjének, akár a gyámjának a kérésére önként visszamenjen gondozási helyére. A személyes meggyőzésen kívül a gyermekvédelemben dolgozóknak egyéb eszközük nincs, sőt maguk is veszélyhelyzetbe kerülhetnek.

A vizsgálat kapcsán ismét felmerül a rendszerbántalmazás¹¹ kérdése. A szakirodalom szerint¹² a rendszerbántalmazás az a károkozás, amely a gyermeket éri azokon a programokon, vagy közpolitikán keresztül, amelyeknek a védelmet és a támogatást kellene nyújtaniuk. A gyermek jólétét, fejlődését vagy biztonságát aláássák az egyéni cselekmények, vagy a megfelelő szabályozás, eljárás, vagy gyakorlat hiánya.

Egy másik megfogalmazás szerint, rendszerbántalmazás, ha a jogszabályok alkalmazása, a szankcionált eljárások, vagy gyakorlat a gyermekvédelmi, szociális ellátórendszeren belül, vagy intézményein keresztül elkerülhető kárt okoz a gyermeknek vagy családjának. E tág meghatározás magában foglalja mindazokat a cselekményeket, amelyeket szándékosan vagy hanyagságból követnek el és nem segítik a gyermek fejlődésének lehetséges optimalizálását; legfeljebb az okozott fájdalom minimalizálását tűzik ki célul, ezzel akaratlanul is sértve az alapvető jogokat, a családok, a személyek integritását.

A rendszerbántalmazás jellemzői a gyermekek szükségleteinek figyelmen kívül hagyása, a megfelelő ellátások hiánya, a megfelelő ellátások és szolgáltatások jól szervezettségének és összehangolásának hiánya. Az intézményes bántalmazás, amely ebben a kontextusban a gyermek intézményes, vagy szolgáltatásokon keresztül történő elhanyagolását jelenti, olyanok által, akiknek gondjaira bízta őt.

A bántalmazás létrejöhet a rendszerbántalmazás következményeként oly módon, hogy a családon kívüli gondozás diszfunkcionális (nem megfelelő elhelyezés, többszöri helyváltogatás, a gondozás folytonosságának hiánya, a testvérek elválasztása, szükségtelen elhelyezés stb.) a gyerek gyógyításának, rehabilitálásának elmaradása.

A Gyvt. szerint a gyermekvédelmi szakellátás feladata a gyermek életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő teljes körű ellátás nyújtása.

A vizsgált esetben megállapítható, hogy a gyermekvédelmi szakellátás során az ideiglenes gondozás helyéül kijelölt gyermekotthon nem tudta motiválni a gyermeket tekintettel arra, hogy összességében csak néhány órát tartózkodott az intézményben. Az esetleges speciális ellátására vonatkozó szükségletét – erre vonatkozó szakvélemény hiányában – pedig nem lehetett megállapítani.

Összességében a folyamatos szökései, prostituálódása miatt súlyosan veszélyhelyzetben lévő gyermek – az ellátórendszer hiányosságaira is visszavezethetően – a gyermekvédelmi szakellátórendszerben segítséget nem kapott. Ennek hiányában sérült a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga. A rendelkezésemre álló dokumentumok és információk alapján a rendőrségi eljárást érintő panaszok tekintetében alapjogokkal összefüggő visszásságot a vizsgálat során nem tártam fel.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem

¹¹ Lásd az AJB-1678/2013. számú jelentést

¹² Herczog Mária: Gyermekbántalmazás Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007. 223. o.

1) a *Zala Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét*, hogy hívja fel a vezetése alatt álló rendőri szervek figyelmét a Gyvt.-ben és a vonatkozó ORFK utasításban foglalt jelzési kötelezettségük maradéktalan teljesítésére,

2) a *Zala Megyei Gyermekvédelmi Központ Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatának igazgatóját*, hogy a vezetése alatt álló gyermekotthonok figyelmét hívja fel arra, hogy az intézményből engedély nélkül távozó, illetve oda vissza nem térő gyermek felkutatása elsődlegesen a gondozó intézmény feladata.

Figyelemmel arra, hogy a gyermekvédelmi ellátórendszer hiányosságaira is visszavezethető alapjogi visszásság megszüntetése, jövőbeli kiküszöbölése érdekében több korábbi jelentésemben¹³ is ajánlással éltem, a vizsgált ügyben ehhez kapcsolódó újabb, külön intézkedést nem kezdeményezek, javaslataim teljesülését azonban továbbra is folyamatosan figyelemmel kísérem.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

¹³ Lásd AJB-1472/2011. és AJB-1140/2012. számú jelentések

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7898/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos tartósan külföldön él és kazincbarcikai lakásában ezért hulladék nem keletkezik. Ennek ellenére meg kell fizetnie a hulladékszállítási díjat, amelyet igazságtalannak érez.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a hozzám érkező panaszok alapján a hulladékgazdálkodás önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatosan általános problémaként megjelenő, az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségei teljesítéséhez használható, különböző méretű hulladékgyűjtő edények választását megfelelően biztosító szabályozás vizsgálatára is.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos tartós külföldi tartózkodása idején üresen álló lakásával kapcsolatban a közszolgáltatótól kérte a szemétszállítási díj felfüggesztését, amelyre a közszolgáltató azt a tájékoztatást adta, hogy nincsen lehetőség a szüneteltetésre. A panasz alapján megvizsgáltam Kazincbarcika Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatásról szóló 30/2013. (XI. 21.) önkormányzati rendeletének (Ör.) szabályozását.¹ Az Ör. 6. § (7) bekezdése szerint az ingatlanhasználót nem terheli az (1) bekezdésben foglalt (hulladékgazdálkodási kötelezettség) az olyan beépítetlen ingatlana tekintetében, ahol életvitelszerűen nem tartózkodnak, illetve nem folytatnak gazdálkodó tevékenységet, így hulladék sem keletkezik.

¹ http://www.onkportal.hu/data/rendeletek/allomanyok/2013-30_kazincbarcika.pdf

E rendelkezés csak a beépítetlen ingatlanok tekintetében rendelkezik a közzolgáltatás szüneteléséről, azonban az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelés eseteit a szabályozás nem tartalmazza.

Az Ör. 10. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó a települési szilárd hulladék gyűjtésére, illetve elszállítására a közzolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt, valamint – a közzolgáltató által rendelkezésre bocsátott gyűjtőedényzet űrtartalmát meghaladó mennyiségű alkalmi hulladék gyűjtésére – a közzolgáltató által rendelkezésre bocsátott és azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszközt köteles igénybe venni. Az igénybeveendő gyűjtőedények, illetve gyűjtőeszközök típusát a jelen rendelet 1. sz. melléklete, felsorolását a jelen rendelet 2. sz. melléklete tartalmazza. Ugyane szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi közzolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a közzolgáltató a polgármester egyetértésével állapítja meg a keletkezett hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével.

Az Ör. 1. melléklete szerint a Kazincbarcika Város területére kihelyezett gyűjtőedényzetek térfogata 110 literes, 120 literes, 240 literes, 770 literes, 1100 literes és 4000 literes lehet. A szabályozás alapján jelenleg az ingatlantulajdonosok legkisebbként 110/120 literes hulladékgyűjtő edényt használhatják hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítéséhez.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közzolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

Az Alkotmánybíróság is – 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.² Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.³

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁴ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁵

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁶ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

² Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

³ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁵ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁶ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁷

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza.

Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

⁷ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedény űrmértéke) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevétele mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁸

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az "igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja".

A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy "A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására". (ABH 1998. 492, 495.).

⁸ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edényterfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi"* (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

Az Ör. 10. § (2) bekezdése szerint a helyi közszolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a közszolgáltató a polgármester egyetértésével állapítja meg a keletkezett hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) a vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a *választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez*, figyelembe véve *a) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, b) az ingatlant használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).*

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján, hanem a Hvhr. 6. § (1) bekezdésében szabályozott választás lehetőségét a közszolgáltatónak az önkormányzati rendeletben a választható gyűjtőedények méretére vonatkozó rendelkezések szerint kell biztosítania.

A Htv. 88. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: *a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; b) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; c) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.*

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, az 5. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a *felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat*, a (4) bekezdés szerint pedig a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

A Htv. 88. § (4) bekezdése egyértelműen a települési önkormányzat képviselő-testülete részére ad felhatalmazást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályai, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályok, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételek rendeletben való megállapítására.

A Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ezt a felhatalmazást (különösen a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosság követelményének érvényesülése szempontjából alapvetően fontos hulladékgyűjtő edények választható űrmértékére vonatkozó szabályozás tekintetében) a települési önkormányzat képviselő-testülete nem delegálhatja másra, így a közszolgáltatóra sem.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az *önkormányzati rendeletben kell meghatározni* annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Megállapítottam, hogy az Ör. 10. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, továbbá 5. § (2) és (4) bekezdésébe ütközik, továbbá sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Amint az OBH-2338/2007. számú és OBH-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlanulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat.

Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban amikor az ingatlanulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakokra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban a biztos felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁹ módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „a *Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben a biztos megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését. E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit*.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Kazincbarcika Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 110-120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes űrtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

⁹ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-jétől hatálytalan.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7903/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A sajtóból¹ értesültem arról, hogy szüleik hosszú évekig súlyosan bántalmazták 8, 9 és 10 éves gyermekeiket. A gyermekek 2012 januárjától gyermekvédelmi gondoskodásban, nevelőszülőknél élnek, szüleik ellen büntetőeljárás indult.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdése a gyermeki jogok védelmére kötelezi az alapvető jogok biztosát.

Tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot indítottam és a vonatkozó dokumentumok egyidejű csatolásával tájékoztatást kértem az illetékes gyámhivaltól és gyermekjóléti szolgálattól.

A médiumokból értesültem arról is, hogy a gyámhivatal és a gyermekjóléti szolgálat tevékenységét a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban szociális és gyámhivatal) is vizsgálja, ezért a hivatal vezetőjétől a vizsgálat eredményéről, az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedéseiről tájékoztatást kértem.

A Pest Megyei Kormányhivatal Ráckevei Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete (a továbbiakban: népegészségügyi intézet) vezetőjét pedig felkértem a gyermekeket ellátó védőnő és gyermekorvos tevékenységének – különös tekintettel a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 17. §-ában fogalt jelzési és együttműködési kötelezettség teljesítésének – vizsgálatára.

Végül a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Intézményei (a továbbiakban: szakszolgálat) igazgatójától kértem információkat arról, hogy a gyermekek milyen segítséget kapnak az őket ért trauma feldolgozásához? Az őket gondozó nevelőszülők kapnak-e segítséget, támogatást a súlyosan traumatizált gyermekek neveléséhez, gondozásához?

Az érintett alapvető jogok

- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”*(Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdés)
- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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)
- A gyermek 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)

¹ [http://hvg.hu/itthon/20131126 Minden idok legdurvabb gyerekinzasara de](http://hvg.hu/itthon/20131126_Minden_idok_legdurvabb_gyerekinzasara_de)

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény),
1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.),
2006. évi CXXXII. törvény, az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről,
2010. évi CIV. törvény, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (a továbbiakban: Smtv.)
2011. évi CXII. törvény, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (a továbbiakban: Infotv.)
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.),
- 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.),
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)

A megállapított tényállás

1) Az előzmények

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a következő tényállás rögzíthető: 2005 februárjában az óvoda jelezte a gyermekjóléti szolgálatnak, hogy a család legidősebb, intézményükbe járó gyermeke gondozatlan, piszkos, mozgása és mentális fejlődése korától elmarad. A családgondozó a jelzést követően két hónapon keresztül heti gyakorisággal látogatta a családot. Az első, bejelentés nélküli családlátogatás tapasztalati szerint „[...] *Az étel olyan zöld volt, hogy szinte magától kimászott a tányérból... A gyermekek otthon voltak. Mind nagyon koszosan ült-feküdt az ágyakon*”.

A gyermekjóléti szolgálat 2005. március 31-én kelt, az óvodának küldött visszajelző lapja szerint „[...] *A szülők jelenleg együttműködők, de komoly dilemmát okoz nekem, hogy a gyerekeket kiemeljük a családból. Amennyiben fél éven belül nem látok változást, akkor kénytelenek leszünk javasolni a gyerekek családból történő kiemelését...*”

A lakás a további látogatásokkor is rendetlen és koszos volt, a gyermekek mosdatlanok voltak. A anya ekkor már újabb gyermeket várt, a családgondozóval történt megbeszélés ellenére nem tett semmit lakókörnyezetük, valamint a gyermekek tisztántartása érdekében. A dokumentumok szerint a gyermekek ételmezése megfelelő volt.

A gyermekjóléti szolgálat javaslatára az eljárásra akkor illetékes jegyzői gyámhatóság a gyermekeket 2005 májusában védelembe vette.

A gyermekek egyéni gondozási-nevelési terve rögzítette az aktuális helyzetet, mi szerint a lakóházban bűz és kosz van. Annak ellenére, hogy az anyjuk otthon van velük a három gyermek elhanyagolt. Az anya rendszeresen főz és orvoshoz is rendszeresen viszi a gyermekeket. Az „intézetben felnőtt” apa dolgozik, de a takarításban és rendrakásban is csak rá lehet számítani. A védelembe vétel megszüntetésére irányuló munkára vonatkozó tervet a családgondozó elkészítette.

2005 szeptemberében újabb gyermeke született a házaspárnak. A kisfiú kis súllyal, koraszülöttként jött a világra. A védőnő a gyermekjóléti szolgálat 2005. novemberi írásbeli megkereséséből értesült az idősebb gyermekek védelembe vételéről. A védőnő decemberben tájékoztatta a gyermekjóléti szolgálatot a szeptemberben született kisfiú fejlődéséről. E szerint a kisfiút egy hét infúziós táplálást követően az anya szoptatta, jól fejlődött. Kórházi kontrollokra a megadott időpontokban elvitték.

Bőre szép, ápolt volt, a tanácsadásra rendszeresen vitték, az oltásokat megkapta. A védőnő családlátogatásakor a szoba és a konyha rendetlen volt. A szobát fűtötték, a csecsemő tiszta volt, ruházata pedig hiánytalan. A védőnő a csecsemő védelembe vételét akkor nem tartotta indokoltnak. 2005 szeptemberében a családgondozó a család két idősebb, óvodába járó gyermekéről kért véleményt. E szerint a 2002-ben született kislánynak hisztis, deviáns megnyilvánulásai voltak óvodakezdeskor. Az óvodakezdeshez a szülők megvásároltak mindent, a gyermek jól táplált, ruházata nagyjából tiszta, de sokszor több napig ugyanabban az öltözetben van. A szülők részt vesznek a szülői értekezleten, de felületesek, nem tervező típusúak. A gyermek, viselkedése és beszéde korához és társaihoz képet elmarad. Az óvónő véleménye szerint a gyermek fejlődését nagyban segítené az otthoni ingerszegény környezet megváltoztatása, ami elsősorban a szülőkön múlik.

A 2000-ben született fiú óvodai pedagógiai véleménye szerint az óvodakezdes zökkenőmentes volt, a szükséges felszereléseket a szülők megvették, a gyermek ruházata azonban sem a higiéniai feltételeknek, sem az időjárásnak nem felel meg. A gyermek táplálásában nincs probléma. Pszichológiai ellátást igényelne.

A családgondozó 2005. december 12-én – mindhárom gyermekre külön-külön – elkészítette a féléves helyzetértékelést. 2005. májustól az értékelés elkészítéséig 11 alkalommal kereste fel a családot. Véleménye szerint a tervből szinte semmi sem valósult meg. A gyermekek szüleikkel való kapcsolatát jónak minősítette. A családgondozó 2006. január 1-je és április 25-ke között hat alkalommal látogatta meg a családot. A védelembe vétel éves felülvizsgálatához a helyzetértékelést a jegyző kérésére elkészítette. *Megítélése szerint a szülőkkel kötött megállapodásból semmi sem valósult meg.*

Tekintettel arra, hogy a védőnő ekkor már a legkisebb gyermek védelembe vételét javasolta, a gyermekjóléti szolgálat kérte, hogy a védelembe vétel felülvizsgálati tárgyalására őt is hívják meg. A 2006 májusában esedékes felülvizsgálaton a családgondozó elmondta, hogy változás nem történt. Ha az apa otthon van, igyekszik rendet tenni, a gyermekkel otthon lévő anyára e téren azonban nem lehet számítani. A családgondozót látogatásai alkalmával többnyire bűz és kosz fogadta, a gyermekek ruházata továbbra is elhanyagolt volt. A szolgálat a családot a lehetőséghez képest támogatta (ruha, ételkészítés, játék, ágynemű). A szülők az azonnali kéréseket teljesítették, a közép- és hosszú távúakat azonban nem. A lakhatási körülményeik továbbra is kifogásolhatóak voltak, a gyermekek nem mosakodtak rendszeresen. Egyetlen dolog, amire nem volt panasz a gyermekek ételmezése. A védőnő a tárgyaláson nem jelent meg.

A jegyző – a gyermekjóléti szolgálat javaslata alapján – az idősebb gyermekek védelembe vételét fenntartotta, a 2005 szeptemberében született kisfiút pedig védelembe vette. A védelembe vétel fenntartásának indoka változatlanul a szülői elhanyagolás. Feladatként jelentkezett, hogy a családgondozó – az óvónővel közösen – tanítsa meg a szülőket és gyermekeket arra, hogyan tisztálkodjanak.

A 2007. évi felülvizsgálati tárgyaláson a családgondozó véleménye az volt, hogy a szülők nagyon igyekeznek. A tárgyalásra az óvodavezetőt is meghívta a gyámhatóság. Az óvodavezető elmondta, hogy a gyermekek ruházata megfelelő, inkább a higiénéire kell figyelmet fordítani. Az anya minden tanácsot megfogad, betart, probléma nincs.

Az apa elmondta, hogy intézetben nőtt fel, ezért nincs megfelelő családképe, ami segíthetne, ezért kell neki, hogy elmondják, mit hogyan kell csinálni. Az anya úgy vélte, hogy a védelembe vétel az előnyére vált, tudja, hogy mindenki segíteni akar neki, hogy jobb legyen, és ezt el is fogadja.

Védőnőhöz, gyermekorvoshoz rendszeresen járnak, védőoltásokat a gyermekek megkapták. A gyermekpszichológus igénybevételének kivételével minden védelembe vételi előírás megvalósult. A tárgyaláson a gyermekjóléti szolgálat képviselője elmondta, hogy folyamatos javulás tapasztalható.

A családgondozó megítélése szerint az anya igényli a rendszeres külső segítségnyújtást, ezért még egy évig szükséges a védelemben vétel. Figyelemmel arra, hogy a legkisebb gyermek mozgásában kissé korlátozott, szeptembertől mozgásfejlesztő igénybevételét javasolta.

A védelemben vételt a jegyzői gyámhatóság – kiegészítve a gyermekjóléti szolgálat által javasolt magatartási szabályokkal – a 2007. július 24-én kelt határozatával fenntartotta.

A gyermekek egyéni-gondozási nevelési tervében a problémák megoldását segítők között a családgondozót, az óvónőt és a védőnőt jelöli meg. Teendők rendszeresek és folyamatosak. 2007 augusztusától decemberig hat találkozásról van feljegyzés a gyermekjóléti szolgálat iratanyagában.

2007 novemberében az óvónők jelezték, hogy az édesanya ismét terhes.

2007. december 20-án az édesanya kereste fel a családgondozót a legkisebb gyermek zárójelentésével, amelyben szerepel, hogy a kisfiú nagy eséllyel Down-szindrómás lehet.

A gyermekjóléti szolgálat szervezetalakítása miatt a család számára a gyámhatóság 2008. február 19-én másik családgondozót rendelt ki. A védelemben vétel éves felülvizsgálathoz készített helyzetértékelése szerint a szülők együttműködőek voltak, de csak többszöri felszólításra tettek eleget a családgondozó kéréseinek. A gyermekjóléti szolgálat kapcsolatot tartott az óvodával és az iskolával, a családgondozó az év folyamán 15 alkalommal járt a családnál. Az iskola tájékoztatása szerint a legidősebb gyermek tanévkezdése zökkenőmentes volt. Az óvodában sem volt nagyobb gond, időszakonként a gyermekek koszosak voltak. A védőnő arról tájékoztatja a gyermekjóléti szolgálatot, hogy az orvoshoz is gyakran koszosan viszik a gyermekeket. A legkisebb gyermek kivizsgálása megtörtént, pszichomotoros és mentális retardációt, magatartásában sztereotip mozgásmintát észleltek. Az anya ismételten gyermeket várt.

A kirendelt családgondozó 2008 februárjában a nevelési tanácsadótól a 2002-ben és a 2003-ban született gyermekek pszichológiai vizsgálatára kérte.

Az apa nagymamája a gyermekjóléti szolgálatnál jelezte, hogy iszonyatos állapotok uralkodnak a családban, véleménye szerint, az édesanya elhanyagolja a gyermekeket. A családgondozó 2008. június 5-én kelt feljegyzésében szerepel, hogy beszélgetett az anyával a rendtelenségről, a legkisebb gyermekekkel kapcsolatos nehézségekről, valamint a család ötödik, megszületendő gyermekeiről.

2008. június 15-én megszületett a család ötödik gyermeke. A gyámhatóság a csecsemőgondozására alkalmatlan körülmények miatt, a szülők korlátozott együttműködése és lakáskörülményeikre tekintettel az újszülöttet ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél helyezte el.

2008 júliusában a gyámhivatal hozzájárult a család 2005-ben született gyermekének családba-fogadásához. A családba-fogadó személy jelezte, hogy az újszülött nevelésére is vállalkozik. A gyámhivatal az újszülött ideiglenes hatályú elhelyezését megszüntetve hozzájárult az ő családba-fogadásához is. A családba-fogadott gyermekek védelemben vételét a gyámhatóság megszüntette.

A családgondozó kérésére az óvoda 2008 júniusában véleményt küldött a 2002-ben született kislányról és a 2003-ban születet kisfiúról. E szerint a kisfiú elhanyagolt, ruházata, felszerelése hiányos, érzelmileg sérülékeny, könnyen elsírja magát, nem szívesen kezdeményez, és figyelme könnyen elterelhető. A gyermek ápolatlan, gondozatlan, nem az időjárásnak megfelelően öltözik, tisztasági csomagja rendezetlen.

A pedagógusok szerint a kislánynak értelmi sérülése lehet, ezért pszichológiai ellátásra lenne szüksége. Feladatai megoldásban lassú, teljesen aláveti mások akaratának magát, nincs önálló véleménye, hamar elsírja magát, úgy tűnik, hogy érzelmileg sérült.

A legidősebb gyermek osztályfőnöke szerint a fiú külső megjelenése rendezetlen, piszkos, orvosi igazolással, de sokat hiányzott. Tanulmányi eredményében annak ellenére, hogy jól megfelelt minősítést kapott, visszaesést tapasztaltak.

A Nevelési Tanácsadó és Logopédiai Intézet javaslata szerint a kislány további óvodai nevelése és komplex gyógypedagógiai fejlesztése szükséges.

A gyermekjóléti szolgálat 2008. augusztusi helyzetértékelés szerint a szülők együttműködése korlátozott, önként nem tesznek semmit, csak nyomatékos és többszöri felhívásra. A két legkisebb gyermek családba-fogadása megrázta a családot, ráébredtek, hogy hanyagságuknak súlyos következménye van. A gyermekek elkerülését követően intézkedtek a víz bevezetése iránt, és ígéretet tettek körülményeik rendezésére. A gyermekjóléti szolgálat rögzítette, hogy bíznak benne, hogy a három gyermekkel járó feladatokkal a szülők meg fognak birkózni.

2008. október 22-én kelt határozataiban a jegyzői gyámhatóság a védelembé vételt a családban maradt három gyermek tekintetében fenntartotta.

2008 folyamán az iskola három alkalommal (szeptember 10-én október 7-én és 22-én) küldött veszélyeztetettségre vonatkozó jelzőlapot a gyermekjóléti szolgálatnak. A jelzések a legidősebb fiú késéseire, úszófelszerelésének hiányosságára, továbbá arra vonatkoztak, hogy a szülők nem mentek el a szülői értekezletre.

2009. február 3-án az iskola a gyermekjóléti szolgálatnak problémajelző adatlapot küldött. E szerint január 31-én az édesapa felpofozta a legidősebb fiút. Az iskolától ebben az évben még egy, az iskolás gyermekek elhanyagolására vonatkozó jelzés érkezett a gyermekjóléti szolgálathoz.

A családgondozó felkereste a családot és az apától érdeklődött a bántalmazás körülményeiről. Az apa elmondta, hogy fia nagyon szemtelen volt, azért kapott egy pofont. A férfi ígéretet tett arra, hogy ilyen többet nem fordul elő. A családgondozó az apát tájékoztatta a bántalmazás következményeiről.

A legidősebb fiú osztályfőnöke 2009 júniusában kelt pedagógiai szakvéleményben leírta, hogy a gyermek tanulmányi munkája sokat romlott, igazolatlan hiányzása nem volt, de igazoltan 58 órát hiányzott. Tanáraival szemben visszahúzódó, csöndes, társaival időnként kötekedő. A szülők nem tartják a kapcsolatot az iskolával, iskolai rendezvényekre nem engedik el, úszás felszerelését az iskolában mossák.

2009 nyarától a családgondozó személye ismét változott, kirendelésére azonban csak 2009 novemberében került sor.

A családgondozó márciusban négy, áprilisban és júniusban ugyancsak négy alkalommal járt a családnál. Az anya ekkor már ismét gyermeket várt. A családgondozó azt tapasztalta, hogy szülők a lakóház felújítását megkezdték, és az édesanya elment a védőnőhöz is. A gyermekjóléti szolgálattól a család többször kapott adományt.

A csecsemő és kisgyerek gondozói képesítéssel rendelkező családbafogadó szülő az idősebb gyermekeket a nyári szünetre elvitte magához, többször felkereste a családot, az anyának segítséget nyújtott, orvoshoz, védőnőhöz vitte. Tapasztalatairól tájékoztatta a családgondozót, információkat adott át neki.

Az éves felülvizsgálat eljáráshoz készített családgondozói helyzetértékelés szerint a család életvitelében javulás történt. A gyermekek veszélyeztetettsége fennáll, de már kisebb mértékben. A lakás tisztaságával továbbra is adódnak problémák, azonban a felszereltsége javult. A legidősebb fiú iskolai teljesítménye gyenge, de stabil. A fiúnak szemüveg kellene, de a családnak nincs rá anyagi fedezete.

A kislány első osztályos, csöndes, visszahúzódó, szeret rajzolni. Az iskola, gondozatlanságukon túlmenően egyik gyermekekkel kapcsolatban sem jelzett problémát.

A családgondozó 2009. december 3-ai védelembé vételi tárgyalásig összesen 29 alkalommal járt a családnál.

A 2009. december 3-án tartott felülvizsgálati tárgyaláson a szülők továbbra is úgy nyilatkoztak, hogy együttműködnek a családgondozóval, gyermekeik leckéit átnézik, az otthonukat igyekeznek felszerelni, javítani. Az aznap kelt határozataiban a jegyzői gyámhatóság fenntartotta a gyermekek védelembe vételét.

A gyermekjóléti szolgálat 2009. december 14-én esetmegbeszélést tartott a hamarosan születendő gyermek sorsának rendezése érdekében. Az esetmegbeszélésen gyermekjóléti szolgálat vezetője, családgondozója, az önkormányzat hatósági osztályának vezetője és a gyámhatósági ügyekben eljáró ügyintéző volt jelen. A megbeszélésről a családgondozó feljegyzést készített. Az esetmegbeszélésen összegezték a helyzetet, mi szerint a család helyzete 2005. óta sokat javult, de a védelembe vétel nem szüntethető meg. Az iratanyagban a családgondozás értékelése, és az új gondozási nevelési terv nem található.

2009. december 22-én az anya újabb kisfiúnak adott életet. A családgondozó feljegyzéseiből nyomon követhető, hogy 2009. december 15-ke és 31-ke között hét, 2010 januárjában pedig nyolc alkalommal kereste fel a családot. Mindent rendben talált, tisztaság fogadta, a gyermeket megfelelően ellátták, a legidősebb fiú szemüvegét megrendelték.

A család 2009 decemberében születet kisfiának védelembe vételét a családgondozó 2010 februárjában kezdeményezte. A családgondozó véleménye szerint „*a család körülményei egyre rendezettebbek, a szülő nagyon igyekszik, gyermekét megfelelően ellátja.*” Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a gyermekjóléti szolgálat és a védőnői hálózat részéről egyaránt szoros családgondozást javasolt. Az iratok között fellelhető a gyermekjóléti szolgálat GYSZ-3-Család-Környezet 2010. február 17-ei dátummal ellátott adtalapja, melyben a családgondozó a gyermekek családból való kiemelését javasolja.

A 2010. február 4-én kelt családgondozói feljegyzést nem a család számára kirendelt családgondozó írta alá, a március 4-ei feljegyzés ismét más családgondozótól származik.

Az iratanyagban 2010. március 4-ke és 2011. október 14-ke közötti időszakban nem lelhető fel családgondozói feljegyzés. A gyermekjóléti szolgálat forgalmi naplójának adatai alapján azonban a szóban forgó időszakban a családgondozó 35 alkalommal kereste fel a családot.

2010. március 16-án – az akkor legkisebb gyermekük védelembe vételi tárgyalásán – a szülők beszámoltak arról, hogy az újszülött velük egy szobában alszik, külön kiságyban, a többi gyermek pedig külön szobában van. Az anya a csecsemőt védőnőhöz hetente viszi, egészséges, anyatejet eszik. A kirendelt családgondozó elmondta, hogy a körülmények egyre rendezettebbek, a szülő nagyon igyekszik.

2010. március 26-án kelt határozatában a gyámhatóság a 2009 decemberében született kisfiút is védelembe vette, és kötelezte a szülőket a víz bevezetésére, a lakókörnyezet tisztántartására, gyermek ellátásáról való gondoskodásra, családgondozóval való folyamatos kapcsolattartásra.

A 2000-ben és 2002-ben született gyermekek elhanyagolására vonatkozóan az iskola 2010 márciusában ismét jelzőlapot küldött a gyermekjóléti szolgálatnak.

A kislány osztályfőnöke 2010 májusában kelt – a gyermekjóléti szolgálatnál 2010. szeptember 10-én iktatott feljegyzése szerint – a családlátogatás és a szülővel való beszélgetés után sem történt pozitív változás, a gyermek gondozatlan, a tetvességet nem sikerült megszüntetni. A kislány tanulmányi munkájával a szülők nem sokat törődnek, fejlesztő foglalkozásra sem viszik. Az anyával nehéz kapcsolatot teremteni.

A gyermekjóléti szolgálatnak 2010. szeptember 10-én küldött iskolai problémajelző lap szerint a legidősebb fiú gondozatlan, piszkos, szemüvege még midig nincs és a szülők nem mennek el a szülői értekezletre.

A gyermekorvos által 2010 októberében kitöltött egészségügyi lap rögzíti, hogy a védőnő és a gyermekorvos is azt tapasztalta, hogy az otthon nevelkedő gyermekek életük első három évében elhanyagoltak voltak, környezetük piszkos volt.

Az anya magas láz esetén is inkább otthon kezeli a gyermeket és csak 2-3 nap elteltével viszi őket orvoshoz. A 2009-ben született kisfiúról készült egészségügyi lap tartalmazza, hogy őt a szülei a 6 hónapos státuszvizsgálatra, továbbá a neurológiai vizsgálatra nem vitték el, a szükséges gyógytornát, fejlesztést nem kapja meg.

Az édesanya 2010 októberében kérte a sterilizálását. A kérelmet a gyermekjóléti szolgálat támogatta. A javaslatban a családgondozó – egyebek mellett – a következőket írta: *[...] Az anya nem képes megbirkózni a rá háruló feladatokkal, nem képes tisztán tartani a környezetét és a gyermekeket sem. A legkisebb gyermek szomatikus fejlődése jóval elmarad a koránál (feltehetőleg autisztikus), de a szülő nem gondoskodott a megfelelő kivizsgálásokról, gyógytornáról. Ha nincs pénzük gyalog menni iskolába és haza a gyerekek, ami több km-t jelent. A lakásban azzal fűtenek, amit találnak. Ha más nincs, a kapott adományokat égetik el. Az édesanya többszöri családlátogatás során aludt zenével a fülén, a kicsit meg az ágyban magára hagyta.*

A kórház térítésmentesen engedélyezte a sterilizálást, a műtetre azonban az anya nem ment el.

2011. február 1-én kelt végzésében a jegyzői gyámhatóság a védelembé vétel felülvizsgálata tárgyában tájékoztatást kért a gyermekjóléti szolgálattól. Tekintettel arra, hogy a tájékoztatást nem kapta meg, azt 2011. április 18-án megismételte.

A 2011. február 3-án kelt problémajelző adatlapon az iskola jelezte a gyermekjóléti szolgálatnak, hogy a legidősebb fiú piszkos, gondozatlan, tanulmányi eredményében visszaesett, szüleit nem érdekli tanulmányi eredménye. Erősen rövidlátó, édesanyja több éve ígéri, hogy szemüveget csináltat neki. Szülői értekezletre, fogadóórára a szülők nem járnak, érdektelenek a gyermekükkel szemben.

A kislányról készített pedagógiai vélemény tartalmazza, hogy a szülők a kapott ruhákat és bútorokat elégették. A gyerekek egy ágyban és fűtetlen szobában alszanak, a felnőttek szobájában van egy hősugárzó. Egerek vannak a lakásban. A kislány gyakran álmos és fáradt.

A szülők 2011. április 22-én elmentek a gyámhivatalba és kérték, hogy a hatóság engedélyezze, hogy a 2009 decemberében született fiút a másik két gyermeküket már nevelő személy családjába fogadja. A kérelemnek a gyámhivatal 2011. május 26-án kelt határozatával eleget tett. A kisfiú 2012. június 16-án balesetet szenvedett, három nap múlva elhunyt.

A dátummal el nem látott, de feltehetőleg a 2011. évi felülvizsgálathoz készült „GYSZ-6-Helyzetértékelő lap szerint „[...] A veszélyeztetettség továbbra is fennáll. [...] Annyi lehetőséget kapott már a család, amely sok embernek egy életen keresztül nem adódik meg. És ezeket kihasználták ameddig lehetett és nem a javukra fordították. Ezért a védelembé vétel fenntartását javaslom.”

A gyermekjóléti szolgálat 2011. május 17-én a gyermekek átmeneti nevelésbe vételére tett javaslatot. Az anya ekkor 14 hetes terhes volt. A javaslatban szerepel, hogy a 2009-ben született gyermeket a szülők csak napi szintű családgondozás mellett vihették haza. A kisfiút védőnői, orvosi vizsgálatra elvitték, de a javasolt neurológiai vizsgálatra nem. A családgondozó látogatásakor a gyermek mindig koszos volt, a földön csúszkált. A kisfiú családba-fogadását követően derül ki, hogy a gyermek súlyosan hallássérült. A 2002-ben született kislány az első osztályt másodszor járta, teljesítménye alapján második osztályba nem léphetett.

A védelembé vétel felülvizsgálata tárgyában a jegyzői gyámhatóság 2011. június 8-án tárgyalást tartott. A 08-1142-7/2011. számú, 2011. június 20-án kelt határozatával a 2000-ben, 2002-ben és 2003-ban született gyermekek védelembé vételének fenntartása mellett a gyámhivatal a gyermekek átmeneti nevelésbe vétele érdekében szükséges intézkedések megtétele érdekében értesítette.

A védőnő 2011 májusában a szülőtől értesült arról, hogy a gyermekeket ki fogják emelni a családból. Erről hivatalosan semmilyen tájékoztatást nem kapott. Vizsgálatom idején már egyik családgondozó sem dolgozott a gyermekjóléti szolgálatnál.

2) A gyermekek átmeneti nevelésbe vétele

2011. június 27-én a gyámhivatal a gyermekek átmeneti nevelésbe vétele tárgyában eljárást indított. A jegyzői gyámhatóságtól bekérte a védelembe vétel során keletkezett iratokat, a jegyzőt vagyoneleltár készítésére kérte, intézkedett a gyermekek anyakönyvi kivonatának beszerzéséről. A hatóság 2011. július 21-én a család lakóhelyén környezettanulmányt készített. E szerint a házban óriási rendetlenség, kosz és bűz volt. A családlátogatásra délben került sor, meleg étel nem volt.

A gyámhivatal a szülőket 2011. július 25-én hallgatta meg, augusztus 17-én a gyermekekről pedagógiai véleményt kért. Az iskolás gyermekek osztályfőnökeik szerint zárkóztak, felszerelésük hiányos, piszkosak, tetvesek. A szülők a legidősebb fiú szemüvegének készítéséhez az önkormányzat anyagi támogatását felvették, de azt másra költötték.

A gyámhivatal a gyermekvédelmi szakszolgálatot 2011. szeptember 13-án kérte fel a gyermekek szakértői vizsgálatára.

2011. október 22-én az anya megszülte hetedik gyermekét. A kisfiút 2011. október 27-én családba fogadta a bátyjait is nevelő asszony.

A Gyermekvédelmi Szakértő Bizottság a gyermekek vizsgálatát 2014. október 14-én elvégezte, a szakértői vélemény 2011. október 27-én kelt. A gyermekekről készült szakvélemény, elhelyezési javaslat és egyéni elhelyezési terv azonban csak 2012. január 18-án érkezett a gyámhivatalhoz.

A pszichológiai vizsgálat szerint a kislány viselkedése gátolt. A gyermekek a család otthoni életét idealizálták, kifejtették, hogy nem szeretnének elkerülni otthonról. A szociálpedagógus véleménye szerint a gyermekek *„bántalmazva valószínűleg nem voltak a vér szerinti családban, azonban fizikai és egyéb elhanyagoltságuk nagymértékű, egészséges fejlődésükre nézve veszélyeztető.”* A szakvélemény szerint a gyermekek koruknak megfelelően fejlettek és tápláltak. A szakértői bizottság véleményében orvosi vizsgálat eredménye, illetve orvos aláírása nincs. A vizsgálati anyagon szerepel, hogy a gyermekek orvosi vizsgálatát a szakértői bizottság működési nehézségei miatt nem tudta elvégezni.

A szakértői bizottság javasolta a gyermekek átmeneti nevelésbe vételét, nevelőszülőhöz való elhelyezést, a lehetőségekhez képest a szülőkkel és családba fogadott testvéreikkel való gyakori kapcsolattartást.

A gyámhivatal 2012. január 24-én a gyermekek átmeneti nevelésbe vétele ügyében tárgyalást tartott. A szülők a szakértői bizottság véleményét elfogadták, a javaslattal egyetértettek, a gyermekvédelmi szakszolgálat elhelyezési értekezletén részt vettek.

A gyámhivatal a gyermekeket 2012. január 23-án átmeneti nevelésbe vette, a nevelőszülőt gyámul rendelte, a szülői kapcsolattartást szabályozta. E szerint a szülők minden hónap 2. szombatján kétórányi időtartamban találkozhattak gyermekeikkel.

A 2012. július 11-én kelt féléves gyámi jelentés szerint a legidősebb fiú erős négyes eredménnyel fejezte be az ötödik osztályt, érzelmileg zárkózott. A kislány harmadszor járta az első osztályt, a nevelő család tagjaival túlzottan barátkozó, ragaszkodó. A legkisebb gyermek sokat fejlődött, de nagyon agresszív, bátyja és ő pszichoterápiás foglalkozásra jár. A szülők havi rendszerességgel látogatták gyermekeiket.

A gyermekeket szüleik részéről ért szexuális abúzusról a nevelőszülők a gyónás témakörével kapcsolatos beszélgetés során szereztek tudomást, kérték a gyermekek vizsgálatát. A 2012. augusztus 21-én kelt pszichológiai vélemény a fizikai és szexuális bántalmazást valószínűsítette. A szakpszichológus által készített összefoglaló szakvélemény

szerint a négy hónappal korábbi pszichológiai vizsgálatuk során, amelynek szintén az volt a célja, hogy érte-e a gyermekeket szexuális abúzus, trauma, atrocitás, a gyermekek erről azért nem beszéltek, mert nem ismerték az abúzus létét és fogalmát, és mert szüleik azt mondták, hogy erről nem illik idegeneknek beszélni. A pszichológiai tesztvizsgálat pedig azért nem jelzett traumát, mert szexuális zaklatás és erőszak mindennapos volt a családban.

A nevelőszülői hálózat működtetője a gyámhivalt 2012. augusztus 23-án a szülői kapcsolattartás szüneteltetésére kérte.

A gyámhivatal 10-251-14/2012. számú, 2012. szeptember 6-án kelt határozatával a kapcsolattartás egy évre való szüneteltetéséről rendelkezett. A szülők a döntést megfellebbezték.

A másodfokú hatóság az első fokú döntést megváltoztatva a rendőrkapitányság vizsgálatának lezárultát követő, a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában indult jogerős döntésig felfüggesztette a szülők kapcsolattartási jogát.

A gyámhivatal az ügyben szeptember 7-én feljelentést tett. A rendőrség kérésére gyermekek büntetőeljárásban való képviselőre ügyvéd személyében a gyámhivatal eseti gondnokot rendelt.

3) A gyermekek helyzete a szakellátásban

A szakszolgálat igazgatójának válasza szerint a nevelőszülőket a gyermekek elhelyezése előtt feltárt tények alapján az elhanyagolás és szülői életvezetési problémák nyomán felmerülő problémák kezelésére készítette fel a működtető. A két fiatalabb gyermek heti rendszerességgel gyógypedagógiai támogatást is kapott.

A nevelőszülő a gyermekek befogadását követő hónapban jelezte, hogy a legfiatalabb gyermek rajzaiban és elbeszéléseiben sokat foglalkozik ördögfigurákkal. Ebben az időszakban a legidősebb fiú iskolai beilleszkedési problémával küzdött. A nevelőszülői hálózatot működtető pszichológusa ekkor heti rendszerességgel nyújtott támogatást a gyermekeknek. A jelzett problémák miatt a nevelőszülői tanácsadó az előírtnál gyakrabban tett látogatást és intenzívebb segítséget nyújtott a nevelőszülőknek. A gyermekek nevelőcsaládba való beilleszkedése, szocializációja megnyugtató módon folyt, iskolai eredményeik jelentősen javultak. A legfiatalabb gyermek esetében azonban a nevelőszülő több nehézségről számolt be. Ahogy a gyermekek gondozási helyükön egyre nagyobb biztonságban érezték magukat mind több jelét adták a vér szerinti családban valószínűsíthető elszenvedett bántalmazásnak. Erre tekintettel nevelőszülői hálózatot működtető klinikai szakpszichológusa 2012 áprilisában célzott vizsgálatot végzett. A vizsgálat bántalmazásra vonatkozó konkrétumot nem tudott feltárni, azonban egyértelműen megállapította, hogy a gyermekek valamit titkolnak a vér szerinti családban történtek tekintetében.

2012 augusztusában a nevelőszülők jelezték, hogy a legfiatalabb gyermek családi beszélgetés során egyértelműen beszámolt a vérszerinti szülők általi szexuális bántalmazásról. A jelzés alapján a klinikai szakpszichológus 2012 augusztusában újabb vizsgálatot végzett. Ez a vizsgálat alátámasztotta, hogy a gyermekeket szüleik fizikailag és szexuálisan éveken keresztül súlyosan bántalmazhatták.

A bántalmazás felderítése után a nevelőszülői hálózatot működtető – az intenzív nevelőszülői tanácsadón túl – több ízben a nevelőcsaládnak is felajánlotta a pszichológiai támogatás lehetőségét, amelyet azonban elhárítottak.

2013. elején a középső gyermek problémái miatt a nevelőszülő gyermekpszichiáter segítségét kérte, aki februárban gyógyszeres terápiát írt elő. A kislány terápiás segítségként segítő csoportba is járt.

2013 nyarán a működtető táborozást biztosított a gyermekek részére, ezzel is próbálta tehermentesíteni egy időre a nevelőszülőket.

2013 őszén a legkisebb gyermeknél jelentkeztek a középső gyermeknél korábban tapasztalt tünetek. A gyermekpszichiáter által előírt gyógyszeres terápia azonban ebben az esetben nem hozott eredményt, ezért gyermekpszichiátriai osztályra került.

A nevelőanya ezzel a helyzettel már nem tudott megbirkózni, a legkisebb gyermek állapotát, verbális fenyegetését nem tudta feldolgozni, ezért 2013 novemberében kérte a legkisebb gyermek gondozási helyének megváltoztatását. A több alkalommal, több szakember bevonásával tartott támogató esetmegbeszélések nem bizonyultak elégséges segítségnek a nevelőszülő számára. A nevelőszülő döntésében a gyermekvédelmi szakszolgálattal közösen tartott esetmegbeszélést követően sem történt változás.

A gyámhivatal a gyermekvédelmi szakértői bizottság javaslata alapján a testvéreket másik nevelőszülőhöz helyezte. Mindhárom gyermek gyermekpszichiátriai ellátásban részesül, traumáik feldolgozását pszichológus segíti.

4) A gyermeki jogok érvényesülése a büntető eljárásban

A gyermekeket 2013 februárjában zárt ülésen, a kirendelt eseti gondnok részvételével nyomozási bíró hallgatta meg.

Az eseti gondnok a gyámhivatalnak küldött – a tevékenységére vonatkozó, 2013. december 3-án kelt – beszámolója szerint a kiskorúak kihallgatását követően az eljárás állásáról semminemű értesítést nem kapott, 2013. november 27-én értesült arról, hogy előző nap a *Blikk* című bulvárlap részletes információt közölt arról, hogy az illetékes ügyészség benyújtotta a vádiratot a bírósághoz. A sajtóban olyan részletességgel jelentek meg adatok a bűncselekményekről, amelyek kizárólag a gyermekek vallomásának ismeretében kerülhettek publikálásra. Az eseti gondnok álláspontja szerint a sajtóban megjelentek – tekintettel arra, hogy azok alapján a gyermekek azonosíthatók – ellentétesek a gyermekek érdekeivel. Miután a média hírek kifejezetten rendőrségi forrásra utaltak, a szociális és gyámhivatal vezetője a nyomozást folytató rendőrségtől tájékoztatást kért arról, hogy indult-e vizsgálat annak kiderítésére, hogy hogyan került a média birtokába a zárt ülésen elhangzott információ, illetve a sajtó miért értesült az eseti gondnoknál előbb a szülők elleni vádemelésről.

A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Igazgatójának válasza szerint a főkapitányság az ügy lezárásával kapcsolatban nem adott ki közleményt és a vádiratot sem tette hozzáférhetővé.

A médiumokban megjelent a gyermekek vezetéknevének első betűje, a keresztnéveik, a születési évük, lakóhelyük neve, házuk, iskolájuk, stb. Tekintettel arra, hogy a testvérek közös gondozási helyen nevelkednek nemcsak a lakóhelyükön, de az egész országban beazonosíthatóvá váltak. Ez súlyos negatív hatással van rájuk. A szociális és gyámhivatal vezetőjének álláspontja szerint ezáltal megfosztották őket attól is, hogy életük során csak azzal a személlyel oszthassák meg a velük történt bűncselekmény tényét és körülményeit, akiket erről tájékoztatni szeretnének.

5) A népegészségügyi intézet vizsgálatának eredménye

A védőnő elmondása szerint, valamint a dokumentáció alapján minden újszülött hazavitelekor rend és tisztaság volt a lakásban. A szülők minden újszülött érkezésével esélyt láttak életük megváltoztatására. Ilyenkor kitüntetett figyelemmel gondoskodással vették körül az új jövevényt. A gondozás során a gyermekek bántalmazásáról és súlyos elhanyagolásáról a védőnőnek nem volt tudomása.

A gyermekek 2005-ben történt védelembe vételét követően a védőnő írásbeli jelzést nem tett. Amikor a gyerekek közösségbe kerültek az óvónők és az iskola folyamatosan jelezte a gyermekek elhanyagolását. „*A szoros kapcsolattartás az óvodával és az iskola védőnőjével megtörtént az ügyben. 2011 májusában a védőnő hallomásból tudta meg, hogy a legnagyobb gyermekeket is kiemelik a családból.*”

A vizsgálattal érintett házi orvos a praxist 2002. november 1-jétől vette át, a 2003-ban született harmadik gyermek születése utáni, otthoni látogatását már ő végezte. Nyilatkozata szerint a gyermekeket rendszeresen látta, vizsgálta. A vizsgálatok során – néhány sérülésen túl – bántalmazásra utaló sérülést, elváltozást nem tapasztalt. A szülők egyszerű emberek, de – mivel egyes praxisról van szó – a felnőtteket is kezelte betegségük esetén, alkoholizmust, vagy egyéb említésre méltó eltérést nem tapasztalt. A gyermekek általában nem voltak tiszták, erre mindenkor figyelmeztették, higiénés tanácsokkal látták el az anyát, aki készségesnek mutatkozott. *„Az ellenőrzések során jogszabálysértés, illetve szakmai szabályszegés nem nyert megállapítást.”* A tisztifőorvos vizsgálata a védőnő és a gyermekorvos jelzési és együttműködési kötelezettségének teljesítésére vonatkozó kérdésekre nem adott választ.

A járási tisztifőorvos 2014. január 7-én kelt válaszában tájékoztatót arról, hogy a házi orvos által nyújtott egészségügyi ellátás orvos szakmai szempontokra is kiterjedő áttekintése érdekében szakfelügyelői főorvosi vizsgálatot kezdeményezett. A vizsgálat eredményéről jelentésem írásba foglalásáig nem értesültem.

6) A gyermekjóléti szolgálat szakmai létszáma, a munkatársak képzése továbbképzése

A gyermekjóléti szolgálat vezetőjétől érdeklődtem arról is, hogy – 2005 januárja és 2013 decembere között a gyermekjóléti szolgálat szakmai létszám irányszámai és létszámminimum normái, valamint a képesítési előírások tekintetében megfelelt-e az NM rendelet 1. és 2. számú mellékletében foglaltaknak. Éves bontásban tájékoztatást kértem arról is, hogy ezen időszakban a családgondozók hány esetet kezeltek, milyen gondozotti létszámmal dolgoztak. Végül informálódtam arról, hogy ezen időszakban a családgondozók részt vettek-e a gyermekek bántalmazásának – különös tekintettel a szexuális abúzusra – felismerésével kapcsolatos továbbképzésen, szakmai megbeszélésen, konferencián, e tárgykörben ismernek-e, használnak-e szakirodalmat, módszertani segédletet?

A válasz szerint 2005. és 2008. között két fő látta el a gyermekjóléti szolgálat családgondozói feladatait, egyik közülük az intézményvezető is volt. Az egyik családgondozó szociális munkás, a másik jogász végzettségű volt. A gyermekjóléti szolgálatban a jogszabályokban meghatározott létszámnál sokkal kevesebben dolgoztak, ezért alakulhatott úgy, hogy az érintett család aktuális családgondozói abban az időszakban az intézményvezetők voltak.

A jelenlegi intézményvezető 2008 júliusától látja el a feladatát. Vezetői feladatai megkezdésekor a gyermekjóléti szolgálat szakmai egységében három fő dolgozott. Ketten közülük szociális munkás végzettséggel rendelkeztek és pályakezdők voltak. Az érintett család gondozását ellátó megbízott intézményvezető jogász végzettségű volt, akkor szociális menedzser szakra járt.

Az intézmény működése a szakmai létszám irányszámai (45 gyermek, vagy 25 család), a létszámminimum normái, valamint a szakképzettség tekintetében 2013 végétől felel meg az NM rendelet 1. és 2. számú mellékletében foglaltaknak.

A családgondozók esetszámai (gyermekek száma/családgondozó) éves bontásban az alábbiak szerint alakultak:

- 2005: 146 eset/családgondozó/év (2 fő családgondozó dolgozott)
- 2006: 164 eset/családgondozó/év (2 fő családgondozó dolgozott)
- 2007: 171 eset/családgondozó/év (2 fő családgondozó dolgozott)
- 2008: 160 eset/családgondozó/év (3 fő, év végén 3,5 fő családgondozó dolgozott)
- 2009: 78 eset/családgondozó/év (5 fő családgondozó dolgozott)
- 2010: 110 eset/családgondozó/év (5 fő családgondozó dolgozott)
- 2011: 120 eset/családgondozó/év (5 fő családgondozó dolgozott)
- 2012: 95 eset/családgondozó/év (6 fő családgondozó dolgozott)
- 2013: 64 eset/családgondozó/év (7 fő családgondozó dolgozott)

Az intézményvezető szakmai véleménye szerint a bántalmazás témakörében nagyon csekély a továbbképzések száma. A bántalmazás, szexuális abúzus témaköréhez többé-kevésbé kapcsolódó mintegy 30 féle továbbképzésen a munkatársai részt vettek. Az intézmény könyvtárában megtalálható a bántalmazással kapcsolatos szakirodalom², a munkatársak számára ezek kötelező olvasmányok.

Az intézmény 2012-ben – ezzel is lehetővé téve, hogy az iskolában a gyerekek, a szülők és a pedagógusok is közvetlenül beszélhessenek problémájukról a családgondozónak – a városban kialakította az iskolai szociális munkás hálózatot. Az intézményvezető jelzőrendszeri tagokkal végzett együttműködés fejlesztése érdekében bevezette a gyermek veszélyeztetettségét jelzőlap és vissza-jelzőlap kötelező használatát. A jelzőrendszer tagjai évről-évre jelezték, ha bármilyen bántalmazás tudomásukra jutott, ezekben az esetekben a családgondozók eljárak. Erre tekintettel – utalva arra, hogy a szakirodalom szerint a szexuális abúzus 70-90%-a látenciában marad – az intézményvezető feltételezi, hogy ha az érintett gyerekek esetében bárki bárminemű bántalmazást, szexuális abúzust tapasztalt volna, azt jelezte volna a szolgáltatnak.

Végül a vezető tájékoztatott arról is, hogy a gyermekek gondozását utolsóként ellátó családgondozó szakmai egységvezetői kinevezését 2012-ben visszavonta, ezt követően munkaviszonyát felmentéssel megszüntette. A döntést oka az volt, hogy a családgondozó aktái, iratai sok esetben rendezetlenek, hiányosak, átláthatatlanok voltak, a határidőket többször nem tartotta be. Az évi legalább hat alkalommal kötelezően tartandó jelzőrendszeri értekezletek megtartásában következetlen volt.

7) A szociális és gyámhivatal által feltárt hiányosságok, intézkedések

A vizsgálat a gyermekjóléti szolgáltatnál több adminisztratív hiányosságot állapított meg (pl. családlátogatási feljegyzések elmaradása, „gyermekeink védelmében” elnevezésű nyilvántartási rendszer hiányos vezetése, családgondozási terv értékelése, új családgondozási terv elkészítése) A szociális és gyámhivatal legutóbb 2013 júliusában ellenőrizte a gyermekjóléti szolgáltatást és – egyebek mellett – az adminisztratív hiányosság pótlására is felszólította, az utóellenőrzés tervezett időpontját 2014 februárjában jelölte meg a hivatalvezető. A gyermekek védelembe vétele előtt esetmegbeszélés nem volt, a 2009-ben tartott esetmegbeszélésen a résztvevők körét pedig bővíteni kellett volna a gyermekekkel ténylegesen kapcsolatot tartó szakemberekkel.

A szociális és gyámhivatal 2014. évi gyermekjóléti szolgáltatóknál tartandó ellenőrzésének egyik kiemelt szempontja az esetmegbeszélések megtartásának ellenőrzése.

A gyermekek védelembe vétele indokolatlanul hosszú ideig tartott. Az átmeneti nevelésbe vétel kezdeményezésének a jegyzői gyámhatóság részéről legkésőbb 2009-ben meg kellett volna történnie.

A jegyző védelembe vételi hatásköre 2012. december 31-én megszűnt, a feladatot, valamint a védelembe vett gyermekek iratanyagait 2013. január 1. napjától a járási gyámhivatalok átvették. Erre tekintettel a jegyzői gyámhatósággal szembeni intézkedés okafogyottá vált. A szociális és gyámhivatal vezetője megkereste a védelembe vételi hatáskört átvett Pest megyei járási gyámhivataloktól adatszolgáltatást kért a 2 éven túl védelembe vett gyermekek számáról, a védelembe vétel idejéről, veszélyeztetettség okáról.

Ezen adatok alapján 2014-ben célvizsgálat keretében vizsgálja a legrégebb óta védelembe vett gyermekek ügyét.

² Pl. A gyermekvédelmi feladatot ellátó szervek szerepe és felelőssége a gyermekbántalmazás és elhanyagolás megelőzésére és kezelésére, Módszertani füzet 2004.; 1.sz. módszertani levél háziorvosok, házi gyermekorvosok, védőnők, gyermekegészségügyi szakemberek részére, A gyermekbántalmazás és elhanyagolás megelőzése, felismerése és kezelése 2004., Kézikönyv a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók számára a gyermekekkel szembeni rossz bánásmóddal kapcsolatos esetek ellátásához és kezeléséhez 2006. (MOGYESZ kiadvány); Gyermekbántalmazás és elhanyagolás (módszertani ajánlás tervezet) 2010. OGYEI, Morvai Krisztina: Terror a családban

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekjóléti szolgálat éveken át próbálta az elhanyagolt gyermekek családgondozásával a családból való kiemelésüket elkerülni. A veszélyeztetettség súlyát, továbbá a három legidősebb gyermek korábbi családból való kiemelés szükségességét azonban nem mérték fel megfelelően. A vizsgálat idején a család ügyében korábban eljáró családgondozók már nem dolgoztak a gyermekjóléti szolgálatnál.

Annak érdekében, hogy a jövőben a családgondozók a gyermekek helyzetének mérlegelése során a megfelelő időben ismerjék fel a családból való kiemelés szükségességét, a szociális és gyámhivatal konferenciát szervez a gyermekjóléti szolgálatok számára. A szakmai konferenciára olyan módszertani szakembereket hív meg előadónak, akik a szakterületen dolgozóknak gyakorlati segítséget tudnak nyújtani. A szociális és gyámhivatal vizsgálata feltárta azt is, hogy az első fokon eljáró gyámhivatal a gyermekek elhelyezésére javaslatot csak a jogszabály által előírt egyéb iratok beszerzését követően kért. A nevelésbe vételre vonatkozó jogszabályok 2014. január 1-jétől hatályos változásai miatt a járási/kerületi gyámhivatalok részére a megyei szociális és gyámhivatalok – az Emberi Erőforrások Minisztériuma szakmai koordinálásával – iratmintát készítettek. Az iratminták megküldésével egyidejűleg a hivatalvezető az első fokon eljáró gyámhivatalok figyelmét felhívta a nevelésbe vételi eljárásban való soron kívüli döntés szükségességére.

Végül az eljárás elhúzódását okozta az is, hogy a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat a szakértői bizottság a véleményét és az elhelyezési tervet a megkeresést követő mintegy négy hónap múlva küldte meg a gyámhivatalnak. A szakértői bizottságból hiányzott a gyermekorvos, így véleményt csak a pszichológus és szociálpedagógus vizsgálata alapján hozta meg.

A szociális és gyámhivatal a szakszolgálatnál 2012 márciusában folytatott ellenőrzése alapján megállapította, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottság szerződéses jogviszonyban foglalkoztatott munkatársainak 2011. évi elmaradt költségtérítését még nem fizették ki. Jogszabályváltozás miatt 2012. január 1-jétől a Pest Megyei Intézményfenntartó Központ a szakszolgálat fenntartását átvette, az évi számlák utólagos kifizetéséről rendelkezett. A vizsgálat idején a szakszolgálat akkori igazgatója már nem dolgozott az intézményben.

Összességében a szociális és gyámhivatal vezetője vizsgálata során a jogszabálysértéseket feltárta, azok kiküszöbölésére intézkedéseket tett.

8) A felelősségre vonás kérdése

A szociális és gyámhivatal vizsgálati jelentését valamennyi érintett félnek megküldte, a hivatalvezető 2014. január 22-ére megbeszélést hívott össze. A felelősségre vonás kérdésében a megbeszélést követően kívánt határozni.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter 2014. január 17-én kelt utasítása alapján azonban a Pest Megyei Kormányhivatal vezetője rendkívüli fegyelmi jogkörében vizsgálóbizottságot hívott össze. Három – a fegyelmi eljárás idején gyámhivatali ügyintézőként, korábban pedig családgondozóként, illetve jegyzői gyámhatósági ügyintézőként dolgozó munkatárs írásbeli figyelmeztetést kapott.

A gyermekek harmadik (utolsó) családgondozója, a fegyelmi eljárás idején járási gyámhivatali ügyintézőként dolgozott. A vizsgálóbizottság megállapította, hogy a családgondozó a gyermekek elhanyagoltságából fakadó veszélyeztetettségét nem megfelelő súllyal mérte fel. Erre tekintettel a kormány megbízott a családgondozó munkaviszonyát bizalomvesztés miatt megszüntette. A kormány megbízott a vizsgáló bizottság javaslatára gyermekjóléti szolgálat vezetőjének fegyelmi felelősségre vonását kezdeményezte a fenntartónál. Végül a vizsgáló bizottság megállapította, hogy a gyermekvédelmi szakszolgálat korábbi igazgatójának munkaviszonya megszűnt, felelősségre vonása nem lehetséges.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv, ugyanezen bekezdés e) pontja alapján pedig a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is folytathatók eljárás. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A Gyvt. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gyszt. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja.

Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint pedig egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 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.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettségét az Alaptörvény I. cikk (1) - (3) bekezdései deklarálják. Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*.³ Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában – korábbi döntéseire hivatkozva – hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.

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 szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.]

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

Érdeemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás

³ Lásd először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia. *A tisztességes eljáráshoz való jog* abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az *Alaptörvény XVI. cikk* (1) bekezdése deklarálja. 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

Az Alkotmánybíróság a 114/2010. (VI. 30.) határozatában hivatkozta a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait: Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége.

Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének

garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez a Magyar Köztársaság csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat. Az Alkotmánybírók szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában. A szabályozás kereteit elsőként azok a – gyermekek jogairól megalkotott – nemzetközi egyezmények jelölik ki, amelyekhez a Magyar Köztársaság csatlakozott, és amelyek meghatározzák a gyermekvédelmi rendszer felépítésére, szervezésének elveire, elemeire vonatkozó szabályokat, megállapítanak bizonyos aktivitási minimumokat, szabályozásbeli standardokat.⁴

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből⁵, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenképp felett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak, vagy a saját családban való nevelkedése a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztetettségével járna.

Az alkotmányos alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény⁶ alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az Alkotmánybírók 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „*gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához*”. Míg az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogainak biztosítása kapcsán egyidejűleg szabta meg a család (szülők), valamint az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése csak a szülők gondoskodási kötelezettségét deklarálna.

Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény lesz.⁷

III. Az ügy érdemében

⁴ Lásd 434/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1452., 114/2010. (VI. 30.) AB határozat.

⁵ Külön érdemes kiemelni a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikkét

⁶ Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)-(4) bekezdését, a 6. § (1)-(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)-(2) bekezdését.

⁷ Lásd az 1991. évi LXIV. törvény

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek „mindenek felett” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, mi szerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. A részes államoknak segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

A Gyvt. meghatározza a gyermekvédelmi jelzés megtételére alapot adó veszélyeztetettség,⁸ illetve a súlyos veszélyeztetés⁹ fogalmát. Azt, hogy a gyermek veszélyeztetettnek tekinthető-e a vele és családjával kapcsolatban álló szakemberek (egészségügyi szolgáltatók, pedagógusok, gyermekvédelemben dolgozók, orvos stb.) döntik el. A veszélyeztetettség értelmezése elsősorban az ő ismereteiktől, személyes attitűdjüktől, személyiségüktől, képzettségüktől és tapasztalataiktól függ. A jelzőrendszeri tagokat a fogalmak értelmezéséhez, gyakorlati alkalmazásához módszertani útmutatók, ajánlások segítik. A Gyvt. által definiált veszélyeztetettség, illetve súlyos veszélyeztetés értelmezéséhez, ezáltal a szakemberek jelzési kötelezettségének maradéktalan teljesítéséhez nélkülözhetetlen e módszertani ajánlások, szakmai protokollok ismerete. Az egyik módszertani ajánlás szerint [...] „a Gyvt. a veszélyeztetettség meglétéhez, mértékéhez, mélységéhez, időbeni elhúzódásához köti az állami beavatkozás legitimitását. A gyermeket nevelő család autonómiáját akkor korlátozhatja a gyermekvédelmi szakember, ha a gyermek veszélyeztetett. Ha a szakemberek egy gyermek helyzetét veszélyeztetettnek találják, akkor kötelesek beavatkozni. Az ajánlás a gyermek fejlődését veszélyeztető tényezők közül kiemelten súlyos problémának minősíti a gyermek súlyos elhanyagolását, gondozatlanságát.”¹⁰

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése a törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladat ellátók között az egészségügyi szolgáltatást nyújtókat – különösen a védőnői szolgálatot, a házi orvost, a házi gyermekorvost –, valamint a köznevelési intézményeket is nevesíti. A gyermek veszélyeztettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a törvény ezen feladatellátók számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő.

Az *AJB-2227/2010.* számú jelentésemben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, melynek során kiemeltem, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A veszélyeztetettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel az akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti közvetlen vagy közvetlenül. A jelzőrendszer megfelelő érzékenysége azért is fontos, mert a rossz bánásmód különböző eseteiben magas a látencia.

Megállapítható, hogy a gyermekjóléti szolgálat az óvoda jelzésére a család alapellátásban való gondozását 2005 februárjában megkezdte, majd a heti gyakoriságú családlátogatás tapasztalatai alapján javasolt hatósági intézkedést. A javaslattétel előtt azonban esetkonferenciát nem hívott össze.

A gyermeket a gyámhatóság¹¹ védelembe veszi, ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a

⁸ Lásd Gyvt. 5. § n) pont

⁹ Lásd Gyvt. 72. § (2) bekezdés

¹⁰ Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása - módszertani ajánlás 3. és 14. o. <http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520>

¹¹ 2012. december 31-éig a jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság, ezt követően a járási gyámhivatal

gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható. Az eljáró hatóság a gyermek védelembe vételével egyidejűleg családgondozót rendel ki, a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedéseket tesz. A kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával a gyerekjóléti szolgálatnak elő kell segítenie a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását. A családgondozónak legalább hat hónaponként értékelnie kell a gondozás eredményességét, magállapításait helyzetértékelésben kell rögzítenie. A gyermekjóléti szolgálat a veszélyeztetettség mértékének megfelelően javasolhatja a gyermek védelembe vételét, családból való kiemelését.¹² A szolgálat a védelembe vételre akkor tehet javaslatot, ha előzetesen megkísérelte a veszélyeztetett gyermek alapellátás keretében való segítségét, de az a gyermek vagy a szülő megfelelő együttműködésének hiánya miatt nem vezetett eredményre.¹³ A javaslattétel előtt a szolgálat – lehetőség szerint – esetkonferenciát hív össze.

Az esetmegbeszélés célja a gyermekvédelmi jelzőrendszer, a gyermekekkel foglalkozó szakemberek tevékenységének összehangolása. Az adott család ügyében tartott esetkonferencia keretében tartott esetmegbeszélésre a családdal foglalkozó szakembereket és – lehetőség szerint – az érintett családot is meg kell hívni. Az NM rendelet azonban sem a gyermek védelembe vételére vonatkozó javaslattétel előtt sem azt követően nem teszi kötelezővé esetkonferencia megtartását.

A vizsgált esetben a családgondozó féléves helyzetértékelése elkészítése előtt védőnői, óvodai véleményt kért. A védőnő az akkor legkisebb gyermek védelembe vételét még nem tartotta indokoltnak, de az óvodapedagógusok utaltak a gyermeket körülvevő ingerszegény környezetre, a legidősebb fiú pszichológiai ellátásának szükségességére. A családgondozó megítélése szerint a védelembe vételi tervből szinte semmi nem valósult meg, de a gyermekek veszélyeztetettsége megszüntetése érdekében esetkonferencia összehívását sem ekkor sem a későbbiekben nem tartotta indokoltnak.

Tekintettel arra, hogy az esetkonferencián nyílik lehetőség a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében munkálkodó szakemberek, a gyermek és a szülők együttes találkozására, a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében való szakmai tevékenység összehangolására – álláspontom szerint – a gyermekek védelembe vételének 2006-ban esedékes felülvizsgálata előtt már indokolt volt esetkonferencia összehívása.

Egy korábbi vizsgálatomat lezáró jelentésem¹⁴ feltárta, hogy a védelembe vétel előtti esetkonferenciákra vonatkozóan nincs egységes gyakorlat. *Megállapítottam, hogy a bizonytalan gyakorlat a kérdéskör nem megfelelő szabályozására vezethető vissza, az esetkonferencia tartásának szükségességére vonatkozó iránymutatás hiánya pedig a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben okoz visszásságot. Erre tekintettel az emberi erőforrások miniszterének javasoltam, hogy kezdeményezze a védelembe vételi javaslat megtétele előtti esetkonferenciák megtartása feltételeinek jogszabályban való rögzítését.*

A miniszter válasza szerint a megfelelően képzett, felkészült szakemberek képesek megítélni az esetkonferencia megtartásának szükségességét, annak formáját és időzítését.

Álláspontja szerint a kötelező esetkonferencia előírása *a nagy megterheltséggel dolgozó gyámhatóságok és gyermekjóléti szolgáltatók számára lassítaná az ügymenetet.* Ez pedig egy-egy sürgős beavatkozást igénylő ügyben igen negatív hatású lehet. Bizonyos esetekben az előzetes írásos egyeztetés, a „Gyermekeink védelmében” elnevezésű adatlaprendszer keretében rendszeresen továbbított információk is elégségesek a

¹² Lásd Gyvt. 39. § (4) bekezdés

¹³ Lásd NM rendelet 20. § (2) bekezdés

¹⁴ Lásd AJB-2485/2011.

megalapozott döntés meghozatalához. Ilyenkor az esetkonferencia megtartása nem lenne célravezető. Bizonyos ügytípusoknál (intézményközi konfliktusok, rendszerabúzus, összetett pszicho-szociális és egészségügyi problémákkal küzdő család) azonban a miniszter elengedhetetlennek tartotta a konzultációt. Álláspontja szerint alaposabb vizsgálatot igényel, hogy szükséges-e, és ha igen, milyen mértékű, milyen differenciáltságú szabályozás alkotása az esetkonferenciák tekintetében. A kérdés átfogó vizsgálatára az NM rendelet 2013. év végén várható módosítása alkalmával látott lehetőséget. *E tekintetben jogszabály-módosítás nem történt.*

Korábbi jelentéseimben¹⁵ azt is megállapítottam, hogy az esetmegbeszélések számos esetben nem valósulnak meg. Az egészségügyi miniszter az *AJB-2227/2010.* számú jelentésemben megfogalmazott javaslataimra adott válaszában – egyebek mellett – az esetmegbeszélések növelésének igényével elvben egyetértett. Véleménye szerint azonban ez a gyakorlatban azt eredményezné, hogy a nagy munkateherrel dolgozó, megfelelő eszközzel nem rendelkező egészségügyi szolgáltatók még kevesebb időt tölthetnének a területen.

Megállapítom, hogy az esetkonferenciák bizonytalan gyakorlatára, a kérdéskör nem megfelelő szabályozására visszavezethető, a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság továbbra is fennáll.

Jogszabály a védelembe vétel évenkénti – hivatalbóli – felülvizsgálatát kötelezővé teszi, felülvizsgálatra vonatkozó kérelem benyújtására azonban bármikor lehetőség van. Ha a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, a gyermek érdekében a gyermekvédelmi gondoskodás más módját kell választani.

A védelembe vétel első felülvizsgálatát követő dokumentáció alapján megállapítható, hogy a családgondozó rendszeresen látogatta a családot, a bejegyzések szerint a pedagógusokkal kapcsolatot tartott. Arra vonatkozó adat, feljegyzés azonban nincs, hogy a gyermekek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében a problémákról való kölcsönös tájékoztatáson túlmenően az egészségügyi szolgáltatók, a pedagógusok és családgondozó együttesen mit tettek.

A feljegyzések szerint 2007-ben a család életében átmenetileg javulás volt tapasztalható.

A következő évi bejegyzések azonban ismét a gyermekek elhanyagolásáról a kislány fokozott érzékenységéről, pszichológia ellátás szükségességéről, a legidősebb fiú tanulmányi eredményének visszaeséséről számolnak be. Az ez évi iskolai jelzések a szülői elhanyagolásra utalnak, fizikai, vagy szexuális bántalmazásra utaló jeleket a gyermekkel legtöbb időt töltő pedagógusok sem észleltek, arra vonatkozó jelzés a gyermekjóléti szolgálathoz nem érkezett. Ebben az évben járult hozzá a gyámhivatal a család 2005-ben és a 2008 nyarán született gyermekének családba-fogadásához. A gyermek családba-fogadásához való gyámhivatali hozzájárulását a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülők kérhetik. A családba-fogadás az alapul szolgáló ok előrelátható fennállásáig tart, ezen idő alatt a szülők felügyeleti joga szünetel.¹⁶ A rendelkezésemre álló iratok szerint a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság vélelmezte, hogy a kisebb gyermekek családba-fogadását követően az idősebbek nevelésével a szülők megbirkóznak.

Továbbra sincs nyoma a jelzőrendszeri tagok a gyermekek elhanyagolásából eredő veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében való együttműködésének.

A már hivatkozott, *AJB-2227/2010.* számú jelentés megállapította azt is, hogy a házi orvosok és házi gyermekorvosok gyermekvédelmi jelzőrendszerben betöltött szerepe igen csekély. Az ombudsmani megkeresésekre akkor adott válaszokból kirajzolódott az az attitűd, mely szerint a házi vagy gyermekorvosnak nem feladata a gyermekbántalmazás prevenciója,

¹⁵ Lásd *AJB-2227/2010.* és *AJB 2031/2011.*

¹⁶ Lásd Gyvt. 70.-71. §

pusztán a sérülések gyógyítása. Ezt támasztották alá a jelzőrendszer más szerveitől (pl. rendőrség, áldozatsegítő szolgálat) érkezett adatok, különös tekintettel a gyermekjóléti szolgálatok által közölt információra, amely szerint a gyermekbántalmazásra utaló jelzések a háziorvosoktól, házi gyermekorvosoktól érkeznek a legritkábban.¹⁷

Az, hogy a tisztifőorvos az egészségügyi szolgáltatók gyermekjóléti szolgálattal való együttműködésének vizsgálatára nem tért ki, arra enged következtetni, hogy e téren a helyzet a 2010-ben kiadott ombudsmani jelentés óta sem változott.

2009 elején érkezett a gyermekjóléti szolgálathoz az egyetlen, a legidősebb gyermek bántalmazására utaló iskolai jelzés. A pedagógiai vélemények egyéb problémát, szexuális abúzust továbbra sem jeleztek, az éves felülvizsgálathoz készül helyzetértékelés szerint a gyermekek veszélyeztetettsége fennáll, de javulás tapasztalható. A decemberi felülvizsgálati tárgyaláson a szülők továbbra is együttműködési készségükről nyilatkoztak. Mindezek alapján a gyermekek védelembe vételét a jegyző fenntartotta.

A Gyvt. 2009. szeptember 1-jétől hatályos módosított 68. § (5) bekezdése szerint: „ [...] A települési önkormányzat jegyzője haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt a szükséges intézkedések megtétele céljából, ha a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy segítséggel sem biztosítható a gyermek családi környezetben történő megfelelő gondozása, nevelése vagy a védelembe vétel már két éve fennáll és a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét nem sikerült megszüntetni.”

A gyermekek a törvénymódosítás hatálybalépésekor már több mint négy éve védelembe vétel alatt álltak, szexuális, vagy egyéb súlyos bántalmazásukat a védelmükre hivatott és köteles pedagógusok, szolgáltatók és hatóságok ugyan nem észlelték, hozzájuk ilyen jelzés nem érkezett, de az elhanyagolásukból adódó veszélyeztetettségük kétséget kizáróan huzamosabb ideje fennállt.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jegyzői gyámhatóság az értesítési kötelezettségét elmulasztotta, amivel visszasságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal előidézte a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelme bekövetkeztének a közvetlen veszélyét is.

A gyermekjóléti szolgálatnál 2010-ben keletkezett dokumentumok között ellentmondás tapasztalható. A 2009 decemberében született gyermek védelembe vételi javaslata a család igyekezetéről, a csecsemő megfelelő ellátásáról számol be. Egy februári keltezésű adatlap ezzel szemben a gyermekek családból való kiemelését javasolja. Egy februárban és egy márciusban kelt feljegyzés pedig nem a kirendelt családgondozótól származik. 2010. március 4. és 2011. október 14. közötti időszakban az iratanyagban családgondozói feljegyzés nem található, így a családgondozási folyamat nem követhető nyomon.

Tekintettel arra, hogy a gyermekjóléti szolgálatot az adatlapok kitöltésére jogszabály kötelezi, a családgondozói feljegyzések pedig olyan lényeges információkat tartalmazhatnak, amelyek akkor, ha a feladatot másik családgondozó, vagy más intézmény veszi át irányadóak lehetnek a további segítő munkához, a dokumentáció vezetése nem mellőzhető.

Megjegyzem, hogy vizsgálataimat is elsősorban a megkeresett szerv által csatolt dokumentumok alapján végzem, megállapításimat azokra alapozom.

A kislány veszélyeztetettségére vonatkozó – 2010 májusában kelt – adatlapot a gyermekjóléti szolgálat szeptemberben érkezett. Ugyanebben a hónapban érkezett a legidősebb fiú gondozatlanságára, szemüvegének hiányára vonatkozó iskolai jelzőlap is. Az októberben a gyermekorvos által kitöltött egészségügyi törzslap beszámol a gyermek első három évében tapasztalt elhanyagolásáról, a 2009-ben született gyermek neurológiai

¹⁷ Lásd AJB-2227/2010. számú jelentés

vizsgálatának elmaradásáról. Az anya sterilizálási kérelmét támogató családgondozói levél is azt igazolja, hogy a család életében pozitív változás nem történt.

A legfiatalabb gyermeket a gyámhatóság 2010 márciusában védelembe vette, a családban nevelkedő idősebb gyermekek védelembe vételét azonban ebben az évben nem vizsgálta felül, védelembe vételük fenntartására vagy egyéb, legjobb érdeküket szolgáló gyermekvédelmi intézkedés megtételére a gyermekjóléti szolgálat javaslatot nem tett, hatósági intézkedés nem történt, arra csak a gyermekek 2011. évi védelembe vételének felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás során került sor.

A védelembe vétel ideje alatt a többször javasolt pszichológiai segítséget a gyermekek nem kapták meg.

Összességében a gyermekkel kapcsolatban álló, védelmükre hivatott és köteles szervek és hatóságok (a vizsgált esetben az egészségügyi szolgáltatók, a pedagógusok, a gyermekjóléti szolgálat) a gyermekek védelembe vételét követően, elhanyagoltságukból fakadó veszélyeztetettségét megszüntetni szociális munkával nem tudta. A jelzőrendszeri tagok között a jelzéseken túlmutató érdemi és hatékony együttműködés nem volt. A gyermekek valós segítséget a gyermekjóléti alapellátásban nem kaptak, a szakemberek nem ismerték fel időben a gyermekek családból való kiemelésének szükségességét. Mindez a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, valamint az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben okozott visszásságot, egyúttal sértette a gyermekek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét is.

A gyermek (átmeneti) nevelésbe vételéről akkor dönt a gyámhivatal, ha a gyermek fejlődését a családi környezete veszélyezteti, és veszélyeztetettségét az alapellátás keretében nyújtott szolgáltatásokkal, valamint a védelembe vétellel nem lehetett megszüntetni, illetve attól eredmény nem várható. Az átmeneti nevelésbe vétel további feltétele, hogy a gyermek megfelelő gondozása a családján belül nem megoldható.¹⁸

A Gyer. 100. §-a a gyámhivatal átmeneti nevelésbe vételi eljárási kötelezettségeit rögzíti (pl. előzményi és egyéb iratok beszerzése, környezettanulmány készítése, vagyoneleltározásra felkérés a szülők meghallgatása, nyilatkoztatása, javaslat beszerezése a gyermek gondozási helyének meghatározásához).

Megállapítható, hogy a gyámhivatal csak a jogszabályban előírt eljárási cselekményeket követően, az eljárás megindulását követő közel két hónap múlva kereste meg a gyermekvédelmi szakszolgálatot javaslattevél céljából.

A gyermek gondozási helyét a gyámhivatal a gyermekvédelmi szakértői bizottság, szakvéleményének segítségével határozza meg. A szakértői bizottság legalább három tagból áll. Állandó tagja egy fő gyermekorvos, egy fő gyermek-szakpszichológus és egy fő szociális munkás. Megállapítható, hogy a szakértői bizottság pszichológus és szociális munkás tagja a gyermekek vizsgálatát 2011 októberében elvégezte, véleményüket még abban a hónapban írásba foglalták. A gyermekek orvosi vizsgálata – tekintettel arra, hogy pénzügyi okokra visszavezethetően a bizottságnak nem volt orvos tagja – elmaradt, a hiányos szakvélemény pedig jelentős késedelemmel érkezett a gyámhivatalhoz.

Megállapítom, hogy a gyermekek (átmeneti) nevelésbe vételi eljárásának elhúzódása visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben. A mulasztás egyúttal sértette a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát, valamint a „mindenek felett álló” (legjobb) érdekét szolgáló eljárás elvét. Tekintettel arra, hogy a Gyvt. 2014. július 1-jétől hatályos rendelkezése¹⁹, a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeli kiküszöbölését – jogszabályi szinten – lehetővé teszi, intézkedést nem teszek.

¹⁸ Lásd Gyvt. 77. § (1) bekezdés

¹⁹ Lásd Gyvt. 82. § (9) bekezdés a) és b) pont „Ha a megyei, fővárosi vagy az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság határidőn belül nem készíti el szakmai véleményét, a gyámhatóság megkeresi a szakértői bizottságot fenntartó szervezetet, hogy

A Gyvt. szerint a nevelésbe vett gyermeknek joga van az életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodó, állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátáshoz.

A rendelkezésekre álló információk szerint a két kisebb gyermek a javasolt gyogyepedagógiai támogatást a nevelőszülői elhelyezést követően megkapta. A nevelőszülő első problémajelzése után a testvérekkel pszichológus foglalkozott, a szexuális bántalmazás gyanújának felmerülésekor a gyermeket klinikai szakpszichológus vizsgálta. A szexuális abúzust valószínűsítő szakvéleményt követően a gyermekek már nem találkoztak szüleikkel, pszichiátriai és pszichológiai segítséget kapnak.

Mindebből következően a gyermekek szakellátásban való segítése tekintetében alapvető joggal összefüggő tény, körülményt nem észleltem.

A szexuális abúzusról

A Gyvt. 6. § (5) bekezdése alapján a gyermeknek joga van az emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez.

Amint azt a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek ellen elkövetett szexuális bántalmazás problémakörére fókuszáló vizsgálatomat lezáró jelentésemben²⁰ kifejtettem, a bántalmazás különböző formái közül sokak szerint a legnehezebben tárgyalható és kezelhető a szexuális abúzus kérdésköre. Nyilvánvalóan nehézséget okoz az emberek többségének – így a gyermekekkel foglalkozó szakembereknek is – hogy beszéljenek e problémáról. Mindemellett, elfogadhatatlan, hogy a szakemberek egyöntetű álláspontja szerint még mindig nem sikerült olyan elfogadó környezetet és közállapotot teremteni, amelyben a gyermekek pszichoszexuális fejlődési szükségleteinek megfelelően mindazokat az ismereteket és készségeket elsajátíthatnák, amelyek egyrészt megvédenék őket egy esetleges szexuális bántalmazástól és/vagy annak titokban maradásától, másrészt biztosítanák, hogy a gyermekek felnőve kiegyensúlyozott módon, egészséges, ép testtudattal, fizikai integritásuk ismeretében foglalkozzanak saját szexualitásukkal.

A szexuális bántalmazás olyan cselekmény, amely ritkán kap nyilvánosságot, gyermekekkel szemben pedig – éppen azok védtelensége, gyenge érdekérvényesítő képessége, és az ezekből következő kiszolgáltatottsága miatt – különösen magas a látencia (a szexuális bántalmazásnál egyébként is magas a rejtve maradás az áldozat büntudata, szégyene, önvádja és környezet reakciójától való félelem miatt).

A WHO által megfogalmazott definíció szerint „szexuális bántalmazás körébe tartozik minden olyan cselekmény, amelynek során valamely szexuális aktivitásba bevonnak egy gyermeket, ha a gyermek életkoránál, fejlettségénél fogva nem tekinthető felkészültnek, érettnek erre, illetve ha ez a magatartás ellenkezik az adott ország törvényeivel, az elfogadott társadalmi normákkal. A szexuális visszaélés megvalósulhat gyermek és felnőtt, gyermek és gyermek között, ha a gyermek kora és fejlettsége alapján feltételezhetően bizalmi vagy hatalmi viszonyban van a bántalmazottal, és e cselekmény az elkövető igényeinek kielégítésére irányul.”

A becslések szerint Európában az emberek 10-20 százaléka éli át a szexuális abúzus valamilyen formáját gyermekkorában, amely előfordulásának gyakorisága természetesen nagy eltéréseket mutat az egyes országokban.

A gyermekvédelmi rendszer hiányosságairól

vizsgálja ki a mulasztás okát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a szakmai véleménynek a gyámhatóság által újonnan kitűzött határidőre történő elkészítése érdekében.”

²⁰ Lásd AJB 2031/2011. számú jelentés

A Gyermekjogi Egyezmény deklarálja annak szükségességét, hogy a gyermekekkel foglalkozó és védelmet biztosító intézmények a feladat ellátáshoz megfelelő létszámmal és szakértelemmel rendelkezzenek. Az Egyezmény 19. cikke a részes államokat a gyermek az erőszak (a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is) bármilyen formájától való védelmére kötelezi. Ezek a védelmi intézkedések szükség szerint olyan hatékony eljárásokat foglalnak magukban, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükségesek szociális programok létrehozását teszik lehetővé, továbbá a fentebb leírt rossz bánásmód eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez; szükség szerint magukban foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is.

Az Egyesült Nemzetek a gyermekkel szembeni erőszakról folytatott kutatása független szakértőjének 2006. évi jelentése – egyebek mellett – javasolja, hogy az Egyezmény részes államai tegyék a gyermekekkel szembeni erőszak megelőzését elsődleges céllá azzal, hogy alapvető okait kezelik. Meghatározó fontosságúnak tartja, hogy a már megtörtént erőszak utáni beavatkozásra erőforrásokat biztosítsanak és ugyanilyen fontos, hogy az államok megfelelő erőforrásokat rendeljenek a kockázati tényezők kezeléséhez, és annak megelőzéséhez. A szakértő javasolja, hogy növeljék mindazoknak az erőforrásait, lehetőségeit, akik a gyermekkel, vagy gyermekért dolgoznak, és ezzel segítsék az ellenük irányuló mindenfajta erőszak felszámolását. olyan alapképzést és továbbképzést kell nyújtani, amely a gyermekek jogairól és azok tiszteletben tartásáról szóló tudást biztosít. Az államoknak olyan rendszeres oktatási és képzési programokba kell fektetniük, amelyek a gyermekekkel, vagy a gyermekekért dolgozó szakembereknek, laikusoknak és családoknak szólnak s a gyermekkel szembeni erőszak megelőzését, észlelését és kezelését célozzák.²¹

A szakirodalom szerint²² a rendszerbántalmazás az a károkozás, amely a gyermeket éri azokon a programokon, vagy közpolitikán keresztül, amelyeknek a védelmet és a támogatást kellene nyújtaniuk. A gyermek jólétét, fejlődését vagy biztonságát aláássák az egyéni cselekmények, vagy a megfelelő szabályozás, eljárás, vagy gyakorlat hiánya.

Egy másik megfogalmazás szerint, rendszerbántalmazás, ha a jogszabályok alkalmazása, a szankcionált eljárások, vagy gyakorlat a gyermekvédelmi, szociális ellátórendszeren belül, vagy intézményein keresztül elkerülhető kárt okoz a gyermeknek vagy családjának. E tág meghatározás magában foglalja mindazokat a cselekményeket, amelyeket szándékosan vagy hanyagságból követnek el és nem segítik a gyermek fejlődésének lehetséges optimalizálását; legfeljebb az okozott fájdalom minimalizálását tűzik ki célul, ezzel akaratlanul is sértve az alapvető jogokat, a családok, a személyek integritását.

A rendszerbántalmazás egyik jellemzője a megfelelő ellátások és szolgáltatások jól szervezettségének és összehangolásának hiánya.

Intézményes bántalmazás a gyermek intézményes, vagy szolgáltatásokon keresztül történő elhanyagolása, olyanok által, akiknek gondjaira bízta őt.

A jelzési és együttműködési kötelezettség elmulasztásának következményeiről

A jelzési és együttműködési kötelezettség elmulasztásának következményeiről – egy korábbi ombudsmani ajánlásnak²³ eleget téve – a Gyvt. 2009. szeptember 1-jétől hatályos 17. § (4) és (5) bekezdése rendelkezik. E szerint, ha a törvényben meghatározott személy vagy szerv alkalmazottja a jelzési vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget, a gyámhatóság – jelzésre vagy hivatalból – értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot

²¹ Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához 185-186. o. (Megjelent a Család, Gyermek és Ifjúság Egyesület gondozásában 2009-ben)

²² Herczog Mária: Gyermekbántalmazás Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007. 223. o.

²³ Lásd AJB 1024/2008.

tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi felelősségre vonás megindítására. A gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhatóság büntetőeljárást kezdeményez. A (5) bekezdés kimondja, hogy a gyámhatóság a (4) bekezdésben foglaltakkal egyidejűleg egyeztető megbeszélést tart és a gyermekjóléti szolgálatnál kezdeményezi a külön jogszabály szerinti esetmegbeszélés megtartását. Ezen jogszabályhely alapján az gyermekjóléti szolgálattal már nem munkajogviszonyban álló személyek fegyelmi felelősségre vonása nem lehetséges.

Álláspontom változatlan a tekintetben, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer minden tagja köteles a jogszabályok, valamint a szakma szabályai betartásával, a gyermek legjobb érdekének figyelembe vételével eljárni. A gyermeki jogokat sértő mulasztásért az egyén felelősségre vonása nem mellőzhető. Nem hagyható figyelmen kívül a fentiekben részletezett rendszerabúzus sem. Ugyanis a gyermekjóléti alapellátás, valamint gyermekvédelmi szakellátórendszer – *feltehetőleg a tárgyi és személyi feltételeinek, valamint a képzések, továbbképzések hiányosságaira is visszavezethető működési zavarai – miatt ugyanis a jövőben sem érvényesülhet maradéktalanul a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető védelemhez való jog, és sérülhet a gyermek legjobb érdekeit szolgáló eljárás elve is. Mindez pedig alkalmas az állam alapjogvédelmi kötelezettsége sérelmének megállapítására is, különös tekintettel arra, hogy az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 13. Átfogó Kommentárja²⁴ szerint az intézményi és rendszerabúzustól való védelem állami feladat.*

A sajtó felelősségéről

Osztom a szociális és gyámhivatal vezetőjének álláspontját a tekintetben, hogy a gyermekekkel kapcsolatban megjelent, azonosításukra alkalmas sajtóhírek az őket ért súlyos trauma feldolgozását nagymértékben nehezítik, azt végső soron el is lehetetleníthetik.

Az Smtv.6. pontja szerint sajtótermék: a napilap és más időszaki lap egyes számai, valamint az internetes újság vagy hírportál, amelyet gazdasági szolgáltatásként nyújtanak, amelynek tartalmáért valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság szerkesztői felelősséget visel, és amelynek elsődleges célja szövegből, illetve képekből álló tartalmaknak a nyilvánossághoz való eljuttatása tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából, nyomtatott formátumban vagy valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. A 4. § (3) szerint a sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével. A 14. § (1) bekezdése előírja, hogy a médiaszolgáltatónak az általa közzétett médiatartalomban tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot. A 21. § (1) bekezdés szerint a médiatartalom-szolgáltató a jogszabályok keretei között önállóan dönt a médiatartalom közzétételéről, és felelősséggel tartozik e törvényben foglaltak megtartásáért.

Hatásköri korlátaim miatt azonban a sajtó tevékenységének alapjogi szempontú vizsgálatára nincs lehetőségem, de felhívom a szigetszentmiklósi gyámhivatal vezetőjének a figyelmét a gyermekek személyhez fűződő jogainak megsértése iránti perindítás lehetőségére.

A Magyar Nemzet 2014. január 24-i tudósítása szerint [...] „*megtudtuk, a férfi és bűntársa által hosszú időn át sanyargatott édes gyermekeiket máig kísérti a múlt, s iskolatársaik gyakran becsmérlik őket szüleik felfoghatatlan tette miatt. Lapunk hiába érdeklődött a családsegítőnél és a gyámhivatalnál a felől, hogy a tízes éveik elején járó fiatalokat miként lehetne megóvni kortársaik bántalmazásától. Kérdéseinkkel a Pest Megyei Kormányhivatalhoz irányítottak, amely viszont az Emberi Erőforrások Minisztériumát jelölte meg illetékesként [...]*”

²⁴ General Comment 13 (2011), the Right of the Child to freedom from all forms of violence.

A gyámhivatalnak nincs eszköztára a gyermekek, társaik verbális agresszióitól való megvédésére. Segítséget vélhetően az e területen járatos szakember a gyermekek iskolatársainak és szüleinek bevonásával nyújthat. Álláspontom szerint a médiahírek alapján generált verbális agresszió kezelése a hatóságokon és a gyermek védelmére hivatott szolgáltatókon nem kérhető számon.

Az eseti gondnok beszámolója, a sajtó hivatkozása, valamint a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Igazgatójának a szociális és gyámhivatal megkeresésére adott válasza tekintetében ellentmondást észleltem. Ezen ellentmondásokat azonban ombudsmani eszközökkel nem állt módomban feloldani, ugyanis a hatáskörömet meghatározó jogszabályi rendelkezések értelmében olyan alakszerű bizonyítási eljárást, amely a bíróság, illetve más hatóság előtt lehetséges, nem végezhetek. Az előzőekre tekintettel, ezzel összefüggésben alapvető joggal összefüggő megállapítást sem tehetek.

Jelentésemet azonban tájékoztatásul megküldöm a Legfőbb Ügyésznek és az Országos Rendőrfőkapitánynak.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét, hogy:*

- a) tegyen határozott lépéseket a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok együttműködése hatékonyságának a növelése érdekében;
- b) gondoskodjon a gyermekeket érintő szexuális bántalmazás megelőzése, felismerése és kezelése tárgyában készült módszertani anyagoknak, és útmutatóknak a gyermekvédelemben dolgozó szakemberek, valamint gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok minél szélesebb köre számára való hozzáféréséről, e téren képzések, továbbképzések szervezéséről, a képzések megfelelő, hatékony működésének monitorozásáról, szükség esetén a tematikák módosításáról;
- c) fontolja meg olyan szakmai protokoll kidolgozásának lehetőségét, amely részleteiben rendezi, hogy milyen esetekben, mely szervezetnek, mennyi időn belül kell esetmegbeszélést tartani.

Az Ajbt. 36.§ alapján felkérem a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét*, hogy vizsgálja meg az ügyben érintett gyermekek adatainak kezelésével kapcsolatban a sajtó tevékenységét.

Végül az általam vizsgált ügyben tapasztaltak alapján, mint a gyermeki jogok érvényesülésért (is) felelős ombudsman elengedhetetlennek tartom felhívni a figyelmet a sajtó felelősségére.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7932/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszos 2013. február 11-én feljelentést tett a Budapesti Nyomozó Ügyészségen magánlaksértés vétsége miatt. A feljelentést a nyomozó ügyészség február 19-én áttette a Debreceni Rendőrkapitányságra, amely azt a Debreceni Járási Ügyészségnek továbbította. A panaszos a feljelentése sorsáról – többszöri érdeklődése ellenére – értesítést nem kapott.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Debreceni Rendőrkapitányság vezetőjétől és rövid úton – telefonon – a Hosszúpályi Rendőrőrs parancsnokhelyettesétől.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.);
- A tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.)
- A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet (továbbiakban: BM-IM rendelet)

A megállapított tényállás (megkeresett szerv válasza)

A panaszos feljelentését a Budapesti Nyomozó Ügyészség 2013. február 19-én – a Nyom. 298/2013. számú határozatával – áttette a Debreceni Rendőrkapitányságra. Mivel a panaszos feljelentése tartalmilag megegyezett férje korábban tett feljelentésével, újabb nyomozást nem rendeltek el az ügyben. A feljelentést a Hosszúpályi Rendőrőrs, a 09010/4845-35/2012.bü. szám alatt, 2013. március 1-jén megküldte a Debreceni Járási Ügyészségnek. Erről a panaszost nem értesítette. A Debreceni Járási Ügyészség 2013. augusztus 7-én a feljelentést továbbította a Debreceni Járásbíróságnak, mert a panaszos férje által tett feljelentés alapján indult eljárás akkor már bírósági szakban volt. Erről az ügyészség – az augusztus 7-én kelt átiratában – lakcímén értesítette a panaszost, aki azonban azt nem kapta meg, mert a Fővárosi Büntetés-végrehajtási intézetben töltötte szabadságvesztés büntetését. A panaszos 2013. október 1-jén érdeklődött feljelentése sorsáról. A Hosszúpályi Rendőrőrs 2013. október 14-én tájékoztatta arról, hogy azt március 1-jén továbbította a Debreceni Járási Ügyészségnek, a férje feljelentése alapján indult és vádemelési javaslattal befejezett büntetőügyhöz való csatolás céljából. A Debreceni Rendőrkapitányság Hosszúpályi Rendőrőrsének parancsnokhelyettese – rövid úton, telefonon –, arról tájékoztattott, hogy a panaszos ügyében eljáró elnököt 2013 októberében szóbeli figyelmeztetésben részesítette az értesítési kötelezettség elmulasztása miatt.

A vizsgálat megállapításai

A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett Hosszúpályi Rendőrőrs rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.

A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat].

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

A vizsgálat érdeme tekintetében

A Be. 170. § (3) bekezdése szerint a nyomozás elrendeléséről a feljelentés megérkezésétől számított három napon belül kell határozni, feltéve, ha a feljelentést nem utasítják el, vagy a feljelentés kiegészítésére nincs szükség. A nyomozó hatóság az általa elrendelt nyomozásról, illetőleg a feljelentés elutasításáról huszonnégy órán belül értesíti az ügyészt. Ha a feljelentést nem a sértett tette, de a személye ismert, a nyomozás elrendeléséről értesíteni kell a sértettet is. Külön jogszabály határozza meg, hogy a nyomozás elrendeléséről, illetőleg megszüntetéséről szóló értesítést a törvényben meghatározottakon kívül kinek kell megküldeni. A Be. 174. § (4) bekezdése értelmében a feljelentés elutasításáról értesíteni kell a feljelentőt.

A BM-IM rendelet 101. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a feljelentést nem a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező nyomozó szervnél teszik meg, a feljelentőt erről tájékoztatni kell, és közölni kell vele, hogy feljelentését melyik nyomozó szervhez vagy más hatósághoz küldik meg.

A hivatkozott rendelkezések – megjelölve az értesítendő személyeket is – kifejezetten előírják a feljelentéssel kapcsolatos döntésekről szóló, eljáró szervet terhelő értesítési kötelezettséget. A BM-IM rendelet egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy a feljelentőt tájékoztatni kell arról, ha a feljelentését másik nyomozó szervhez küldik meg. A Hosszúpályi Rendőrőrs panaszos feljelentőt nem értesítette az áttételről, csak több hónappal később – a panaszos írásban előterjesztett kérelmére válaszolva – tájékoztatta a feljelentéssel kapcsolatban tett intézkedéséről.

Megállapítom, hogy a Hosszúpályi Rendőrőrs előadója azzal, hogy a panaszost nem értesítette feljelentésének a Debreceni Járási Ügyészséghez való áttételéről, visszasságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

Intézkedésem

A fogvatartott panaszos feljelentése áttételéről szóló értesítés elmaradása tárgyában jelentésemben feltárt mulasztás ellenére – figyelemmel arra, hogy Hosszúpályi Rendőrőrs parancsnoka saját hatáskörében szóban figyelmeztette az ügy előadóját a szóban forgó értesítés jövőbeli maradéktalan teljesítésének garanciális jelentőségére – a konkrét ügyben intézkedést nem kezdeményeztem.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján azonban *felkérem a Debreceni Rendőrkapitányság vezetőjét*, hogy hívja fel az irányítása alá tartozó személyi állomány figyelmét a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet előírásai maradéktalan betartására.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7935/2013. számú ügyben**

Előadó: Dr. Fogarassy Edit

Az eljárás megindulása

A három gyermekét egyedül nevelő panaszos a Fejér Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségének határozatát sérelmezte, melyben 100 ezer Ft bírsággal sújtották, mert az általa vezetett gépjármű egyik tengelye túlsúlyos volt. A panaszos alkalmazottként egy élelmiszer-áruházlánc megbízásából szállított árut egy kft. tulajdonában levő gépjárművel, amely nem volt ellátva tengelyterhelés-mérő eszközzel, ezért nem tudhatott a túlsúlyról. A pótkocsi le volt plombálva, így a helyszínen nem tudta megszüntetni a túlsúlyt, de a rakományt nem is lehetett volna más módon felpakolni. A gépjárművet üzembentartó céget ugyanakkor nem bírságolták meg, csak figyelmeztetésben részesítették.

A panaszos az első fokú határozat ellen határidőben fellebbezett, de az illetéket anyagi helyzete miatt nem tudta kifizetni, ezért a határozat jogerőre emelkedett, majd el is rendelték a bírság adók módjára való végrehajtását. A panaszos hiába jelezte nehéz anyagi helyzetét a hatóságnak, ezt az eljárás során nem vették figyelembe.

A panasz alapján – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot rendeltem el, melynek keretében a Fejér Megyei Kormányhivatal vezetőjétől tájékoztatást és az iratok megküldését kértem.

Az érintett alapvető jogok

Tisztességes eljáráshoz való jog: „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.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

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 XXVIII. cikk (7) bekezdés)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok és a kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottam meg:

A panaszos által vezetett – 50 raklap élelmiszert szállító – gépjárművet és az ahhoz kapcsolt pótkocsit (járműszerelvény) a *Fejér Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelősége* (a továbbiakban: felügyelőség) 2011. október 11-én ellenőrzés alá vonta, és mérési jegyzőkönyvben rögzítette a járműszerelvény tengelytúlterhelését.

A felügyelőség 2011. október 17-én kelt végzésében értesítette a panaszost arról, hogy hivatalból eljárást indított ellene, valamint a gépjármű üzembentartója ellen. Felhívta a panaszost, hogy nyolc napon belül nyilatkozzon bizonyos – a tényállás megállapításához szükséges – kérdésekről. A panaszos október 19-én a felügyelőségen személyesen válaszolt a feltett kérdésekre. A jegyzőkönyvben foglaltak szerint a panaszos 2011 júniusa óta állt az üzembentartó alkalmazásában gépkocsivezetőként; maga rakta fel az árut a pótkocsira; a rakomány biztonságos rögzítése és szállítása érdekében nem volt más módja az áru elhelyezésének; a tengelytúlterhelésről nem tudott; a szerelvény nem rendelkezett tengelyterhelés-mérő eszközzel.

A felügyelőség az eljárását 2011. november 15-én felfüggesztette, mert az üzembentartó ellen – kapcsoló berendezés helytelen használata miatt – Budapest Főváros Kormányhivatalának Közlekedési Felügyelősége hivatalból eljárást folytatott, melynek jogerős lezárása előtt az ügy megalapozottan nem volt eldönthető.

A felügyelőség 2012. október 4-én hozta meg az *első fokú határozatát*, melyben az üzembentartót – a járműszerelvénynek a megengedett legnagyobb tengelyterhelést meghaladó, útvonalengedély nélkül történt közlekedése miatt – figyelmeztette, mivel a jogszabálysértő magatartást első alkalommal követte el. A panaszos gépkocsivezetőt ugyanakkor 100 ezer Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezték.

A határozat indokolása szerint az ellenőrzés során megállapították, hogy az üzembentartó járműszerelvényének tengelyterhelése a hajtott egyes tengelyen 11,5 tonna helyett 12,9 tonna volt, vagyis a megengedett terhelést 12,17%-kal meghaladta.

A 13/2010. (X. 5.) NFM rendelet 3. §-a és az 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ) 51. §-a értelmében a tengelytúlsúlyos jármű csak a közútkezelő által kiadott útvonalengedély birtokában vehet részt a forgalomban, az üzembentartó járműszerelvénye azonban ilyen engedéllyel nem rendelkezett.

Az 1988. évi I. törvény (Kkt.) 20. §-a alapján „a közlekedési hatóság jogosult ellenőrizni, hogy a Magyar Köztársaság területén a közúti szolgáltatási és bejelentési kötelezettséghez kötött áru- és személyszállítási, továbbá a sajtószámlás szállítási tevékenységet végző járművek műszaki és környezetvédelmi tulajdonságaira vonatkozó előírásokat betartják-e.” A törvény 20. § (4) bekezdése szerint az (1) bekezdésben foglalt rendelkezések megsértőivel szemben bírságot kell kiszabni.

Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét külön jogszabály, a 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet határozza meg. A rendelet 9. §-a szerint, „aki a megengedett legnagyobb tengelyterhelést, össztömeget, szélességet, magasságot vagy hosszúságot meghaladó járművel a közútkezelő hozzájárulása nélkül, vagy attól eltérő módon vesz részt a közúti közlekedésben, a hatóság azzal, mint a jogszabály megsértőjével szemben a 8. melléklet 1. pontjában meghatározott közigazgatási bírságot köteles kiszabni.” A mellékletben meghatározott bírság összege – 10%-os tengelytúlterhelés felett – 200 ezer Ft, ami az áru feladójával, felrakójával, szállítójával és a gépjárművezetővel szemben szabható ki. A felügyelőség megállapította, hogy az üzembentartó megszegte a KRESZ 5. § (1) bek. c) és d), az 5. § (3) bek. a), valamint az 51. § (1) bek. a) pontjaiban foglalt előírásokat, továbbá a közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzembentartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet 25. § (1) bekezdését. Megállapították azt is, hogy a gépjárművezető megszegte a KRESZ 3. § (1) bek. a) és c), az 5. § (1) bek. c) és d), valamint az 5. § (3) bek. b) pontjaiban foglaltakat.

A rendelkezésre álló adatok alapján megállapították, hogy „a gépkocsivezető a túlterhelést a helyszínen – a járműszerelvény leplombálása miatt – nem tudta megszüntetni, és az üzembentartó a mai napig sem tudta bizonyítani, hogy az ellenőrzés napján rendelkezett a járműszerelvényre érvényes útvonalengedéllyel, így az útvonalengedély beszerzésére jogosult üzembentartó felelős az útvonalengedély beszerzésének elmulasztásáért, és ebből adódóan a járműszerelvény túlterhelt közlekedéséért is”. Ezt követően ugyanakkor leszögezik, hogy mivel a rendelkezésre álló adatokból „nem állapítható meg egyértelműen a túlterhelés tekintetében a szállító és a gépjárművezető felelősségének aránya, a Kkt. 20. § (5) bekezdése értelmében mind az üzembentartót, mint szállítót, mind a gépkocsivezetőt, mint gépjárművezetőt egyenlő arányban terheli a bírságfizetési kötelezettség.”

A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 12/A. §-a szerint a hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első alkalommal előforduló jogsértés esetén bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak.

Mivel az üzembentartó a Nemzeti Közlekedési Hatóság nyilvántartása alapján első ízben követett el jogsértést, és vállalkozása megfelel a fenti törvényben foglaltaknak, ezért vele szemben bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaztak. A gépkocsivezetővel szemben ugyanakkor figyelmeztetést nem lehetett alkalmazni, a bírság enyhítésére pedig jogszabályi lehetőség nincs.¹ Felhívták a figyelmét, hogy a bírság megfizetésének elmulasztása esetén – a Kkt. 48. § (5) bekezdése alapján – a tartozás adók módjára való behajtását kezdeményezik.²

A panaszos 2012. október 16-án – illetékbélyeg nélkül – *fellebbezést* nyújtott be a döntés ellen, arra hivatkozva, hogy az ellenőrzéskor jelezte, nem volt mérőberendezés a gépjárművön, és a rakodást másképp nem lehetett végrehajtani, ugyanis a pótkocsi elején egy hűtőberendezés volt. A munka megtagadására nem volt lehetősége, a tengelytúlterhelésről pedig nem tudott. Jelezte azt is, hogy öt kiskorú gyermekével él, és nem tudja kifizetni ezt az összeget, mivel a család jövedelme nem teszi lehetővé.

Az október 19-én érkezett fellebbezést a felügyelőség 2012. december 11-én kelt levélben „törvényes határidőn belül” felterjesztette a Nemzeti Közlekedési Hatóság Központjának Másodfokú Hatósági Főosztályára (a továbbiakban: másodfokú hatóság).

A *felterjesztésben* foglaltak szerint a felügyelőség 2012. október 4-én szerzett tudomást arról, hogy az üzembentartóval szemben a budapesti közlekedési felügyelőség által folytatott eljárás jogerősen – az üzembentartó elmarasztalása nélkül – lezárult, vagyis megállapíthatóvá vált, hogy első ízben követett el jogsértést. Felhívták a másodfokú hatóság figyelmét, hogy a gépkocsivezető nem róttá le az ötezer Ft fellebbezési illetéket.

A fellebbezéssel kapcsolatban a felügyelőség az alábbi álláspontot foglalta el: A gépkocsivezető felelőssége nem elhanyagolható, mert jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozata szerint az árut személyesen rakta fel a szerelvényre, tehát a rakomány megfelelő elhelyezését a gépkocsivezető is felelős. Az üzembentartó által becsatolt oktatási jegyzőkönyv szerint a járművezető figyelmét felhívták arra, hogy a járműszerelvény félpótkocsija egy kb. 800 kg tömegű hűtőberendezéssel, és ahhoz szükséges – tele tankolva kb. 200 kg tömegű – üzemanyagtartállyal van ellátva, ami a szerelvény hajtott tengelyét terheli pluszban, amit a rakodásnál figyelembe kell venni. „Feltehetően a gépkocsivezető a rakodás során ezt nem vette figyelembe,” emiatt a szerelvény hajtott tengelye túlterhelődött.

Ugyanakkor az üzembentartó is felelőssé tehető a tengelytúlterhelésért, ugyanis a nyilatkozatából kitűnően a rakomány megfelelő elhelyezésével kapcsolatos ilyen jellegű probléma nem ismeretlen a számára, tehát megfelelő – 18, illetve 19 tonna terhelhetőségű, kettős hajtott tengelycsoporttal ellátott – nyerges vontatóval elkerülhető lett volna a szerelvény tengelytúlterhelése. „Tehát a nem megfelelő gépjármű kiválasztása is közrejátszott a tengelytúlterhelés kialakulásában.”

A *Nemzeti Közlekedési Hatóság* 2012. december 20-án kelt végzésében – az eljárási illeték nyolc napon belüli megfizetése miatt – hiánypótlásra hívta fel a panaszost. 2013. február 4-én egy újabb végzésben ismételt hiánypótlásra hívták fel a panaszost, egyúttal arra is felhívták a figyelmét, hogy a határidő elmulasztása esetén az eljárást megszüntetik.

A másodfokú hatóság 2013. március 18-án kelt – fellebbezéssel meg nem támadható – végzésében az eljárást a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 31. § (1) bek. h) pontja alapján megszüntette.³

¹ Részletfizetés a Ket. 74. § (1) bekezdése alapján, 3000 Ft illetékbélyeggel ellátott kérelemre kérhető.

² A Kkt. 48. § (5) bekezdése a várakozási területek és díjak önkormányzati meghatározására való felhatalmazó rendelkezést tartalmazott. A bírság adók módjára való behajtását – 2011. december 31-ig – a Kkt. 48. § (6) bekezdése szabályozta.

³ A hatóság az eljárást megszünteti, ha a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget és költségmentességben sem részese.

Megállapították, hogy a panaszos a fellebbezés illetékét a hatóság felhívása ellenére nem fizette meg, továbbá költségmentességi kérelmet sem nyújtott be. A panaszos a döntést 2013. április 8-án vette át.

A panaszos április 8-án kelt levelében az eljáró hatósághoz fordult, és megírta, hogy időközben sajnos munkanélküli lett, az élettársától különvált, és jelenleg három kiskorú gyermekét egyedül neveli havi 76 500 forintból. Nem áll módjában megfizetni ekkora bírságot, illetve sajnos még az ötezer Ft illetéket sem tudja megfizetni. „Egyszerűen NINCS rá pénzünk.” Ahogy már korábban jelezte, a kiszabott bírságot nem tartja jogosnak, mert a tengelyterhelésről nem tudott.

Az első fokon eljáró felügyelőség 2013. április 16-án kelt levelében nyilatkozattételre hívta fel a panaszost, hogy beadványát fellebbezésként, keresetlevélként vagy panaszként kezeljék-e, egyben tájékoztatták a fellebbezés és a keresetlevél joghatásairól. A panaszos fellebbezésnek kérte tekinteni a beadványát, amit a felügyelőség 2013. április 23-án kelt végzésben érdemi vizsgálat nélkül elutasított.⁴

A panaszos a végzés ellen 2013. május 5-én kelt levélben panaszt tett, melyben kifogásolta, hogy érdemben nem vizsgálják felül az ügyét, mert nem róttá le az ötezer forint illetéket. „Ez azt jelentené, hogy akár több milliós bírságot kiszabhatnak rám, és nem fellebbezhetnék, mert nincs pénzem illetékbélyegre.” Hangsúlyozta, hogy három kiskorú gyermekét egyedül neveli, nem ért egyet a kiszabott bírsággal, az ügyintézésrel és szeretne jogorvoslatot kérni.

A felügyelőség a panaszlevelet – áttétel keretében, 2013. május 31-én kelt végzéssel – a másodfokú hatóság részére továbbította, mert megállapította, hogy az ügy további elbírálásához a felügyelőség már nem rendelkezik sem hatáskörrel, sem illetékességgel. A másodfokú hatóság a panaszt 2013. június 28-án ügyintézésre visszaküldte a felügyelőségnek, mert álláspontja szerint tévesen tették át, a Ket. ugyanis nem ismeri a panasz intézményét. Felhívta a figyelmet a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását és az eljárás megszüntetését szabályozó rendelkezésekre.⁵

A felügyelőség 2013. augusztus 9-én kelt végzésében a 2013. májusi panaszlevelet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, és tájékoztatta a panaszost, hogy a másodfokú végzés 2013. április 8-án jogerőssé vált. Felszólították a panaszost, hogy a kirótt bírság összegét 15 napon belül fizesse meg; amennyiben ennek nem tesz eleget késedelmi pótlékot köteles fizetni. Az iratok áttekintése után a felügyelőség ezúttal azt állapította meg, hogy az ügyfél vagyoni helyzetére tekintettel illetékmentességet szeretne igénybe venni. „Az ügyfél a panaszleveléhez továbbra sem csatolta az illetékmentesség igazolásához szükséges és kért okmányokat, iratokat, bizonyítékokat.”

A panaszos ezt követően, újabb panaszlevélben fordult a felügyelőséghez, és kérte az illetékmentesség megállapítását a 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet alapján.⁶ A panaszos leveléhez csatolta a bankszámlakivonatai másolatát.

A felügyelőség főosztályvezetője 2013. szeptember 24-én kelt levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy az általa hivatkozott költségmentességet már nem lehet engedélyezni a részére, mert a jogerős döntést követően kérelmezte.

Tájékoztatta arról is, hogy panaszával a Dunaújvárosi Járási Ügyészséghez, valamint az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához fordulhat. A főosztályvezető egyidejűleg kezdeményezte Adony Város Polgármesteri Hivatalánál a bírság és az ezen összeg után esedékes késedelmi pótlék adók módjára történő behajtását.⁷

⁴ Ket. 30. § e) pont és 102. § (3) bek.

⁵ Ket. 30. § e) pont és 31. § (1) a) pont.

⁶ 1. § (1) A közigazgatási hatóság a természetes személy ügyfél kérelmére az e rendeletben foglaltak szerint engedélyezi az ügyfél teljes vagy részleges költségmentességét.

⁷ A Kkt. 48. § (5) bekezdése és a 2003. évi XCII. törvény (Art.) 161. §-a alapján.

A Fejér Megyei Kormányhivatal vezetőjéhez intézett *megkeresés*ben az iratok megküldése mellett tájékoztatást kértem arról, hogy a panaszos fellebbezési kérelme alapján kibocsátott hiánypótlási felhívásban tájékoztatták-e a panaszost a költségmentességi kérelem előterjesztésének lehetőségéről. A *kormány megbízott* tájékoztatása szerint a hiányzó illeték megfizetésére a Nemzeti Közlekedési Hatóság hívta fel a panaszost. Megjegyezte, hogy a Ket. 159. § (3) bekezdése szerint „a költségmentesség a kérelem előterjesztésétől kezdve az eljárás egész tartamára és a végrehajtási eljárásra terjed ki.” „E jogszabályhely alapján a költségmentesség iránti kérelemnek nincs visszaható hatálya, amennyiben tehát az ügyfél nem a fellebbezéssel egy időben, hanem a fellebbezés benyújtását követően terjeszt elő kérelmet a költségmentesség iránt, úgy a költségmentesség nem terjedhet ki a fellebbezési illetékre.”

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) és g) pontja szerint központi államigazgatási szerv a kormányhivatal, illetve a központi hivatal.

A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Közlekedési Hatóság a közlekedésért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal. A megyei és fővárosi közlekedési felügyelőségek a fővárosi és megyei kormányhivatalok közlekedési szakigazgatási szervei.⁸

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes (fair) hatósági eljáráshoz való jogot*, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék; valamint ahhoz, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint indokolják a döntéseiket. A korábban a jogállamiság, jogbiztonság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben már önálló alkotmányjogi normaként fogalmazódik meg az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkével összhangban. Az Alaptörvény ezáltal alkotmányos rangra emelt egyes, a Ket.-ben megfogalmazott ügyintézési alapelveket, de természetesen az Alaptörvény egyéb rendelkezései (törvény előtti egyenlőség, egyenlő bánásmód elve) is irányadók a közigazgatási hatósági eljárásban. A vizsgált ügy szempontjából kiemelt jelentősége van a Ket. eljárási alapelveinek, melyek olyan „általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a törvény alkalmazása – a közigazgatási hatósági ügy elintézése – során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendők.”⁹

Az ügy elintézésére vonatkozó szabályokat tehát minden esetben együtt kell alkalmazni az alapelvekkel. Az alapelvek „olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége,” „jelentőségük abban áll, hogy a közigazgatási eljárást összekapcsolják az Alaptörvénnyel.”¹⁰

⁸ 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 3/A. § (1) bek.

3/A. § (3) A megyei és fővárosi közlekedési felügyelőségek által első fokon hozott döntés elleni fellebbezést a Nemzeti Közlekedési Hatóság Központja bírálja el.

⁹ Más megfogalmazásban az alapelvek a közigazgatási hatósággal szemben támasztott olyan normatív követelmények, melyek önállóan is felhívhatóak, de az egyes rendelkezések értelmezésénél is iránymutatásul szolgálnak.

¹⁰ Hatósági eljárásjog a közigazgatásban (szerkesztette: Patyi András); Dialóg Campus Kiadó, 2012, 108-109. o.

Ahogy már egy korábbi ombudsmani jelentésben is megfogalmazódott mindebből – az ombudsmani eljárásra vonatkozóan – az következik, hogy az alapelvek megsértése alkalmas az alapvető joggal összefüggő visszasság megállapítására. Az alapelvek olyan kiemelt fontosságú rendelkezései a Ket-nek, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak, ezért megsértésük – a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan – következményekkel kell, hogy járjon. Ez pedig végső soron azt jelenti, hogy az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel járhat.¹¹

A jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy, magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.¹² A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a „jogorvoslás” lehetősége”, vagyis a jogorvoslatnak fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmaznia kell a jogsérelem orvosolhatóságát.¹³

3. Az ügy érdemében

3. 1. A hatósági eljárás vonatkozásában

A Ket. eljárási alapelvei között elsőként rögzíti a *törvényesség elvét*: „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit.”¹⁴ A törvényesség elvéhez szorosan kapcsolódó *tényszerűség elve* egyben a közigazgatási hatósági eljárásban hozott döntések korlátját is megszabja: A közigazgatási hatóság „mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.” „A közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóság-hű tényállásra alapozza.”¹⁵ Sem a mérlegelési, sem a méltányossági jogkör gyakorlása nem lehet önkényes, a hatóságnak indokolnia kell az ezzel kapcsolatos döntését. A bírságot kiszabó *első fokú határozattal* összefüggésben álláspontom szerint formai és tartalmi szempontból is támaszthatóak aggályok.

A bírság kiszabásának jogalapja a Kkt. 2011 októberében hatályos 20. § (1) bekezdésének h) pontja, melynek értelmében „az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban [meghatározott] a közúti közlekedési szolgáltatást vagy saját számlás szállítási tevékenységet végző járművek műszaki és környezetvédelmi tulajdonságaira, a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közúti közlekedésére, továbbá az ömlesztett áruk szállítására vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők.”

A határozat nem hivatkozik konkrétan erre a jogszabályhelyre, vagyis nem tartalmazza a bírság kiszabásának jogalapját meghatározó törvényi rendelkezést.

¹¹ AJB-5221/2010. sz. jelentés. Az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint a Ket. szabályait, ideértve az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló törvényi alapelveket, a Kkt. által szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell.

¹² 5/1992. (I. 30.) AB határozat

¹³ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat

¹⁴ Ket. 1. § (1) bek. első mondat

¹⁵ Ket. 1. § (1) és 2. § (3) bek.

Az indokolás összemosza a Kkt. 20. §-ának ellenőrzéssel és bírsággal kapcsolatos szabályait, és nem is említi az eljárásban vizsgált „a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közúti közlekedésére” vonatkozó rendelkezések megsértését.¹⁶

A Kkt. 20. § (1) bekezdésében foglaltak megsértése esetén kiszabható bírságok összegét szabályozó 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet 9. §-át is tévesen idézi a hatóság.¹⁷

A határozat tartalmi szempontból is ellentmondásokat vet fel. Az indokolás szerint „a gépkocsivezető a túlterhelést a helyszínen nem tudta megszüntetni, és az üzembentartó a mai napig sem tudta bizonyítani, hogy az ellenőrzés napján rendelkezett a járműszerelvényre érvényes útvonalengedéllyel, így az útvonalengedély beszerzésére jogosult üzembentartó felelős az útvonalengedély beszerzésének elmulasztásáért, és ebből adódóan a járműszerelvény túlterhelt közlekedéséért is.” Ezzel ellentétben a hatóság mégis azt a következtetést vonta le a tényállásból, hogy mivel a rendelkezésre álló adatokból „nem állapítható meg egyértelműen a túlterhelés tekintetében a szállító és a gépjárművezető felelősségének aránya”, az üzembentartót és a gépkocsivezetőt egyenlő arányban terheli a bírságfizetési kötelezettség.

A panaszost az eljárás megindításával egyidejűleg nyilatkozattételre hívták fel, aminek a panaszos eleget is tett. Jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozata szerint az üzembentartó alkalmazottjaként rakta fel az árut a pótkocsira; a rakomány biztonságos rögzítése és szállítása érdekében nem volt más módja az áru felrakásának; a tengelytúlterhelésről nem tudott; a szerelvény nem rendelkezett tengelyterhelés-mérő eszközzel. A hatóság ugyanakkor az általa feltett – az ügy eldöntése szempontjából nyilvánvalóan releváns – kérdésekre adott válaszokat a bírság kiszabásakor már nem vette figyelembe. A határozat indokolása a felelősség arányának megállapításakor teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a panaszos fenti nyilatkozatait. A másodfokú hatóságnak írt felterjesztésben is csak arra hivatkoztak, hogy gépkocsivezető az árut személyesen rakta fel a szerelvényre, a panaszos többi nyilatkozatát azonban nem vizsgálták. Feltételezték azt is, hogy a gépkocsivezető a rakodás során nem vette figyelembe, hogy a pótkocsi elején egy hűtőberendezés volt, noha a panaszos a fellebbezésében hivatkozott rá, hogy emiatt nem tudta másképp felrakni az árut.

A felterjesztésben ugyanakkor leszögezték, hogy a rakomány megfelelő elhelyezésével kapcsolatos probléma ismert volt az üzembentartó előtt, a tengelytúlterhelést megfelelő nyerges vonatatóval elkerülhette volna, így a nem megfelelő gépjármű kiválasztása is közrejátszott a tengelytúlterhelés kialakulásában.

A fentiek alapján nem vitatott, hogy a panaszos az üzembentartó által rendelkezésére bocsátott pótkocsira nem tudta másképp felrakni az árut, és a tengelyterhelésről – mérőműszer hiányában – nem tudhatott. E körülmények fényében nem érthető, és *a határozat indokolása alapján sem világos, hogy a hatóság miként helyezkedett arra az álláspontra, hogy a gépjármű vezetőjének felelőssége azonos mértékű az üzembentartóéval.*

A panaszos fellebbezését a felügyelőség jóval a Ket. 102. § (4) bekezdésében előírt – a fellebbezési határidő lejártát követő nyolc napos – határidőn túl terjesztette fel a másodfokú hatósághoz.¹⁸

¹⁶ A Kkt. 20. §-a alapján „a közlekedési hatóság jogosult ellenőrizni, hogy a Magyar Köztársaság területén a közúti szolgáltatási és bejelentési kötelezettséghez kötött áru- és személyszállítási, továbbá a sajtószámlás szállítási tevékenységet végző járművek műszaki és környezetvédelmi tulajdonságaira vonatkozó előírásokat betartják-e.”

¹⁷ „A rendelet 9. §-a szerint, aki a megengedett legnagyobb tengelyterhelést, össztömeget, szélességet, magasságot vagy hosszúságot meghaladó járművével a közútközlekedéshez hozzájárulása nélkül, vagy attól eltérő módon vesz részt a közúti közlekedésben, a hatóság azzal, mint a jogszabály megsértőjével szemben a 8. melléklet 1. pontjában meghatározott közigazgatási bírságot köteles kiszabni.”

¹⁸ Jelenleg a Ket. 102. § (5) bekezdése tartalmazza ezt a szabályt. Az [AJB-3419/2013](#) számú ombudsmani jelentés a fellebbezés felterjesztésére nyitva álló határidő jelentős túllépése tekintetében már megállapította, hogy a részügyintézési határidők jelentős túllépése esetére vonatkozó jogkövetkezmények (illetékvisszafizetés) jogszabályi rögzítésének hiánya alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

A másodfokú hatóság két alkalommal is hiánypótlásra – az illeték megfizetésére – hívta fel a panaszost, anélkül azonban, hogy tájékoztatták volna a *költségmentességi kérelem* benyújtásának lehetőségéről. A második felhívásban – a Ket. 31. § (1) bekezdésének h) pontját idézve – jelezték, hogy az eljárást megszüntetik, a Ket. 159. §-ában foglalt költségmentesség szabályairól ugyanakkor ezúttal sem tájékoztatták a panaszost.

A Ket. alapelvei között rendelkezik a *hatóság tájékoztatási kötelezettségéről*: „A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.”¹⁹

A törvény szerint tehát a hatóságot terheli az ügyfél – különösen a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfél – tájékoztatásának kötelezettsége, illetve az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása. Ezt a kötelezettséget erősíti az Alaptörvény tisztességes hatósági ügyintézés előíró XXIV. cikke is, amelyből következik, hogy a hatóság a rendelkezésére álló információkkal elősegíti az ügyfél jogérvényesítését, megalapozott döntését a jog által felkínált eszközök igénybevételére. Ebből – álláspontom szerint – törvényi rendelkezés hiányában is – levonható az a következtetés, hogy *a hatóságnak tájékoztatnia kell az ügyfelet a költségmentesség szabályairól*. Erre mind az eljárás megindulásakor, az arról szóló értesítésben, mind a hiánypótlási felhívásban lehetőség lett volna. A költségmentesség éppen arra szolgál, hogy az anyagi helyzete miatt rászoruló ügyfél is érvényesíthesse a jogait: az eljárási illeték megfizetése nélkül is eljárást indíthasson vagy éppen jogorvoslattal élhessen.

A felügyelőség – a panaszos hasonló tartalmú kérelmeit áttanulmányozva – csak 2013. augusztus 9-i végzésében állapította azt meg, hogy az ügyfél vagyoni helyzetére tekintettel illetékmentességet szeretne igénybe venni, noha a panaszos már a fellebbezésében rámutatott nehéz anyagi helyzetére.²⁰ A panaszos tehát – mivel nem tájékoztatták a költségmentességre irányadó szabályokról – nem élhetett érdemben jogorvoslathoz való alapjogával.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az érintett *első- és másodfokú hatóságok eljárása, illetve mulasztása több szempontból is visszásságot okozott a panaszos tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jogával összefüggésben*.

Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni továbbá, hogy – a kormány megbízott válaszában foglaltakkal szemben – nem tartom elfogadhatóak azon érvelést, hogy amennyiben az ügyfél nem a fellebbezéssel egy időben, hanem a fellebbezés benyújtását követően terjeszt elő kérelmet a költségmentesség iránt, úgy a költségmentesség nem terjedhet ki a fellebbezési illetékre, mert a kérelemnek nincs visszaható hatálya.

A fellebbezés benyújtása csak a másodfokú eljárás feltehető kezdetét jelenti, tehát az ezen eljárásban benyújtott – a másodfokú eljárás illetékének elengedésére irányuló – költségmentességi kérelem esetén a visszaható hatály nem is értelmezhető. (Természetesen a másodfokú eljárásban nem nyújtható be költségmentességi kérelem pl. az elsőfokú eljárás illetékének megfizetése alóli mentességre.)

3.2 A hatósági jogalkalmazásra vonatkozó szabályozási problémák vonatkozásában

A közigazgatási bírságolás alkotmányos feltételeinek és kereteinek meghatározása kapcsán irányadóak az Alkotmánybíróság – a Kkt. és a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések körét, a kiszabható bírságok összegét szabályozó 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseit vizsgáló – 60/2009. (V. 28.) AB határozatában foglaltak.

¹⁹ Ket. 5. § (1)-(2) bekezdés

²⁰ A panaszos állítása szerint a 2011. októberi személyes meghallgatásakor is jelezte nehéz anyagi helyzetét a hatóságnak, ennek azonban a jegyzőkönyvben nincs nyoma.

Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság – a 498/D/2000. AB határozatra utalva – leszögezte, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a bíróság alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. *A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot.* Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogorvoslati jogot biztosító rendelkezésből nem következik kényszerítően a jogalkotónak az a kötelezettsége, hogy valamely közigazgatási hatáskör gyakorlása során mérlegelési jogkört adjon a jogalkalmazónak, valamint *nem vezethető le a méltányosság gyakorlására való jogszabályi felhatalmazás kötelezettsége sem.* Így a kormányrendelet támadott rendelkezései, amelyek összességükben határozzák meg az egyes szabályszegésekhez kapcsolódó bírságmértékeket, valamint a méltányosság kizárását kimondó szabálya nem tekinthetők alkotmányellenesnek. Nem vitatható, hogy vannak olyan igazgatási szakterületek, ahol a szigorú, mérlegelést kizáró szankcionálásnak alkotmányos jelentősége van: ha a jogsértés súlyos, utólag jóvátehetetlen, emberi életeket, a közvagyon veszélyeztetési a szabályok figyelmen kívül hagyása. Ezzel együtt maga a törvényalkotó is észlelte, hogy a közúti közlekedés, fuvarozás területén – különösen a jelentős összegű, objektív felelősségre épülő bírságok esetében – a hatósági mérlegelés és méltányosság teljes körű kizárása súlyos problémákat eredményezhet az eljárás alá vont jogalanyok esetében. Ebből a megfontolásból a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Kkv.) 12/A. §-a kötelezően előírja a hatósági ellenőrzést végző szervek számára, hogy *kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást kivéve, továbbá a törvényben meghatározott más kivételekkel – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmazzanak.* Ez a szabályozás tehát a fokozatosság és arányosság elvével összhangban álló megoldást jelent a kis- és középvállalkozások esetében. E megoldás alkotmányosan nem kifogásolható.

A fenti lehetőség ugyanakkor szűk körben maradt: *magánszemélyek esetében* ugyanis jelenleg nincs olyan jogszabályi előírás, ami lehetőséget adna a bíróság kiszabása során az első alkalommal való elkövetés, vagy a személyes körülmények figyelembe vételére, és ennek alapján méltányosság alkalmazására vagy a bírság mérséklésére, esetleges elengedésére.

Lényeges azt is kiemelni, hogy magánszemélyek tekintetében ilyen méltányossági vagy mérlegelési lehetőségre a végrehajtási eljárás során sincs a jogalkalmazó hatóságnak lehetősége. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény lehetővé teszi az adó-, bírság- vagy pótléktartozás mérséklését vagy elengedését a magánszemély kérelme alapján, ha annak megfizetése az adózó- és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteteti, ugyanakkor kimondja, hogy „az adók módjára behajtandó köztartozásra az adóhatóság fizetési könnyítést nem engedélyezhet, a tartozást nem mérsékelheti, illetőleg nem minősítheti behajthatatlannak.”²¹

A Kkt. vonatkozó szabályainak hiányában a közigazgatási bírsággal sújtott ügyfél a Ket. alapján egyedül a részletfizetés kedvezményét veheti igénybe az eljárás során.²²

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a bíróság alkalmazási feltételei és összegei vonatkozásában a jogalkotó számára az alkotmányos követelmények, illetve az érintettek alapjogai egyértelmű korlátot jelentenek. Nem egyszerűen méltánytalan, hanem a tisztességes eljárás szempontjából is aggályokat vet fel az, ha magánszemélyek vonatkozásában, tipikus vagy jellemző, tömegesen előforduló jogsértés bekövetkezése esetén a megélhetést alapjaiban veszélyeztető, aránytalan mértékű, fix összegű bírság kiszabását rendeli el a jogalkotó úgy, hogy semmilyen méltányossági lehetőséget nem enged.²³

²¹ Art. 134. § (1) bek. és 161. § (9) bek.

²² A Ket. eredetileg tartalmazta a méltányossági eljárást, de azt a jogalkotó 2009. október 1-jétől hatályon kívül helyezte.

²³ Megjegyzem, hogy az Alaptörvény *Nemzeti hitvallása* külön is kiemeli a méltányosság és a méltányos eljárás fontosságát akkor, amikor azt rögzíti, hogy: „*Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.*”

A vizsgált konkrét ügyben megállapított bírságösszegtől és személyes körülményektől függetlenül is úgy látom, hogy az érintett magánszemélyek számára óriási – egész családok megélhetését, szociális biztonságát, a gyermekek megfelelő gondoskodáshoz való jogát veszélyeztető – anyagi terhet jelenthet a Kkt. 20. § (1) bekezdése és a 165/2009 (VII. 29.) Korm. rendelet alapján tömegesen alkalmazott, sokszor több százezer forintos nagyságrendű, fix összegű bírságok kiszabása. Első alkalommal való elkövetés esetén álláspontom szerint mindenképp szükséges és alkotmányosan indokolt lenne legalább lehetőséget biztosítani a személyes körülmények figyelembe vételére.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az érintett természetes személyek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot eredményez, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét veti fel az a jogi helyzet, hogy a közúti közlekedési szabályszegések esetén a méltányosságra vonatkozó szabályozás teljes mértékben hiányzik.

Az arányosság és fokozatosság elvének szellemében a jogalkotó előtt több lehetőség is áll, hogy ezen a fennálló problémás helyzeten változtasson, például úgy, hogy magánszemély elkövetők esetében az első alkalommal való elkövetésnél kivételes lehetőséget biztosít figyelmeztetés megállapítására vagy a személyes körülmények figyelembe vételére. Indokolt volna a jogalkotónak ezért áttekinteni azt – a jogsértések megelőzésére vonatkozó jogos szempontok figyelembe vétele mellett –, hogy mely szabályszegések lehetnek azok, ahol ilyen problémák előfordulhatnak akár a tömeges jelleg, akár a bírság összege és jellege miatt. Bár önmagában a Kkt.-ben rögzített bármely konkrét bírságösszeg, vagy alkalmazási feltétel nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, de a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése kapcsán ombudsmanként a rendszer egészét, illetve a jogalkalmazási szempontokat is szükséges figyelembe vennem.

Intézkedéseim

Az alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 31. és 32. §-ai alapján, *felkérem*

a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét, hogy fontolja meg

1. a Ket. 114. §-a alapján az eljárást megszüntető végzésének visszavonását, és a költségmentesség elbírálása után a fellebbezési eljárás lefolytatását, ennek hiányában
2. a Ket. 115. §-a alapján felügyeleti eljárás lefolytatását.

Az Ajbt. 37. § alapján *felkérem a Kormányt*, hogy a jogalkalmazói gyakorlat egységesítése érdekében fontolja meg a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet olyan módosítását, amely a közigazgatási hatóságok számára egyértelműen előírja az ügyfelek tájékoztatásának kötelezettségét a költségmentesség szabályairól.

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a nemzeti fejlesztési miniszterrel együttműködve* – a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével – tekintsék át a Kkt. alapján lefolytatott, bírság kiszabására irányuló közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokat, és fontolják meg magánszemélyek esetében a méltányosság megteremtését akár az alap-, akár a végrehajtási eljárás keretében.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről (a Kkt. 2011 októberében hatályos szövege):

20. § (1) Az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban

h) a közúti közlekedési szolgáltatást vagy saját számlás szállítási tevékenységet végző járművek műszaki és környezetvédelmi tulajdonságaira, a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet

meghaladó járművek közötti közlekedésére, továbbá az ömlesztett áruk szállítására, vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők.

- (2) A bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására – a (11) bekezdésben meghatározott ellenőrzési jogosultsághoz igazodóan – a közlekedési hatóság, a rendőrség, a vámhatóság, a katasztrófavédelmi hatóság, a munkaügyi hatóság és a közterület-felügyelet (a továbbiakban együtt: eljáró hatóság) jogosult.
- (4) Az (1) bekezdés *a)-j)* és *l)* pontjában foglalt valamely rendelkezés megsértőjével szemben 10 000 forinttól 800 000 forintig, a *k)* pontban foglalt esetben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő bírság szabható ki. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabandó bírságok, valamint a több jogsértő cselekmény vagy mulasztás esetén az ugyanabban az eljárásban kiszabható bírság maximális összegét külön jogszabály állapítja meg. Nincs helye bírság kiszabásának, ha a jogsértő cselekmény elkövetése óta két év eltelt (elévülés).
- (5) A bírságot a rendelkezés megsértéséért felelős köteles megfizetni. Amennyiben valamely rendelkezés megsértéséért többen is felelőssé tehető, a külön jogszabályban meghatározott bírság összegét a jogsértésben való felelősségük arányában kötelesek megfizetni. Ha a felelősségük aránya nem állapítható meg, a bírságfizetési kötelezettség őket egyenlő arányban terheli. Nem állapítható meg a bírságfizetési kötelezettség a közúti szállítást végző működési körén kívül eső olyan elháríthatatlan ok esetén, amelyet az nem látott és ésszerű elvárhatóság mellett nem is láthatott előre.
- 48. § (5)** Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete – fővárosban a fővárosi közgyűlés – hogy rendeletben állapítsa meg a várakozási területek tekintetében
- az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok kategóriáját,
 - várakozási területenként vagy kategóriánként a díjköteles várakozási időszakot,
 - a fizetendő várakozási díj mértékét,
 - a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát,
 - a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület jogosult.
- (6) Az e törvényben meghatározott díjat, pótdíjat és bírságot – a 9/C. § (1) bekezdésében, a 15. § (3) bekezdésében, a 15/A. § (1) bekezdésben és a 15/C. § (1) bekezdésében és a 33/A. §-ban meghatározott díj és pótdíj kivételével – a fizetés elmulasztása esetén adók módjára kell behajtani.²⁴

2004. évi XXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról:

12/A. § A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást kivéve – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés *a)* pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, amennyiben a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával emberi élet, testi épség vagy egészség került közvetlen veszélybe, illetve környezetkárosodás következett be.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a Ket. 2011 októberében hatályos szövege.):

1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.
2. § (1) Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni.
- (3) A közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságghú tényállásra alapozza.
3. § (2) A közigazgatási hatóság:
- hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie,
 - hivatalból intézkedhet a döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról.
4. § (1) Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

²⁴ 2012. január 1-jétől a bírság szövegrész hatálytalanná vált: Kkt. 48. § (6) Az e törvényben meghatározott díjat, pótdíjat – a 9/C. § (1) bekezdésében, a 15. § (3) bekezdésében, a 15/A. § (1) bekezdésben és a 15/C. § (1) bekezdésében és a 33/A. §-ban meghatározott díj és pótdíj kivételével – a fizetés elmulasztása esetén adók módjára kell behajtani.

- (2) A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.
5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.
- (2) A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.
7. § A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.
29. § (1) A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg.
- (3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról
- a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.
30. § A hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha
- e) a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki,
31. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha
- a) a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására,
- h) a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat (a továbbiakban: díj) kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget és költségmentességben sem részesül,
32. § (1) Ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti.
37. § (1) A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.
- (3) Ha a kérelem nem felel meg a 35. §-ban, továbbá a 36. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül – megfelelő határidő megjelölése és a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet.
51. § (1) Az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja.
- (2) Ha a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság az ügyfelet a kérelmére indult eljárásban nyilatkozattételre hívhatja fel. Ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hatóság felhívására nem nyilatkozik, a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy a 31. § (2) bekezdése alapján megszünteti az eljárást.
72. § (1) A határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg – tartalmaznia kell
- e) az indokolásban
- ea) a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat,
- eb) az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait,
- ec) a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket,
74. § (1) Ha a kötelezés jellege megengedi, a hatóság részletekben történő teljesítést is megállapíthat.
94. § (1) Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette,
- a) és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsznapos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére,
- b) ha az a) pont szerinti felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy az a) pont alkalmazása kizárt, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, ideértve a hatáskörébe tartozó eljárási cselekmények megtételét és a jogkövetkezmény megállapítását is,
95. § A jogorvoslati eljárásban és a döntés felülvizsgálata során e törvény rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.
98. § (1) Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímmel kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja.

99. § (1) A fellebbezést – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni.
102. § (4) A fellebbezést az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjeszteni a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz, kivéve, ha a hatóság a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően kijavítja, kiegészíti, módosítja, visszavonja vagy a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Ha az ügyfél a fellebbezési határidő elmulasztása miatt igazolási kérelmet nyújtott be, az ennek helyt adó döntés jogerőssé válását követő nyolc napon belül kell felterjeszteni a fellebbezést az ügy összes iratával együtt a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz. A felterjesztés során az első fokú döntést hozó hatóság a fellebbezésről kialakított álláspontjáról is nyilatkozik.
114. § (1) Ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. A döntést közölni kell azzal, akivel a módosított vagy visszavont döntést közölték.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására – az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi felhívás alapján indított eljárás kivételével – a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult. Ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését.
115. § (1) A felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján
- a) megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására,
- b) gyakorolja – ha törvény másként nem rendelkezik – a (2) bekezdésben szabályozott felügyeleti jogkört.
- (2) Ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Szükség esetén a felügyeleti szerv a jogszabálysértő döntést végzésben megsemmisíti, és új eljárásra utasítja az ügyben eljáró hatóságot. A döntést közölni kell azzal, akivel a jogszabálysértő döntést közölték.
- (5) A jogszabálysértő döntés megsemmisítése vagy megváltoztatása esetén a felügyeleti eljárásban intézkedni kell a döntéssel, illetve az annak alapján történt teljesítéssel vagy végrehajtással kialakult helyzet rendezéséről és a szükségtelenül okozott költség megtérítéséről.
159. § (1) A hatóság annak a természetes személy ügyfélnek, aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni, jogai érvényesítésének megkönnyítésére költségmentességet engedélyezhet.
- (2) A költségmentesség az illeték, a díj és az egyéb eljárási költség előlegezése és viselése alóli teljes vagy részleges mentességet jelenti.
- (3) A költségmentesség a kérelem előterjesztésétől kezdve az eljárás egész tartamára és a végrehajtási eljárásra terjed ki. Az ügyfél által első alkalommal előterjesztett költségmentesség iránti kérelem benyújtásától a költségmentességről szóló döntés jogerőre emelkedéséig terjedő időszakban felmerült olyan eljárási költséget, amelynek előlegezése az ügyfelet terhelné, a hatóság előlegezi.
171. § (1) E törvény rendelkezéseit – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépésük után indult ügyekben és a megismételt eljárásban kell alkalmazni.

89/1988. (XII. 20.) MT rendelet a közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemen tartásáról:

25. § (1) A járművek jogszerű használatáért, valamint az üzem-, forgalombiztonsági és környezetvédelmi követelményeknek megfelelő műszaki állapotáért az üzemen tartó felelős.

156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról:

1. § (1) A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdésében meghatározott rendelkezések megsértőjével szemben – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a közigazgatási hatósági eljárásban a 2-13. §-ban meghatározott bírság szabható ki.
9. § A Kkt. 20. § (1) bekezdés *h*) pontjához kapcsolódóan – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a 8. mellékletben meghatározott összegű bírságot kötelei fizetni az, aki
- a) a 2. § *a*) és *k*) pontjában foglalt jogszabályokban,²⁵
- b) a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendeletben,
- c) a meghatározott ösztömet, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló 26/2009. (VI. 22.) KHEM rendeletben, ide nem értve a jelzőtáblával elrendelt ösztömet-korlátozásokat,
- d) a nemzetközi közúti áru- és személyszállítás végzésének egyes feltételeiről szóló 101/2003. (XII. 23.) GKM rendeletben,

²⁵ A 2. § a) pontja jelöli meg a 89/1988. (XII. 20.) MT rendeletet.

e) a közúti járművek időszakos vizsgálata egységes feltételeinek elfogadásáról és ezen vizsgálat kölcsönös elismeréséről szóló, Bécsben, 1997. november 13-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXVIII. törvényben

meghatározott, az áru- vagy személyszállítást végző járművek közúti forgalomban való részvételére vonatkozó rendelkezést megsérti.

8. melléklet a 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelethez

Sor-szám	Bírságotlással érintett cselekmények, mulasztások	Bírság összege forintban	A bírságotlással érintett cselekmény elkövetéséért felelőssé tehető
1.	A megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést meghaladó, a közút kezelőjének hozzájárulása nélkül vagy a közút kezelőjének hozzájárulásában szereplő értéktől eltérően közlekedő jármű a) 500 kg össztömeg- vagy tengelytúlterhelés felett – 5%-ig b) 5% felett – 10%-ig c) 10% felett – 20%-ig d) 20% felett – 30%-ig e) 30% felett Amennyiben egyszerre áll fenn össztömeg-túlterhelés és tengelytúlterhelés, az ezekre vonatkozó bírságtételek összeadódnak. Amennyiben több tengely túlterhelt, akkor a legmagasabb túllépésre vonatkozó bírságtételt kell figyelembe venni.	a) 30 000 b) 80 000 c) 200 000 d) 350 000 e) 500 000	feladó felrakó szállító gépjárművezető

1/1975. (II. 5.) KPM-BM rendelet a közúti közlekedés szabályairól (KRESZ):

3. § (1) Aki a közúti közlekedésben részt vesz, köteles

a) a közúti forgalomra, valamint a közútnak és környezetének a védelmére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megtartani;

b) a közúti jelzések rendelkezéseinek, továbbá a forgalom irányítására, ellenőrzésére jogosultak utasításainak eleget tenni;

c) úgy közlekedni, hogy a személy- és vagyónbiztonságot ne veszélyeztesse, másokat közlekedésükben indokolatlanul ne akadályozzon, és ne zavarjon.

5. § (1) A közlekedésben olyan járművel szabad részt venni,

c) amelynek műszaki-, biztonsági- és környezetvédelmi jellemzői megfelelnek a jogszabályban meghatározott feltételeknek;

d) amely az utat és tartozékait nem rongálja és azok környezetét nem szennyezi;

(3) Ha a jármű az (1) bekezdésben foglalt rendelkezéseknek nem felel meg;

a) az üzemben tartó nem engedheti meg, hogy a vezető a járművel elinduljon és az elindulást köteles megakadályozni;

b) a vezető a járművel nem indulhat el és az elindulásra vonatkozó utasítás végrehajtását köteles megtagadni.

51. § (1) Amennyiben a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik, közúti forgalomban csak az út kezelőjének hozzájárulásával (útvonalengedély), az abban meghatározott útvonalon és feltételek megtartásával szabad részt venni

a) olyan járművel, amelynek megengedett legnagyobb össztömege vagy tengelyterhelése meghaladja a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló miniszteri rendeletben meghatározott mértéket (túlsúlyos jármű vagy tengelytúlsúlyos jármű);

6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről:

7. § (1) A jármű tengelyterhelése fúvott gumibronccsal felszerelt jármű esetében – kivéve a (7) bekezdésben meghatározott esetet –

a) nem hajtott tengelynél a 10,0 tonnát,

b) hajtott tengelynél a 11,5 tonnát,

nem haladhatja meg.

13/2010. (X. 5.) NFM rendelet a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről:

1. § (1) A rendelet hatálya Magyarország területén közúton és közforgalom elől el nem zárt magánúton közlekedő, a megengedett össztömeget, illetve a megengedett legnagyobb tengelyterhelést meghaladó, a túlméretes, a lánctalpas, továbbá a jelzőtáblával elrendelt össztömeg-korlátozást meghaladó járműre és járműszerelvényre (a továbbiakban együtt: jármű), azok tulajdonosára (üzemben tartójára), valamint a járművek vezetőjére terjed ki.
- (2) E rendelet alkalmazásában megengedett össztömeget, illetve megengedett legnagyobb tengelyterhelést meghaladó, valamint túlméretes járműnek minősülnek azok a járművek, amelyek meghaladják a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet (a továbbiakban: R.) 5-7. §-ában foglalt értékeket.
3. § (1) Az 1. § (1) bekezdésében meghatározott járművek közlekedéséhez közútkezelői hozzájárulás szükséges.
5. § (1) A közútkezelői hozzájárulás kiadására jogosult útkezelő a közútkezelői hozzájárulásban a jármű üzemben tartója részére meghatározza azt az útvonalat, amelyen a jármű közlekedhet és azokat a feltételeket, amelyek a jármű közlekedése során biztosítják a közút és tartozékainak védelmét, valamint a közúti közlekedés biztonságának megóvását.
6. § (1) A megengedett össztömeget, illetve a megengedett legnagyobb tengelyterhelést meghaladó járművek közlekedése esetén díjat (a továbbiakban: túlsúlydíj) kell fizetni. A díjfizetés elmulasztása miatt – külön jogszabály szerint – fizetendő közigazgatási bírság nem mentesít a 4. § (2) bekezdése szerinti eljárási díj és a túlsúlydíj megfizetésére vonatkozó kötelezettség alól.
8. § (1) A járművek össztömegét, tengelyterhelését és méretét a közúti közlekedésről szóló törvényben meghatározott ellenőrző hatóság az általa bevont közútkezelő vagy más szervezet segítségével helyszíni mérés, hitelesített mérőberendezéssel végzett mérésről kiállított okmány vagy menetokmányok alapján ellenőrizheti.
- (4) Az ellenőrzés alá vont járművel az ellenőrzés helyszínét csak a mérés befejezése után, illetve a mérést végző engedélyével szabad elhagyni. Az ellenőrzés során a továbbhaladás feltételeként szabható a közútkezelői hozzájárulás pótlólagos beszerzése vagy az össztömeg-, tengelyterhelés- és mérethatár túllépésének megszüntetése a rakomány átrendezésével vagy átrakodással.
- (5) Ha a megengedett össztömeget vagy a megengedett legnagyobb tengelyterhelést meghaladó, valamint a túlméretes jármű közútkezelői hozzájárulás nélkül vagy a közútkezelői hozzájárulásban foglalt feltételektől eltérően vesz részt a közlekedésben, erről az ellenőrzést végző jegyzőkönyvet vesz fel. A jegyzőkönyvet az ellenőrzést végző és a jármű vezetője írja alá.
- (6) A jegyzőkönyv egy példányát az ellenőrzött jármű vezetőjének át kell adni. Ha az ellenőrzött jármű vezetője a jegyzőkönyvben foglaltakkal nem ért egyet, a helyszínen a jegyzőkönyvbe észrevételt tehet. Erre a lehetőségre az ellenőrzést végző a jármű vezetőjét figyelmeztetni köteles. Ha a jármű vezetője a jegyzőkönyv aláírását vagy átvételét megtagadja, ennek tényét a jegyzőkönyvben rögzíteni kell.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7993/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya 14 éves lánya ügyében kérte a segítségemet. A beadvány szerint a gyermeket 2013. augusztus 22-én a szobi gyámhivatal ügyintézője a rendőrség közreműködésével nevelőszülőhöz vitte.

A panaszos sérelmezte, hogy gyermeke ideiglenes elhelyezésére vonatkozó határozatot a beadvány hivatalomhoz való benyújtásáig (2013. december 2.) a szülők nem kapták meg.

A beadvány tartalmazta azt is, hogy a panaszos lánya a nevelőszülők nevelési módszerei és a vele szembeni bánásmód miatt feljelentést tett a rendőrségen. A lányt 2013. november 1-jén nevelőszüleitől a Fővárosi Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Befogadó Otthonába vitték, ahol azóta is tartózkodik.

A panaszos kifogásolta, hogy a szülők és a gyermek kapcsolattartását a gyámhivatal csak 2013 novemberében szabályozta, az ideiglenes elhelyezés felülvizsgálata tárgyában pedig döntés a beadvány hivatalomhoz érkezéséig nem született.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A család lakóhelyváltozása miatt időközben az ügyben Budapest Főváros Kormányhivatal XIII. kerület Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) vált illetékesé. Erre tekintettel tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok másolatának megküldését ezen hivatal vezetőjétől kértem.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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)
- A gyermek 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)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény),
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
- 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.)

A megállapított tényállás

A panaszos gyermekének ideiglenes hatályú nevelőszülőhöz helyezését 2013. augusztus 16-án kelt – azonnal végrehajtandó – határozatával rendelte el a szobi járási gyámhivatal. A döntést a védelembe vétel alatt álló gyermek otthonról való elcsavargásai, a szülők ezzel kapcsolatos helytelen nevelési módszere, továbbá a gyermek magatartása, iskolai problémái indokolták. Emellett a családban egyéb, a gyermek és testvérei megfelelő nevelkedését veszélyeztető körülmények is felmerültek. A tértivevények tanúsága szerint a határozatot az apa személyesen átvette, azonban az átvétel ideje – 2013. augusztus 13. – pontatlanul szerepel az iraton. A határozat szerint a szülők telefonon tarthattak kapcsolatot gyermekükkel.

A gyámhivatal – figyelemmel arra, hogy a családgondozó jelzése szerint az apa úgy próbálta gyermekét otthon tartani, hogy őt a bokájánál fogva láncsal megkötötte – kiskorú veszélyeztetése, továbbá személyes szabadság korlátozása miatt a szülők ellen feljelentést tett.

A gyámhivatal – tekintettel arra, hogy a gyermek apja a határozatban foglaltak önkéntes teljesítését megtagadta – a gyermek nevelőszülőhöz viteléhez a rendőrség segítségét kérte. Karhatalmi segítség igénybevételére végül is nem volt szükség, mert 2013. augusztus 22-én a gyermeket az édesanyja bevitte az ideiglenes gondozási helyéül kijelölt nevelőszülő működtetőjéhez.

2013. augusztus 29-én a szobi gyámhivatal a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatától javaslatot kért, a kapcsolattartás szabályozása ügyében a szülőket 2013. szeptember 13-ára idézte.

A szülők már 2013. szeptember 9-én megjelentek a gyámhivatalban és elmondták, hogy lányukkal akkor szeretnének találkozni, amikor a gyermek ezt szeretné. Kérték, hogy a telefoni kapcsolattartást is a gyermek igényeihez igazodva szabályozza a hatóság.

A szobi gyámhivatal a gyermek iratanyagát 2013. szeptember 18-án átette a XIII. kerületi társhatósághoz.

A Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat az illetékesség változásról 2013. szeptember 19-én a XIII. kerületi gyámhivatalt és a fővárosi gyermekvédelmi szakszolgálatot is értesítette. Az értesítéssel egyidejűleg a gyámhivatalt arra kérte, hogy az elhelyezési javaslatot a fővárosi gyermekvédelmi szakszolgálattól kérjen. A fővárosi szakszolgálatnak szóló megkeresést a XIII. kerületi gyámhivatal azonban csak 2013. október 22-én postázta.

A nevelőszülői hálózatot működtető 2013. október 31-én kelt levelében jelezte a gyámhivatalnak, hogy a gyermek a nevelőszülőkkel szemben tiszteletlen, kéréseiket, figyelmeztetéseit nem tartja be, megszökött tőlük és az őt megtaláló rendőrökkel is agresszív volt. Erre tekintettel a működtető a gyermek gondozási helyének megváltoztatását javasolta.

2013. november 1-jén nevelőszülő a gyermeket bevitte a fővárosi gyermekvédelmi szakszolgálat befogadó otthonába. A gyámhivatal 2014 januárjában szerzett tudomást arról, hogy a nevelőszülő ellen büntetőeljárás indult.

2013. november 4-én a panaszos megjelent a gyámhivatalban és kérte gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezésének megszüntetését, családba való visszahelyezését.

A gyámhivatal az előzmények alapján az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését nem tartotta indokoltnak. A BP-13C/001/2947-7/2013. számú, 2013. november 5-én kelt határozatával a gyermek gondozási helyét megváltoztatta, egyúttal szabályozta a szülői kapcsolattartást. A határozat szerint a szülők heti egy alkalommal a befogadó otthonban látogathatják lányukat.

A gyermek 2013. november 20-án kelt levelében a gyámhivataltól a kapcsolattartás bővítését kérte. Az apa ellen folytatott nyomozást a rendőrség a 13000/362-58/2013. számú, 2013. december 10-én kelt határozatával megszüntette. A panaszos 2013. december 13-án a gyámhivataltól kérte, hogy lánya a téli szünetet otthon tölthesse.

A gyámhivatal még aznap a XIII. kerületi gyermekjóléti szolgálattól javaslatot kért. A válasz szerint a család életvitelszerűen nem tartózkodik a XIII. kerületben, visszaköltöztek korábbi lakcímükre. A szakszolgálat a gyermek téli szüneti otthon tartózkodására vonatkozó kérelmet támogatta, azt a gyámhivatal engedélyezte.

A szakszolgálat 2013. december 20-ára elhelyezési tanácskozást hívott össze, a javaslatot a következő nap megküldte a gyámhivatalnak. A tanácskozáson a gyermek és szülei is részt vettek. A gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermek átmeneti nevelésbe vételét és speciális ellátási szükségletének megfelelő gyermekotthoni elhelyezését javasolta. Az elhelyezési javaslatot a szülők és a gyerek ellenezte.

A gyámhivaltól rövid úton – telefonon kapott – tájékoztatás szerint a szakszolgálat az elhelyezési tárgyalást követően kérte a gyermek és a szülők igazságügyi pszichológiai vizsgálatát. Jelentésem írásba foglalásakor a vizsgálat eredménye még nem érkezett meg a gyámhivatalhoz, így a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése felülvizsgálata tárgyában érdemben még nem tudott dönteni a hatóság.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró hatóságokra kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosáé 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt 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.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. 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.

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. 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.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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 gyermek 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

III. Az ügy érdemében

A rendelkezésemre álló iratok szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését elrendelő határozatot az apa átvette, a tértivevényen azonban a dátum tévesen szerepel. Az elírás önmagában alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítását azonban nem alapozza meg. A Ket. 127. § (2) bekezdése alapján az elsőfokú hatóság megindítja a végrehajtást, ha megállapította, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítése határidőre nem vagy csak részben, vagy nem az előírásoknak megfelelően történt. 134. § e) pontja a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szervet (a vizsgált esetben a gyámhivatalt) felhatalmazza arra, hogy a rendőrség közreműködésével kényszerítse ki a meghatározott cselekményt.

Tekintettel arra, hogy a gyermek apja a határozatban foglaltak önkéntes teljesítését megtagadta a határozat végrehajtásához a rendőri segítség kérése jogszerű volt, alapvető joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

A Gyer. 30/G. § (2) bekezdése szerint az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek érdekében a gyámhivatal – lehetőség szerint a szülő meghallgatását követően – szabályozza a gyermek gondozási helyén történő látogatását, annak gyakoriságát, időtartamát illetve dönt a kapcsolattartás egyéb formáiról (pl. telefonos kapcsolattartás, levelezés, ajándékküldés)

Megállapítható, hogy a szobi gyámhivatal a gyermek ideiglenes elhelyezésével egyidejűleg a kapcsolattartásról döntött, azt azonban telefonbeszélgetésre korlátozta. Az előzményekre tekintettel azonban álláspontom szerint a korlátozás nem kifogásolható.

A Gyer. 30/G. § (1) bekezdése szerint, ha a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről nem a gyámhivatal döntött, illetve, ha a kapcsolattartás szabályozására a döntés meghozatalakor a gyámhivatal nem rendelkezett elegendő adattal, a gyámhivatal – az ideiglenes hatályú elhelyezéstől számított tizenöt napon belül – köteles hivatalból dönteni a gyermek szüleivel való kapcsolattartásának szabályozásáról. A Gyvt. külön is nevesíti a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő jogát.

Erre tekintettel megállapítható, hogy a szobi gyámhivatal a szülőket a kapcsolattartás ügyében idézte, meghallgatta, az ügyben illetékessé váló XIII. kerületi gyámhivatal azonban a szabályozásról csak közel két hónap múlva döntött. A késedelmes döntés visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben, egyúttal sértette a gyermek kapcsolattartáshoz való jogát.

Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során a gyámhivatalnak az elhelyezés megszüntetéséről, a gyermek nevelésbe vételéről, illetve – az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett – a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránti perindításról kell döntenie.

A gyermek (átmeneti) nevelésbe vételéről akkor dönt a gyámhivatal, ha a gyermek fejlődését a családi környezete veszélyezteti, és veszélyeztetettségét az alapellátás keretében nyújtott szolgáltatásokkal, valamint a védelemben vétellel nem lehetett megszüntetni, illetve attól eredmény nem várható. Az átmeneti nevelésbe vétel további feltétele, hogy a gyermek megfelelő gondozása a családján belül nem megoldható.²

A nevelésbe vétel tekintetében a gyámhivatalnak ki kell kérnie a gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményét. A hatóság a nevelésbe vett gyermek gondozási helyét is a gyermekvédelmi szakértői bizottság, szakvéleményének segítségével határozza meg.

A szobi gyámhivatal 2013 augusztusában az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában indult felülvizsgálati eljárás során megkereste a Pest megyei gyermekvédelmi szakszolgálatot, a szakszolgálat az illetékesség változásig a gyermek vizsgálatát még nem végezte el, de illetékessége hiányáról a fővárosi szakszolgálatot értesítette. Megállapítható, hogy a XIII. kerületi gyámhivatal a fővárosi szakszolgálattól késedelmesen kért javaslatot, a szakvélemény pedig csak a gyerek ideiglenes elhelyezését követő négy hónap múlva készült el, ennek hiányában pedig a hatóság döntést nem hozhatott.

Ebből következően megállapítom, hogy a gyermekek (átmeneti) nevelésbe vételi eljárásának elhúzódása sérti a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményét, egyúttal visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben.

Figyelemmel azonban arra, hogy a Gyvt. 2014. július 1-jétől hatályos rendelkezése³, a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeli kiküszöbölést – jogszabályi szinten – lehetővé teszi, ajánlást nem teszek.

Álláspontom szerint a gyermekvédelmi szakszolgálat elhelyezési tárgyalást követő, a gyermek és szülei igazságügyi pszichológiai vizsgálatára vonatkozó javaslata a Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó – a gyermek „mindenek felett” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás – alapvének figyelembe vételével történt. Ugyanis e további szakértői vizsgálat ismeretében hozható megalapozott döntés a gyermek speciális ellátást nyújtó gyermekotthoni elhelyezésének szükségességéről, vagy családi környezetbe való visszahelyezéséről.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. kerületi Gyámhivatala vezetőjét, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására, valamint a Gyer. 30/G. § (1) bekezdésének rendelkezéseire.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

² Lásd Gyvt.77. § (1) bekezdés

³ Gyvt. 82.§ (9) bekezdés a) és b) pont „Ha a megyei, fővárosi vagy az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság határidőn belül nem készíti el szakmai véleményét, a gyámhatóság megkeresi a szakértői bizottságot fenntartó szervet, hogy vizsgálja ki a mulasztás okát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a szakmai véleménynek a gyámhatóság által újonnan kitűzött határidőre történő elkészítése érdekében.”

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8031/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszos bejelentése alapján – mivel lakásából nagy értékű ékszerek hiányoztak – 2013. június 6-án rendelt el nyomozást a Pápai Rendőrkapitányság lopás bűntette miatt. Tekintettel arra, hogy az elkövető kiléte nem volt megállapítható, az eljárást felfüggesztette. Az ügyészség a panaszos nyomozás felfüggesztéséről szóló határozat elleni jogorvoslati kérelmét – határidő túllépése miatt – elutasította. A panaszos – állítása szerint – azért nem tudott határidőben panaszt tenni, mert minden alkalommal, amikor felkereste a rendőrséget az ügyben való tájékozódás céljából, csak az ügyeletes tiszttel tudott beszélni a lépcső mellett. A jobb lábát ugyanis 3 éve amputálták, a rendőrség épülete pedig nem akadálymentesített. Az ügyeletes tiszt érdemi információt nem adott neki. Végül 2013. október 22-én a rendőrség épületének hátsó ajtaján sikerült bejutnia és panaszát előterjesztenie.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód és a fogyatékossgal élők védelme követelménye sérelmének gyanúja. Ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Veszprém megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.);
- A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.);
- Az egyenlő bánásmód követelménye: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A nők és a férfiak egyenjogúak. Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”* (Alaptörvény XV. cikk);
- A fogyatékossgal élők védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* (Alaptörvény XV. cikk (5) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.)
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (továbbiakban: Egyezmény)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.)

A megállapított tényállás (megkeresett szerv válasza)

A panaszos bejelentése alapján a Pápai Rendőrkapitányság bűnügyi osztálya nyomozást rendelt el lopás büntettének megalapozott gyanúja miatt. Mivel az elkövető kiléte nem volt megállapítható, a nyomozást felfüggesztette. A panaszos a felfüggesztésről szóló határozatot – a tértivevény tanúsága szerint – 2013. július 23-án vette át. A határozat elleni panaszát 2013. október 22-én, írásban terjesztette elő és postai úton juttatta el a rendőrkapitányságra, amely a panaszt – az ügyirat egy példányával együtt – a Pápai Járási Ügyészségre továbbította. Az ügyészség a panaszt érdemi vizsgálat nélkül, elkészttség miatt elutasította.

A panaszos ugyancsak 2013. október 22-én, bejelentést kívánt tenni a rendőrkapitányságon, ahol az ügyeletes nyomozótiszt fogadta. Mivel a panaszos mozgásában korlátozott, kerekesszékkal közlekedik, bejelentését a hátsó garázssori irodák egyikében vette fel, ahova a kapitányság hátsó bejáratán keresztül jutott be. E bejelentés alapján büntetőeljárás nem indult.

A bejelentés megtételét követően érdeklődött arról, hogy ha panaszt szeretne tenni a sérelmére lekövetett bűncselekmény miatt már folyamatban lévő büntetőeljárásban, azt milyen módon teheti meg. A panaszt tájékoztatták a jogorvoslathoz való jogának érvényesítési módjáról, így panaszát annak megfelelően terjesztette elő a hivatkozott nyomozást felfüggesztő határozat ellen.

A panaszos valóban több alkalommal megjelent a rendőrkapitányságon, de nem panasz megtétele miatt, hanem azért, hogy a lopás miatt indult büntetőügyben már korábban a hatóság tudomására hozott információkat újra elmondja. A bűnügyi osztály munkatársai tájékoztatták arról, hogy a lakásából eltűnt ékszerekkel kapcsolatban tett bejelentése alapján indult nyomozást felfüggesztették, de amennyiben az elkövető kilétével kapcsolatban releváns információ jut a hatóság tudomására, intézkednek a büntetőeljárás folytatásáról. A panaszt azért nem vezették be a kapitányság épületébe, mert az általa elmondottakkal kapcsolatban nyomozati cselekmény foganatosítására nem volt szükség.

A rendőrkapitányság épülete ugyan nem akadálymentesített, de a Pápai Rendőrkapitány 1/2011. (VI. 28.) számú RK Intézkedésének 26. pontja meghatározza, hogy kerekesszékkal vagy mozgásukban bármilyen okból korlátozott személyek milyen módon tudnak a kapitányság épületébe bejutni.

Az ombudsmani megkeresés alapján a megyei rendőrfőkapitány felhívta a Pápai Rendőrkapitányság vezetőjének figyelmét arra, hogy nem fogadható el az a gyakorlat, miszerint a rendőrség ügyfelei az ügyükkel kapcsolatos kéréseiket, felvetéseiket a rendőrség épülete előtt közölik a hatósággal, illetve a rendőrség alkalmazottja ott hallgassa meg őket.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett Pápai Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *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. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat).

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza *a diszkrimináció tilalmát*, mely 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 Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország *az esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország *külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket*.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmani törvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor a biztosok eddig is – külön törvényi felhívás nélkül – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *gyermekek, a hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek, a fogvatartottak*.

A felsorolt társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. Közös bennük, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az Egyezmény 13. cikke értelmében a részes államok a fogyatékossgal élő személyek számára másokkal azonos alapon biztosítják az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést annak érdekében, hogy megkönnyítsék tényleges részvételüket mind közvetlen, mind közvetett formában, minden jogi eljárásban, beleértve a nyomozati szakot és más előkészítő szakaszokat.

A Be. 51. § (2) bekezdése alapján a sértett jogosult arra, hogy az eljárás bármely szakaszában indítványokat, észrevételeket tegyen, a büntetőeljárási jogairól a nyomozó hatóságtól felvilágosítást kapjon, a törvényben meghatározott esetekben jogorvoslattal éljen.

A Be. 195. § (1) és (8) bekezdése szerint, akire nézve a nyomozó hatóság határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz – ha e törvény kivételt nem tesz –, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. A törvényben kizárt, az elkésett és a nem jogosulttól származó panaszt indokolás nélkül el kell utasítani.

A Pápai Rendőrkapitányság ugyan nem akadály mentesítette épületét, de a rendőrkapitány belső utasításban meghatározta, hogy a mozgásukban korlátozott személyek hogyan juthatnak be az épületbe, és hogy vehetik igénybe a rendőrség szolgáltatásait. A kapitányi intézkedésben foglaltak betartása esetén a mozgáskorlátozott állampolgárok ugyanolyan elbánásban részesülhetnek, mint ép társaik.

A rendelkezésekre bocsátott iratokból megállapítottam, hogy a panaszos tájékoztatást kapott arról, hogy a nyomozás felfüggesztéséről rendelkező határozat ellen panasszal élhet a határozat közlésétől számított 8 napon belül. A határozat tartalmazza azt is, hogy a panaszt a határozatot hozó nyomozó hatóságnál lehet benyújtani.

A panasz előterjesztésének módjára vonatkozó tájékoztatással kapcsolatban a panaszos állítására, valamint az azt cáfoló nyomozó hatósági nyilatkozatra hagyatkozhattam. A kettő között fennálló ellentmondás utólag ombudsmani eszközökkel nem volt tisztázható, ezért *alapvető jogot érintő visszásságot e körben nem állapíthattam meg.*

A panaszos ugyanakkor többször érdeklődött a sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás állásáról, és azzal kapcsolatban információkat kívánt közölni a hatóság tagjaival. Erre a nyomozó hatóság hivatalos helyiségében nem kapott lehetőséget, a hatóság tagjai az épület előtt hallgatták meg, illetve adtak részére felvilágosítást.

Megállapítom, hogy a Pápai Rendőrkapitányság érintett állománya azzal, hogy a panaszost nem a rendőrkapitányság épületében, nem annak hivatalos helyiségében, hanem az épület előtt hallgatta meg büntetőügyében tett észrevételeiről, illetve azokat nem foglalta írásba (nem készített jegyzőkönyvet, esetleg feljegyzést), visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az egyenlő bánásmód és a fogyatékkal élők védelme követelményével összefüggésben.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a Veszprém Megyei rendőrfőkapitány – már a megkeresésem alapján – utasította a Pápai Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a hatósághoz forduló állampolgárok a jövőben ne a rendőrség épülete előtt, hanem kizárólag annak erre szolgáló hivatalos helyiségében tehessek fel az ügyükkel kapcsolatos kérdéseiket és közölhessék észrevételeiket, külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-8103/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos álláspontja szerint az esztergomi autóbusz pályaudvar a belvárosból a zsúfoltan lakott nagyvárosias (lakótelep), másik oldaláról kertvárosias lakóövezettel körülvett környezetbe, a vasútállomás mellé való áthelyezésének önkormányzat által elfogadott terve: az ún. Intermodális Csomópont (IMCS) létesítése indokolatlan és sérti a tervezett beruházás környezetében nagy létszámban élő lakók egészséges környezethez való alapvető jogát. Beadványában sérelmezte Esztergom Város Önkormányzatának a terv elfogadásával kapcsolatos eljárását, mert a környezeti hatásokat véleménye szerint a Képviselő-testület a tervhez kapcsolódóan, annak elfogadását megelőzően nem vizsgálta és az érintett nyilvánosság véleményét sem vette figyelembe.

A panasz alapján az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Eljárásom közben észleltem, hogy a panasszal érintett IMCS tervével összefüggésben előzetes vizsgálati eljárás indult az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségen, amely a vizsgálat tárgyát közvetlenül érinti, és a vizsgálandó visszásság gyanúja természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti. Ezért vizsgálatomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a Felügyelőség eljárásának egyes, a vizsgálat tárgyával közvetlenül összefüggő vonatkozására is. A vizsgálat során az alapvető jogok biztosja megkereste a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Közlekedési Operatív Programokért felelős helyettes államtitkárát, valamint Esztergom Város Önkormányzatát az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében. A vizsgálat során az előzetes vizsgálati eljáráshoz kapcsolódóan az alapvető jogok biztosja jogsérelem veszélyét jelezte az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség vezetőjének.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” „*Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” [XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhus-i Egyezmény)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vkt.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (Jat.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. r. (OTÉK)

- Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKVr.)
- A környezeti hatásvizsgálatról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. r (Kvhr.)
- A Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről szóló 130/2006. (VI. 15.) Korm. r. (NFÜr.)
- A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. r. (NFÜmegszR.)
- A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. r. (ERFAr.)
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. r. (Étvhr)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. r.

A megállapított tényállás

1. Az esztergomi IMCS tervének megjelenése az ÚMFT és ÚSZT KÖZOP projekt elemeként

A beadványban valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Közlekedési Operatív Programokért felelős helyettes államtitkárának (továbbiakban: államtitkár) és Esztergom Város Önkormányzata polgármestere (továbbiakban: polgármester) által adott tájékoztatójában foglaltak és a rendelkezésre álló iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT) a Kormány a 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozattal fogadta el. Az ÚMFT 3.2.2. pontja 2. prioritásként állapítja meg a Közlekedésfejlesztés céljait, s ezek között a vasúti fővonalak korszerűsítése, az elővárosi vasútvonalak fejlesztése és a helyi tömegközlekedéssel történő összekapcsolása, valamint a közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése célkitűzéseket, fejlesztési irányokat.

A Közlekedésfejlesztés Operatív Program (KÖZOP)¹ tartalmazza 2. prioritásként a vasúti fővonalak fejlesztése, 4. prioritásként az Intermodalitás (közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése) 5. prioritásként pedig a Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése (ezek között a Budapestre befutó 14 elővárosi vasútvonal rekonstrukciója) tervét.²

Az egyes kiemelt projekt-javaslatok akciótervi nevesítésének jóváhagyásáról szóló 1095/2007. (XII. 5.) Korm. határozat 2. számú mellékletének 9. pontja a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. projektgazda vezetésével megvalósuló Óbuda-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója KÖZOP projekt-javaslat továbbfejlesztését annak érdekében határozta el, hogy az kiemelt projektként akciótervi nevesítésre kerülhessen.

A Kormány 2013. december 29-én kihirdetett (...) a KÖZOP-5.5.0-09-11-2011-0007 azonosító számú (Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítéséhez kiegészítő tervek készítése című) projekt akciótervi nevesítéséről és támogatásának növeléséről szóló 2033/2013. (XII. 29.) Korm. határozatában kiemelt projektként nevesíti a „Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítéséhez kiegészítő tervek készítése” projektet. A Korm. határozat 1. melléklete a projekt során elvégzendő feladatként határozza meg a Piliscsaba-Esztergom vonalszakasz részleges felújítását és az Esztergom állomás átépítéséhez kiegészítő engedélyezési és tenderterv készítését, a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztési Zrt. (továbbiakban: NIF Zrt.) projektgazda, illetve támogatást igénylő, fejlesztési közreműködő szervezet részvétele mellett.

¹ http://www.terport.hu/webfm_send/210

² Ld. http://www.terport.hu/webfm_send/210 10. oldal és 87-91. oldal

Az államtitkár tájékoztatásának mellékleteként megküldött KÖZOP-ÚSZT-5.5.0-09-11. „Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése” kiemelt projekt adatlapja szerint eredetileg Dorogon tervezték³ – a Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütemében Esztergom vasútállomás átépítéséhez kapcsolódó projektként KÖZOP-5.4.0-09-2009-0001 számon – a térség *intermodális közlekedési csomópontjának* megvalósítását. A dorogi IMCS korábbi tervét – egyebek mellett – Dorog Integrált Városfejlesztési Stratégiája⁴ is tartalmazza. Dorog Város Önkormányzatának Képviselő-testülete azonban a 2013. december 13-i ülésén elfogadott 164/2013. (XII. 13.) számú határozatában úgy döntött, hogy a KÖZOP-5.4.0-09-2009-0001 pályázati kódszámú, „Intermodális közösségi közlekedési központ létrehozása Dorogon – Megvalósíthatósági tanulmány készítése” tárgyú tanulmányban foglaltak folytatásaként nem kíván további pályázaton részt venni.⁵

2012 decemberében a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) Közlekedési Operatív Programok Irányító Hatósága az Új Széchenyi Terv Közlekedési Operatív Programja keretében 2012 decemberében tette közzé a KÖZOP 5.5.0-09-11-2011-07 „Közlekedésbiztonsági projektsomag a MÁV hálózatán problémás hossz-szelvények átépítése (előkészítés)” című programról szóló tájékoztatást.⁶ Az egyes 2007-2013. évekre szóló operatív programok módosításáról szóló 1421/2011. (XII. 6.) Korm. határozattal a Kormány az ÚMFT-t módosította, melynek keretében egyebek között egyes operatív programok közötti forrás-átcsoportosításról is határozott, amely a KÖZOP 4. prioritásában szereplő intermodalitás, illetve a KÖZOP 5. prioritásaként meghatározott Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése programokat is érintette. A Nemzeti Fejlesztési Terv Közlekedési Operatív programjához⁷, valamint annak 1421/2011. (XII. 6.) Korm. határozattal elfogadott 2007-2013. évekre szóló módosításához⁸ lefolytatott stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) során, a társadalmi egyeztetést⁹ követően készült környezeti értékeléseket az NFÜ korábban nyilvánosságra hozta. A 2011-2013. évi akcióprogramok között a Közlekedési Akcióprogram SKV-ját az NFÜ ugyancsak lefolytatta, ennek környezeti értékelését közzétette.¹⁰ A Környezeti értékelés az akcióprogramban foglalt közlekedést érintő fejlesztési irányok környezeti hatásait és fenntarthatósági jellemzését tartalmazza, a benne foglaltak szerint az ún. Multimodális közlekedési fejlesztések környezeti hatásai összességében vegyes minősítésűek, fenntarthatósági szempontból az intermodalitás azonban kedvezőnek minősül, ezen programok tekintetében azt hangsúlyozza a környezeti értékelés általános célkitűzésként, hogy a kombinált szállítás részarányának érzékelhető fejlődését a fejlesztések anélkül ériék el, hogy környezeti károkozással járnának.¹¹

A Komárom-Esztergom Megyei Közgyűlés 25/2011. (XII. 15.) Önk. rendelete módosította a Komárom-Esztergom Megye Területrendezési Szabályzatáról szóló 22/2005. (IX. 29.) rendeletet¹², amelyhez kapcsolódóan a Megyei Közgyűlés 266/2011. (XII. 15.) határozattal területrendezési ajánlásokat és 267/2011. (XII. 15.) határozattal területrendezési intézkedéseket is elfogadott.¹³

³ <http://www.kiksz.eu/projektek/47/dorog-intermodalis-kozlekedesi-kozpont-megvalosithatosagi-tanulmany/>

⁴ Ld. http://www.dorog.hu/letoltesek/IVS_MELLEKLET_2010_03.pdf 122. oldal 10. Munkalap, 4. Közlekedés fejlesztés fejezet 4_1_P_1 Közösségi közlekedési csomópont építése a volt brikettgyár területén

⁵ Ld. <http://www.dorog.hu/feltoltes/kivonat131213.pdf> 11. oldal

⁶ http://palyazat.gov.hu/download/46520/C%C3%A9lzottan%20k%C3%B6zleked%C3%A9sbiztons%C3%A1got%20jav%C3%ADt%C3%B3%20fejleszt%C3%A9sek_kiadv%C3%A1ny.pdf

⁷ Ld. http://palyazat.gov.hu/umft_op_skv_k_GOP_KOZOP_SKV, <http://palyazat.gov.hu/kozlekedesfejlesztes>

⁸ http://palyazat.gov.hu/a_nemzeti_fejlesztési_ugynokseg_a_2007_2013_as_operatív_programok_modosítása_kapcsan_a_hat_alyos_jogszabalyok_alapjan_strategiai_kornyezeti_vizsgalatot_vegzett

⁹ http://palyazat.gov.hu/forum_topic_pate/594/filter?offset=0&theme_filter=

¹⁰ http://palyazat.gov.hu/2011_2013_as_akcioterv_skv_k 2011-2013 akcióterv_kozlekedesi_skv

¹¹ Ld. Az NSRK 2011-2013-as akcióterveinek környezeti vizsgálata, 90. oldal 2011-2013-as akcióterv-közlekedési-skv http://palyazat.gov.hu/2011_2013_as_akcioterv_skv_k

¹² <http://www.kemoh.hu/menudok/ldok840.pdf> és http://www.kemoh.hu/cikk_kepek/pdf/kozlony/kozlony201112.pdf

¹³ http://www.kemoh.hu/cikk_kepek/pdf/kozlony/kozlony201112.pdf

A területrendezési tervet érintő rendeletmódosításhoz, a területrendezési ajánlásokhoz és területrendezési intézkedésekhez közzétett dokumentáció¹⁴ szerint a Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciójának és a vasútállomás felújításának az intermodális csomópont nélküli, rövid távra előirányozott tervét¹⁵ a területrendezési terv módosítása már tartalmazza.

A terv elfogadását megelőzően a kidolgozó elkészítette és közzétette annak részeként a területrendezési terv *környezeti értékelését* is.¹⁶ A környezeti értékelés alapján megállapítható, hogy a lefolytatott stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) a megyei jelentőségű vasútvonal-rekonstrukcióval összefüggésben szükséges területrendezési tervmódosításhoz készült, a panasszal érintett esztergomi intermodális csomópont tervét a területrendezési terv nem tartalmazta. A „Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítéséhez kiegészítő tervek készítése” projekt részeként a Piliscsaba-Esztergom vonalszakasz részleges felújítását és az Esztergom állomás átépítéséhez kiegészítő engedélyezési és tenderterv készítését projektelemekek tekintetében annak kidolgozása és megvalósulása korábban a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) Közlekedési Programok Irányító Hatósága irányításával folyt, 2014. január 1-jétől az NFÜ megszűnését követően jelenleg a Közlekedési Operatív Programok Irányító Hatóságának működéséért felelő szerv a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. Az esztergomi IMCS tervével kapcsolatos megkeresésekre az államtitkár arról tájékoztatót, hogy¹⁷ az *Esztergom vasútállomáson intermodális csomópont kiépítése projektelemekek* a KÖZOP 5.5.0-09-11-2011-07 „Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítésének kiegészítő tervezése” projekt keretében új projektelemekeként jelent meg, amelyet a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. (NIF Zrt.) finanszíroz, a tájékoztatáshoz melléklet projekt adatlap szerint a projektgazda a NIF Zrt., a Magyar Államvasutak Zrt. a projektben partnerként vesz részt.

Az IMCS *Megvalósíthatósági Tanulmánytervét* az államtitkár és a polgármester tájékoztatása szerint 2013 márciusában megkötött tervezési szerződés alapján a NIF Zrt. megbízásából az UTIBER-COWI Konzorcium 2013 júliusára készítette el.¹⁸

E Megvalósíthatósági Tanulmányterv öt különböző, 1.1., 1.2., 1.3., 2., 3. számú változat vizsgálatát tartalmazta. A Tanulmányterv 7.9.6 Kapcsolódó tervek és beruházások, rendezési tervi összhang című fejezete rögzíti, hogy:

- Jelen terv része a környezetvédelmi munkarész, mely többek között zajvédő fal létesítését is tárgyalja.
- Figyelembe veszi Esztergom város Közlekedési Konceptióját és Rendezési tervét, de ellehetleníti az abban szereplő Virágos utca és Áchim András utca összekötését szintben.
- Rendezési terv módosítására lesz szükség a közúti és a vasúti területek, valamint a buszpályaudvar leválasztása során.¹⁹

A Tanulmánytervnek a Projekt hatásait bemutató fejezetében a környezeti hatások között a 7.10.1.4. Zajvédelem fejezet az alábbiakat rögzíti: Esztergom területrendezési terve és a földhivatalai állományok alapján az előbbieken felsorolt zajforrások által érintett, zajvédelmi szempontból *védendő településrészek* „a tervezett buszpályaudvartól nyugati irányban elhelyezkedő kertvárosias beépítettségi jellegű lakóházak, a Kovácsi u. 1, 1a, 3 sz.; a

¹⁴ <http://www.kemoh.hu/index.php?fmp=4&masoldal=1&oldal=statikusoldal/soldal461.inc>

¹⁵ http://www.nif.hu/hu/fejlesztések/vasutvonalak/bp-nyugati_pu_-_esztergom_vasutvonal_i_utm

¹⁶ http://www.terport.hu/webfm_send/4105 és http://data.hu/get/4726831/KEM_kornyezeti_ertekeles.pdf

¹⁷ KÖZOPHÁT/17721-1/2014 NFM.

¹⁸ <http://www.esztergom.hu:8080/IMCS/>

¹⁹ Ld. Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt., „Esztergom intermodális közösségi közlekedési csomópont létesítése” Részletes Megvalósíthatósági Tanulmány és Költség-haszon elemzés 2013. október, 155. oldal

Virágos u. 18111 hrsz.; és a Budapest u. 4, 4a, 6b, 8, 10, 12, 14, 16 sz., Baross Gábor u 6. alatti ingatlanok.”²⁰

„A buszpályaudvar vonatkozásában elmondható, hogy nem érint a zajával nagyszámú lakóépületet, határérték túllépés a zajvédelmi számítások eredményeként a Baross G. út 6. lakóingatlanál jelentkező (nappal 0,6 dB, éjjel 2,3 dB), ennek ellenére a lakosság és Esztergom Város Önkormányzatának kérését figyelembe véve zajvédő fal létesítését javasoljuk a pályaudvar nyugati oldalán, a Kovácsi Utca Budapesti út, Vágány köz által behatárolt lakóingatlanok védelmére.

A zajvédő fal létesítésének hatására a Baross G. út 6. lakóingatlanál jelentkező határérték túllépés a megfelelő szintre csökkenthető.”²¹ „A személypályaudvar távlati zajvédelem nélküli zajhatását a mellékletben található Z-1 jelű zajtérkép szemlélteti, a zajárnyékoló fal hatására bekövetkező zajcsökkenést pedig az Z-2 zajtérkép mutatja be.”²²

A Megvalósíthatósági Tanulmánytervhez kapcsolódóan a rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy a NIF Zrt. a stratégiai környezeti vizsgálat szükségességének mérlegelését követően a környezeti vizsgálatot nem folytatta le.

2. Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének az IMCS tervével kapcsolatos döntései

Az IMCS Megvalósíthatósági Tanulmánytervét Esztergom Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 2013. augusztus 29-i ülésén tárgyalta, és 347/2013. (VIII. 29.) számú határozatával úgy döntött, hogy az Esztergomi Intermodális Csomópont megvalósítását a bemutatottak közül az 1.2.-es tanulmányterv szerinti változatban támogatja, valamint ehhez kezdeményezi az Esztergom Déli városrész (Csalamádé, Kovácsi, Kovácsi lakótelep, Szentlázár, Szentpál, Ripári városrészek) helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 1/2008. (II. 13.) rendelet (HÉSZr.), valamint az ezzel összefüggő településrendezési eszközök módosítását.

A HÉSZr.-hez készített szabályozási tervlap szerint a tervezett IMCS buszpályaudvar területe a Baross Gábor út-Vágány utca-Bem tér-Virágos út által határolt területen létesülne, amelynek jelenlegi övezeti besorolása Lke-2 kertvárosias lakóövezet, illetve kisebb részben Vt-2 településközpont vegyes terület, így a projekt megvalósulásához szükséges ezen területeket „Különleges terület” övezeti besorolásba átsorolását eszközölő HÉSZ módosítás, amelyre az önkormányzat tájékoztatása szerint a településrendezési szerződést megkötötték, a településrendezési eszközök kidolgozása jelenleg előkészítés alatt áll, elfogadása 2015. elején várható.

Az államtitkár tájékoztatása szerint az önkormányzati döntéssel kiválasztott 1.2. tanulmánytervi változat alapján az UVATERV Zrt. (továbbiakban: Tervező) készítette el az *engedélyezési tervet* 2014 májusára.²³

Az augusztus végi képviselő-testületi ülésen hozott önkormányzati döntést követően, 2013. október 2-án az esztergomi Babits Mihály Általános Iskolában az Önkormányzat Főépítési Irodája, a tervezők és a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. részvételével lakossági tájékoztató fórumot tartottak az IMCS tervével kapcsolatosan, amelyen a résztvevők észrevételeit jegyzőkönyvben rögzítették és azt a tervezőknek átadták, azon javaslattal, hogy az észrevételeket a továbbtervezés során a tervezők vegyék figyelembe, illetve a műszaki részletek kidolgozása az Önkormányzat és a lakosság bevonásával történjen a továbbtervezés során.

²⁰ Ld. Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt., „Esztergom intermodális közösségi közlekedési csomópont létesítése” Részletes Megvalósíthatósági Tanulmány és Költség-haszon elemzés 2013. október, 159. oldal

²¹ im. 159. old.

²² im. 160. oldal

²³ 52.072/04. számú engedélyezési terv

A 2013. november 21-i képviselő-testületi ülésen a képviselők, a polgármester, valamint a NIF Zrt. projektvezetője részéről elhangzottak szerint²⁴ az elvi határozattal korábban elfogadott, a jelenleg kertvárosias lakóövezeti besorolású tervezett terület mellett felmerült az IMCS-nek a lakott területektől távol, a vasútállomás túloldalán lévő, „véderdő” övezeti besorolású, szántó művelési ágú területen való létesítésének lehetősége.

Arra való tekintettel azonban, hogy ez a terület (a tervezés alatt álló, Vágány utca-Baross Gábor utca-Bem tér-Virágos út által határolt, az önkormányzat tulajdonában álló területtel szemben) magántulajdonban van, valamint megközelítéséhez a Kincses-patak megfelelő áthidalása lenne szükséges, továbbá a területen közművezetékek (gáz és víz) haladnak át, a projektvezető ülésen kifejtett álláspontja szerint a NIF Zrt. által a képviselő-testületnek elfogadásra felkínált, a jelenleg lakóövezeti besorolású, önkormányzati tulajdonú területre tervezett terv-változatnál gazdaságilag szükségképpen hátrányosabb lenne az IMCS ezen alternatív területen való megvalósítása.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a Tervező által készített engedélyezési terveket a Képviselő-testület 2013. november 21-i ülésén terjesztették elő, a testület lakossági nyomásra azonban *megváltoztatta a terveket*, amely szerint az intermodális csomópont indító állásai és tároló helye egymástól elkülönítve kerülnének kialakításra, és az *autóbuszgarázs kialakítására a Kincses-patak déli oldalán lévő területen* kerül sor.

A polgármester tájékoztatása szerint Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének ülése 2013. november 21-én 510/2013. (XI. 21.) számú határozatában elvi hozzájárulását adta a NIF Zrt. megbízásából az UVATERV Zrt. által készített utépítési engedélyezési tervhez, amely a korábbi, 374/2013. (VIII. 29.) határozattal elfogadott 1.2. tanulmánytervnek megfelelően készült el.

Ezen elvi hozzájárulásához a határozatban feltételül szabta a Képviselő-testület, hogy 1. a továbbtervezés során a műszaki részletek kidolgozása az Önkormányzat és a lakosság bevonásával (lakossági észrevételek mérlegelésével) történjen; 2. a tervezett kialakításhoz és az engedélyezéshez szükséges végleges nyilatkozat megadásához a HÉSZ és az ezzel összefüggő településrendezési eszközök módosítása szükséges; 3. az esztergomi intermodális csomópont létesítésével, tervezésével kapcsolatban készüljenek környezetvédelmi elemzések (zaj, levegőterhelés, stb.), alternatívák, összehasonlításban a jelenlegi autóbusz pályaudvar és a jövőbeli csomópont összehasonlításával; 4. az esztergomi intermodális csomópont létesítésével körfogalom kiépítését kezdeményezi (*a feltételek között*) a Képviselő-testület a Kiss János vezérezredes út, Dorogi út és az intermodális csomóponthoz vezető tervezett út csomópontjához.

A Képviselő-testület 2013. december 5-i ülésén elfogadta az 557/2013. (XII. 5.) határozatot is, amelyben elvi hozzájárulását adta az IMCS módosított utépítési tervéhez, azzal a feltétellel, hogy a tervezett projekt a Baross Gábor utcának a Magvető szobor melletti Sugár útba történő becsatlakozásáig készüljön, amely körforgalmi csomópont tervezését és a Baross Gábor utca felújítását teljes szélességben tartalmazza.

3. Az előzetes vizsgálati eljárás megindulása az IMCS tervei alapján

Az államtitkár tájékoztatása szerint a Tervező az elkészült engedélyezési tervdokumentációt benyújtotta a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségéhez építési engedély megszerzése céljából.²⁵

²⁴ <http://www.youtube.com/watch?v=OAwqE7z0Tbs-> TESTÜLETI ÜLÉS 2013.november 21 videója

²⁵ <http://www.esztergom.hu/wps/portal/aktualis?folder=aktualis&menuid=ADMR-6WPCRV&docid=BSZS-9MGHJ6> 2014. július 29-én közzétett Közlemény szerint 2014. július 31-én Közmeghallgatást tartott a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelősége

Egyidejűleg az engedélyezési eljárás részeként a Tervező az engedélyezési tervek között előzetes vizsgálati dokumentációt készített, amelyet az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségre (továbbiakban: Felügyelőség) előzetes vizsgálati eljárás lefolytatására irányuló kérelem mellékletként benyújtott.²⁶

Az előzetes vizsgálati dokumentáció 4.5 zaj- és rezgésvédelmi fejezete a zajhatásokkal kapcsolatban a buszparkoló zajának lakóházak felé történő mérséklése érdekében 2,5 m magas zajárnyékoló fal megépítésének javaslatát tartalmazza a bekötő út lakóházak felőli oldalán, azzal párhuzamosan.²⁷

A dokumentáció a tervezett intézkedések körében a 4.5.4.1. pont alatt a zajvédő falak létesítésének pontos helyét és a létesítendő zajvédő falak 662 m-es hosszát is megállapítja. Ugyane pont rögzíti, hogy a Baross Gábor út menti ingatlanok védelmében nincs lehetőség zajárnyékoló fal építésre a szűk keresztmetszetek miatt. A jelenleg is határérték túllépéssel terhelt *Baross Gábor utcai lakóingatlanok tekintetében kismértékű zajnövekményre lehet számítani. A Baross Gábor út mellett a vegyes beépítésű területen javasolt egységesen vegyes városközpontú besorolású területet kijelölni a rendezési tervben.*²⁸

Az államtitkár tájékoztatásához mellkelten megküldte az Esztergom IMCS környezetvédelmi szempontú összehasonlító elemzést, amely a jelenlegi buszpályaudvar és a tervezett IMCS zaj és levegővédelmi hatásait hasonlítja össze és elemzi.

A megküldött dokumentum szintén tartalmazza a zajvédő falak létesítésének tervét, az előzetes vizsgálati dokumentációban foglaltakkal részben megegyezően: „A Volán társaságok által közlekedtetett buszok jelentős részének közel 3 m magasságban van a kipufogója, a helyszíni mérésekkor ~2,6 m magasságra volt becsülhető a zajforrás elhelyezkedése, ezért a lakossági igényekhez igazodva, az új bekötő út mellett 530 m hosszban 3,0 m magas zajárnyékoló fal, majd 134 m hosszban 3,5 m magas zajárnyékoló fal építése javasolt. A rámpa mellett 15 m hosszban 1,5 m magas falelemek, majd a buszpályaudvar mentén 170 m hosszban 3,5 m magas zajárnyékoló fal építését javasoljuk. A Baross Gábor utca keres lakóvezetben elhelyezkedő lakóépületeinek és Áchim András utca elején lévő lakóház nyílászáróinak építés előtti ellenőrzése, szükség esetén cseréje.

A zajárnyékoló falakat környezetbe illeszkedve, a színdinamikai terveket az önkormányzattal egyeztetve kell a későbbi tervfázisban elvégezni. A magas akusztikai és esztétikai követelményeknek megfelelő, kertvárosi környezetbe illeszthető zajárnyékoló falrendszert kell beépíteni (pl. Leier Durisol). A Baross Gábor utcán lakossági igény esetén megfontolható a kerítések nyomvonalán elhelyezett, falazóelemes zajárnyékoló kerítés építése.”²⁹

Az 2014. június 17-én a Felügyelőség által közzétett közlemény³⁰ szerint Esztergom, Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. Esztergom állomáson intermodális csomópont kiépítésének előzetes vizsgálati eljárása 11223/2014. számon, 2014. május 5-én indult. A Közlemény 21 napon keresztül kerül kifüggesztésre, 10. pontja szerint pedig az érintettek az eljárás során a kérelembe és mellékleteibe a Felügyelőségnél az ügyfélszolgálati irodán, ügyfélfogadási időben, valamint a telepítés helye szerinti jegyzőnél tekinthetnek be, továbbá a kérelmet a Felügyelőség honlapján tekinthetik meg: <http://edktvf.hu/kozerdeku/2014/melleklet/11223-1.zip>.

A Felügyelőség által közzétett közlemény a telepítés helye szerinti esztergomi önkormányzat honlapján is megjelent, 2014. június 24-én.³¹

²⁶ http://www.esztergom.hu:8080/IMCS/E1%20Kornyeztvedelem,%20EVD/E01_E101_ns001.pdf

²⁷ http://www.esztergom.hu:8080/IMCS/E1%20Kornyeztvedelem,%20EVD/E01_E101_ns001.pdf 91-92. oldal

²⁸ im. 92. oldal

²⁹ Engedélyezési terv környezetvédelmi szempontú összehasonlító elemzés, UVATERV, 2014. május, 18. oldal

³⁰ http://edktvf.zoldhatosag.hu/kozerdeku/2014/11223_2.pdf

³¹ <http://www.esztergom.hu/wps/portal/aktualis?folder=aktualis&menuid=ADMR-6WPCRv&docid=BSZS-9LDHXC>

A közlemény 11. pontja szerint az előzetes vizsgálati dokumentáció tartalmára, a telepítés helyével kapcsolatos kizáró okokra, a környezeti hatásvizsgálat szükségességére észrevételt lehet tenni a hatóság általi kifüggesztés időtartama alatt, illetve az eljárás megindulásáról értesített társadalmi szervezetek a közlemény kifüggesztésének időtartama alatt ügyfélként bejelentkezhetnek az eljárásba.

Az előzetes vizsgálati eljárás megindulásáról szóló közleménnyel kapcsolatosan a létesítmény közvetlen hatásterülete vélelmezett határaitra vonatkozó adatok hiánya miatt a jogsértés veszélyét az alapvető jogok biztosa rövid úton jelezte a Felügyelőség vezetőjének, aki arról tájékoztatta, hogy a közlemény nem tartalmazta a közvetlen hatásterület vélelmezett határait, ezzel kapcsolatban azonban a Felügyelőség 11223-7/2014. számú végzésével hiánypótlásra hívta fel a Tervezőt a közvetlen hatásterület vélelmezett határaitra vonatkozó adatok tekintetében. Az ügyfél részére a hiánypótlásra megállapított határidő még nem telt el, amennyiben a pótolta adatok alapján a hatásterület megállapítható lesz, a Felügyelőség a konkrét helyrajzi számok meghatározásával újabb közleményben értesíti a hatásterületeken élőket az eljárás megindulásáról.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és 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 irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” Az Alkotmánybíróság megállapította³², hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította³³, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította³⁴ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.* Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

³² 996/G/1990. AB határozat

³³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni³⁵.

III. A vizsgálat érdemében

1. A Kvt. az elővigyázatosság, megelőzés és helyreállítás alapelvét a 6-8. §-okban tartalmazza. A Kvt. 6. § (1) bekezdése szerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a) a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; b) megelőzze a környezetszennyezést; c) kizárja a környezetkárosítást. Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkezelés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A 7. § úgy rendelkezik, hogy a 6. §-ban foglaltak érvényesítése érdekében jogszabály előírhatja a környezethasználat feltételeit, illetőleg korlátozó vagy tiltó rendelkezéseket állapíthat meg.

A megelőzés elvének gyakorlati érvényesítésére a tervszerűség elvét a Kvt. 48/A. §-a tartalmazza. A 48/A. § (1) bekezdése szerint az emberi egészség védelme, valamint a természeti erőforrások és értékek megőrzése és fenntartható használata érdekében - e vagy külön jogszabályban foglaltak előírása szerint - a környezettel, annak védelmével, illetve a környezetet veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos általános tervet (*átfogó környezetvédelmi terv*), az egyes környezeti elemekkel, azok védelmével, illetve a környezeti elemeket veszélyeztető egyes tényezőkkel kapcsolatos részletes tervet (*tematikus környezetvédelmi terv*) és egyedi környezeti adottsággal, problémával foglalkozó tervet (*egyedi környezetvédelmi terv*) kell készíteni. Ugyane szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tervezés során a) az alacsonyabb területi szintű környezetvédelmi tervet a magasabb területi szintű környezetvédelmi tervekkel, b) a tematikus és az egyedi környezetvédelmi terveket az adott területi szint átfogó környezetvédelmi tervével össze kell hangolni. A (3) bekezdés szerint pedig a környezetvédelmi terv készítőjének az előkészítés során gondoskodnia kell a terv széleskörű társadalmi egyeztetéséről.

A tervszerűség elvét – összefüggésben a jelentős környezeti hatásokkal bíró tervekre és programokra a jogszabályok által megállapított intézményvédelmi garanciákkal – valamennyi olyan terv és program tekintetében érvényesíteni kell, amelyek várhatóan jelentős környezeti hatással járó tevékenységek folytatásához szabnak keretet.

A tervszerűség elvével is összefüggően az integráció elvének szerez érvényt a Kvt. 43. § (4) bekezdése, amely szerint a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira, a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő. A Kvt. 43. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a (4) bekezdés szerinti külön jogszabály meghatározza azokat a terveket, illetve programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat a) kötelező, vagy b) szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

³⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az SKVr. 1. § (2) bekezdése szerint a környezeti vizsgálat [Kvt. 43. § (6) bekezdés] lefolytatása mindig kötelező – a (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt kivétellel – arra a tervre, illetve programra, amely a) az 1. számú mellékletben szerepel, továbbá b) az 1. számú mellékletben fel nem sorolt olyan terv, illetve program, amely ba) a (..) szállítás, közlekedés, (..) számára készül, és keretet szab olyan tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára, amelyek a környezeti hatásvizsgálatról szóló külön jogszabály mellékletében vannak felsorolva, azonban – e rendelet alkalmazása szempontjából – függetlenül az abban megadott küszöbértéktől és területi megkötéstől. Az SKVr. 1. számú melléklete szerint kötelező az SKV lefolytatása a település egészére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv, a Nemzeti Fejlesztési Terv és a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai tekintetében. 2014. január 1-jéig hatályosan az NFÜr. 1. §-a szerint a Kormány által a hosszú és középtávú fejlesztési és tervezési feladatok ellátására, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybeviteléhez szükséges tervek, operatív programok elkészítésére, e támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakítására, működtetésére létrehozott szerv a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ).

Az NFÜr. 2. §-a szerint az NFÜ a) elkészíti az ország átfogó fejlesztési tervét és a nemzeti fejlesztési terveket, (...) c) szervezetén belül – az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: AVOP), az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program és a Halászati Operatív Program kivételével – létrehozza az operatív programok irányító hatóságát, szervezi az operatív programok végrehajtását és azok monitoring rendszerét, koordinálja a feladathoz kapcsolódó uniós és társfinanszírozási költségvetési források felhasználását.

Jelenleg is hatályosan az ERFAr. 7. §-a a NFÜ feladatai között egyebek mellett az NFT és az operatív programok tervezésének koordinációját, az akciótervek elkészítéséhez a módszertan kialakítását, a komplex programok tervezését és értékelését, valamint az összes operatív program tekintetében stratégiai vizsgálat lefolytatását is előírja. 2014. január 1-jétől hatályosan az NFÜmegszR. 1. §-a szerint a Kormány az NFÜ-t jogutóddal (beolvadással) megszüntette, a (2) bekezdés szerint az NFÜ általános jogutódja (az NFÜmegszR.-ben megállapított kivételekkel) a Miniszterelnökség. Az NFÜmegszR. 1. melléklet 5. pontja szerint a Közlekedés Operatív Programok Irányító Hatósága működéséért felelős szerv a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM).

Fentiek alapján az SKVr. 3. §-a szempontjából a Nemzeti Fejlesztési Terv és a Közlekedési Operatív Program (KÖZOP) kidolgozója az NFÜ, illetve az NFM KÖZOP IH.

A tényállásban feltárt adatok szerint az ÚMFT-hez, illetve a KÖZOP-hoz, mind pedig a KÖZOP-ot érintő módosításhoz a kidolgozó NFÜ lefolytatta a Kvt. 43. § (4) bekezdése és (5) bekezdés a) pontja, az SKVr. 1. § (2) bekezdése és 1. számú mellékletének 3. és 4. pontjai alapján kötelezően előírt SKV-t, ennek eredményeként a környezeti értékelést pedig a terv- és programdokumentáció önálló részeként az SKVr. 11. § alapján a nyilvánosság számára megfelelően közzétette. Az esztergomi IMCS tervét ugyanakkor, a tényállásban ismertetettek szerint, e korábbi tervek és tervmódosítások nem tartalmazták, hanem az csak később, kisebb tervmódosításként 2012. decemberében vált a KÖZOP-5.5.0-09-11-2011-0007 azonosító számú terv projektelemévé. Konkrét, önállóan kidolgozott tervként az IMCS terve először a fejlesztési közreműködő által kidolgozott megvalósíthatósági tanulmánytervben jelent meg.

Az SKVr. 1. § (3) bekezdés b) pontja szerint a környezeti vizsgálat szükségessége várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a (2) bekezdésbe tartozó terv, illetve program kisebb módosításánál. Az SKVr. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy a terv, illetve program kidolgozásának megkezdésekor a terv, illetve program kidolgozásáért felelős szerv (a továbbiakban: kidolgozó) állapítja meg, hogy a terv, illetve program beletartozik-e az 1. § (2) bekezdés szerint környezeti vizsgálatra vagy az 1. §

(3) bek. szerint a környezeti vizsgálat szükségességének eseti eldöntésére kötelezett körbe.

A Vkt. 2. § (5) bekezdésének 15. pontja szerint a fejlesztési közreműködő: olyan gazdasági társaság, amely a vasúti pályahálózat létesítését, fejlesztését, felújítását végzi, és nem minősül a vasúti pályahálózat működtetőjének, valamint tevékenységének folytatásához nincs szüksége e törvény szerinti működési engedélyre.

A Vkt. 85/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a fejlesztési közreműködőként eljáró Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. (NIF Zrt.), mint építető a vasúti pályahálózaton, valamint az ahhoz kapcsolódó ingatlanokon központi költségvetési és európai uniós támogatásból létesítési, felújítási és fejlesztési feladatokat lát el az állam nevében és állami tulajdonon megvalósuló fejlesztés esetén az állam javára, amely tevékenység közcélú tevékenységnek minősül. Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint a NIF Zrt. a beruházás előkészítéseként teljes körűen elkészíteti a szükséges terveket, tanulmányokat. A NIF Zrt. ügyfélként részt vesz a hatósági és egyéb igazgatási eljárásokban, saját nevére megszerzi az építési engedélyeket, elvégzi vagy elvégezteti a munkaterület előkészítését (beleértve különösen a területszerzést és a régészeti feltárást), továbbá lefolytatja a közbeszerzési eljárásokat. A NIF Zrt. építési szerződéseket köt a megvalósításra, gondoskodik az építési műszaki ellenőri tevékenység ellátásáról, lebonyolítja a műszaki átadás-átvételt. (...)

E rendelkezések alapján – tekintettel arra, hogy Vkt. 85/A. § (3) bekezdése a terv elkészítéséért felelős szervként, fejlesztési közreműködőként a NIF Zrt.-t jelöli ki, az egyedi tervvel kapcsolatos kötelezettségek közül az SKVr. 3. §-a szempontjából a NIF Zrt. minősül *kidolgozónak*.

Az IMCS-nek mint a tervezési folyamat egy késői fázisában megjelenő új, a korábbi elképzeléseket módosító projektelemnek a KÖZOP vagy a vasúti projekt részeként történő vizsgálata elmaradása miatt a megvalósíthatósági tanulmány kidolgozása adott volna még alkalmat a módosítás környezeti vizsgálati szükségességének eldöntésére. Megállapítható az államtitkár tájékoztatása, valamint a rendelkezésre álló adatok alapján az is, hogy az IMCS Megvalósíthatósági Tanulmánytervében szereplő egyes tervi változatokhoz kapcsolódóan ugyan tárgyalt környezetvédelmi kérdéseket, azonban a tervvel összefüggésben annak kidolgozójaként a NIF Zrt. a stratégiai környezeti vizsgálat szükségességének mérlegelését követően, a környezet védelméért felelős szervek szakmai véleményének kikérése alapján a környezeti vizsgálatot nem folytatta le.

Ennek következtében a tervhez az SKVr. erre vonatkozó szabályai alapján a tervhez önálló munkarészként nem készült környezeti értékelés, illetve az érintett nyilvánosság számára a kidolgozó a környezeti értékelést az SKVr. 8. § rendelkezései alapján nem hozta nyilvánosságra, és nem biztosította az érintett nyilvánosság számára a részvétel és a véleménynyilvánítás lehetőségét sem. A tájékoztatás szerinti, a tényállásban is ismertetett, a Kvt. 66. §-a alapján kötelező, a KHVr. 3-5. §-ai szerinti *előzetes vizsgálati eljárás* nem azonosítható a Megvalósíthatósági Tanulmánytervvel kapcsolatosan a Kvt. 43. § (5) bekezdés b) pontja és az SKVr. 1. § (3) bekezdés b) pontja alapján lefolytatható *stratégiai környezeti vizsgálattal*.

Megállapítható, hogy a terv elfogadását övező társadalmi konfliktus, illetve ennek hatására az eszközölt tervmódosításokkal járó újabb költség-ráfordítások esetlegesen megelőzhetőek lettek volna abban az esetben, ha a terv kidolgozója az IMCS megvalósíthatósági tanulmánytervéhez a környezeti vizsgálat lefolytatásának jogszabályokban biztosított lehetőségét, illetve szükségességét megfelelően mérlegeli, és a megvalósíthatósági tanulmánytervet a hozzá elkészített környezeti értékeléssel együtt annak elfogadása előtt az SKVr. erre vonatkozó rendelkezései alapján nyilvánosságra hozza, illetve biztosítja az érintett nyilvánosság részvételének, véleménye megadásának lehetőségét, és a vélemények megfelelő figyelembevételét.

2. A Mötv. 13. § (1) bekezdése szerint a helyi közügyek, valamint a helyben

biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 1. a településfejlesztés, településrendezés, (...) 11. a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás; (...) 18. helyi közösségi közlekedés biztosítása.

A Mötv. 107. §-a úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.

Az IMCS tervével tulajdonosként az Önkormányzat képviselő-testülete a tényállásban ismertetett módon több határozatban hozott tulajdonosi döntést.

Az Étv. 9/B. § (1) bekezdése szerint a településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával a) meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit, b) a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett, c) biztosítsa a település működéséhez szükséges infrastruktúra-hálózatot, valamint d) biztosítsa a település, településrészek megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét. Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a településrendezés eszközei a) a településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg, b) a helyi építési szabályzat, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg.

Az IMCS terve a Mötv. rendelkezései alapján a helyi önkormányzatot tulajdonosként, illetve a helyi önkormányzati feladatok közül a településfejlesztés és a településrendezés, valamint a helyi környezet- és természetvédelem feladatát érinti közvetlenül.

A megvalósíthatósági tanulmányterv előterjesztésekor a stratégiai környezeti vizsgálat fentebb kifejtettek szerinti elmaradása miatt az egyedi tervhez kapcsolódó környezeti értékelés nem állt rendelkezésre, így Esztergom Város Önkormányzat Képviselő-testülete az IMCS tervével kapcsolatos tulajdonosi döntéseinek meghozatala során a terv-változatokkal kapcsolatos környezeti szempontokat nem mérlegelhetette megfelelően.

A jogszabályok szerint a képviselő-testület tervhez kapcsolódó felelőssége ugyanakkor önálló és elsődleges a terv megvalósításához szükséges *településrendezési eszközök módosítása* illetve *elfogadása* tekintetében, amelyet a Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontja, a Kvt. 46. § (1) bekezdésének c) és f) pontjai alapján a helyi környezet- és természetvédelem feladatából fakadó kötelezettségével együtt kell gyakorolnia.

A kidolgozott településrendezési eszközöket az Étv. 9/B. § (2) bekezdés a) és b) pontja és a Kvt. 43. § (4) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzati testület fogadja el (állapítja meg), így az SKVr. 3. §-a szempontjából a képviselő-testület minősül a terv, program kidolgozásáért felelős szervnek.

Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének az IMCS tervével kapcsolatosan hozott, a tényállásban bemutatott mindkét határozatában³⁶ a megvalósítást megelőző feltételként állapította meg a HÉSZ és a szabályozási terv (SZT), valamint az ezekkel összefüggő településrendezési eszközök módosításának szükségességét.

Az Étv. 9/B. § (2) bekezdés b) pontja és az Étvhr. 11. § (1) bekezdése szerint a HÉSZ-nek a településszerkezeti tervvel (TSZT) összhangban kell állnia, illetve a TSZT alapján kell készülnie. A HÉSZ és az SZT módosítását megelőzően ezért a kidolgozásáért és megállapításáért felelős képviselő-testületnek azt kell megvizsgálnia, hogy az IMCS terve, illetve az ezzel kapcsolatosan szükséges HÉSZ és SZT módosítás terve összhangban áll-e a város hosszú távra szóló, hatályos TSZT-jével.

³⁶ Esztergom Város Önkormányzat Képviselő-testületének 347/2013. (VIII. 29.) határozata és 510/2013. (XI. 21.) határozata

Az Étvhr. 9. § (2) bekezdése szerint a településszerkezeti tervben kell megállapítani a táj, az épített és a természeti környezet alakításának és védelmének területfelhasználással összefüggő módját, valamint ki kell jelölni a település fejlesztésének területi irányait. A településszerkezeti tervben meg kell határozni a település egyes területrészeinek területfelhasználását, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeknek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését. Ugyane szakasz (3) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a településszerkezeti tervet a település teljes közigazgatási területére kell elkészíteni. A TSZT módosításának lehetőségéről az Étvhr. 16. §-a rendelkezik.

Esztergom Város 445/2004. (XII.09.) önkormányzati határozattal elfogadott Településszerkezeti Terve (TSZT)³⁷ 1.3. pontjában a Településfejlesztési Konceptióból fakadó feladatként az 1.3.1. pont szerinti Közúti közlekedés fejlesztés körében meghatározta, hogy az autóbusz-pályaudvar kiépítésével párhuzamosan – a város tömegközlekedését át kell szervezni. A vasúti közlekedés fejlesztése körében pedig egyebek mellett célként állapította meg azt, hogy a kombinált fuvarozás területi lehetőségeit biztosítani kell (teherkomp, híd, párkányi teherkikötő, illetve teherpályaudvar felhasználásával).

A TSZT 1.3.2. pontja az Esztergom településrendezési tervében megoldandó rendezési feladatok között, a Települési területen belül funkcióváltásra javasolt területek kijelölése körében tartalmazza, hogy „A regionális szerepkör kiegészítése, erősítése szükségessé teszi a különleges területek kibővítését.”

A TSZT a Környezetvédelemre vonatkozóan ugyanakkor az *elsődleges rendezési feladatok* között tartalmazza – egyebek mellett – a következő célkitűzéseket: a mainál kedvezőbb településszerkezet megvalósítása, a városközpont forgalomcsillapítása, járműforgalom elől elzárt övezetek kijelölése, a lakóterületeket zavaró gazdasági ipari telephelyeken a funkcióváltás (környezetet kevésbé igénybevevő funkciók megjelenésének) támogatása, és biztosítani kell a gazdasági területek forgalmának lakóterülettől való elkülönítését.

Meg kell jegyezni, hogy a TSZT-ben az autóbusz pályaudvar kiépítése és a kombinált fuvarozás területi lehetőségeinek bővítése nem egymással összefüggő, hanem egymástól független, önálló tervekként jelennek meg. A közlekedési módok összekapcsolásának egyik – környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontból – lényeges célja az, hogy a teherszállítást a jelentős környezetterhelést, elsősorban levegőszennyezést okozó közúti teherszállítási mód felől a kisebb környezetterheléssel járó, korszerű vasúti, illetve vízi szállítás „irányába” mozdítsa elő, a szállítási módok összekapcsolásának lehetőségét létrehozva.

A vizsgált IMCS esetében nem állapítható meg azonban a rendelkezésre álló adatok alapján, hogy az IMCS a személyi tömegközlekedési módok összekapcsolása mellett a teherszállítási módok összekapcsolását is szolgálná-e. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján az állapítható meg, hogy az esztergomi IMCS esetében az intermodalitás fogalmát sajátosan kizárólag a személyszállítás, tömegközlekedés vonatkozásában alkalmazzák, annak ellenére, hogy a tényállásban bemutatottak szerint az ÚMFT KÖZOP 4. prioritásaként az Intermodalitás fogalma nem a személyek tömegközlekedéséhez, hanem az áruk teherszállításához kapcsolódóan jelenik meg.

A hatályos TSZT környezetvédelmi célkitűzései szempontjából kérdéses azonban, hogy a TSZT-ben foglalt környezetvédelmi célokat az IMCS lakóövezeti környezetben való elhelyezése ezeknek megfelelően valósítja-e meg, ezért a képviselő-testületnek a HÉSZ és SZT módosítását megelőzően azt kell megvizsgálnia, hogy ezen településrendezési eszközök tervezett módosítása az Étv. 9/B. § (2) bekezdés b) pontja és az Étvhr. 11. § (1) bekezdése szerinti TSZT-vel való összhang követelményének megfelel-e.

³⁷ <http://www.esztergom.hu/wps/portal/aktualis?folder=aktualis&menuid=ADMR-6WNLUR&docid=ADMR-6WQDMJ>

A TSZT-vel álláspontunk szerint az is ellentétes lenne, ha az előzetes vizsgálati dokumentációban foglalt javaslat szerint a Baross Gábor út menti – kertvárosias besorolású területen lévő – ingatlanok védelmében a szűk keresztmetszet miatt zajjányékoló fal építése lehetőségének hiánya miatt a várhatóan megnövekvő zaj jogszabályban megállapított zajterhelési határértékek „növelhetősége” érdekében ezen Baross Gábor úti ingatlanok területét kertvárosias övezeti besorolásból vegyes településközpont övezetbe sorolná át a HÉSZ. *Megállapítható a fentiek alapján, hogy amennyiben az IMCS elhelyezésére a jelenlegi tervek szerint, kertvárosias lakóterület övezeti besorolású területen, illetve környezetben kerül sor – tekintettel a lakóterületeket zavaró gazdasági ipari telephelyeken a funkcióváltás (környezetet kevésbé igénybevevő funkciók megjelenésének) valamint a gazdasági területek forgalmának lakóterülettől való elkülönítésének TSZT-ben szereplő környezetvédelmi célkitűzéseire és elsődleges rendezési feladatára – a hatályos TSZT módosítása, illetve új TSZT elfogadása válik szükségessé.*

3. Az IMCS tervéhez szükséges településrendezési eszközök között a HÉSZ és ennek mellékleteként az SZT jövőbeni, tervezett módosításához kapcsolódóan az alábbi szempontokra hívom fel az önkormányzat képviselő-testületének figyelmét.

A Kvt. 43. § (5) bekezdés a) pontja és az SKVr. 1. § (2) bekezdés a) pontja, valamint 1. melléklet 2. pontja szerint csak a település egészére készülő helyi építési szabályzat és szabályozási terv esetén kötelező a környezeti vizsgálat lefolytatása. A Kvt. 43. § (5) bekezdés b) pontja szerint ugyanakkor erre vonatkozó külön jogszabályként az SKVr. megállapítja azon tervek és programok körét, amelyek esetében a környezeti vizsgálat szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

Az SKVr. már korábban is hivatkozott 1. § (3) bekezdése a) és b) pontja szerint várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége a település egy részére készülő szabályozási tervnél, illetve helyi építési szabályzatnál, továbbá olyan más, a (2) bekezdés b) pontjába tartozó tervnél, illetve programnál, amely helyi szinten kis terület használatát határozza meg; továbbá a (2) bekezdésbe tartozó terv, illetve program kisebb módosításánál.

A fentiek alapján a képviselő-testületnek a HÉSZ és az SZT tervezett módosítását megelőzően mérlegelnie kell, hogy várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján szükséges-e stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása, illetve e mérlegelésének eredményéről a környezet védelméért felelős szervek véleményének kikérése alapján döntést kell hoznia.

A Képviselő-testületnek a HÉSZ és az SZT módosításával kapcsolatosan várható környezeti hatása jelentősége és a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről való döntése során figyelemmel kell lennie arra, hogy az OTÉK 24. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a *különleges területbe* azok a területek tartoznak, amelyeken az elhelyezhető építmények *rendeltetésük miatt jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre*, vagy a környezetük megengedett külső hatásaitól is védelmet igényelnek. A különleges területek célját és fajtáját a településszerkezeti tervben, a beépítési előírásokat a helyi építési szabályzatban minden esetben meg kell határozni.

Tekintettel arra, hogy az OTÉK 24. § (2) bekezdésének 1) pontja szerint különleges terület a közlekedéshez kapcsolódó épület elhelyezésére szolgáló terület, ha az nem a közlekedési területen belül kerül elhelyezésre, valamint a repülőtér területe, az OTÉK rendelkezései alapján az Intermodális csomópont, illetve az autóbusszpályaudvar területét – a terület célja és fajtája megjelölésével – a szabályozási tervben „Különleges terület” övezeti besorolásba kell átsorolni, illetve a HÉSZ-t az IMCS célú, illetve fajtájú különleges területre vonatkozó szabályok tekintetében módosítani.

Az OTÉK kifejezetten az építmények rendeltetésével összefüggő *jelentős környezeti*

hatást emeli ki a többi övezeti besoroláshoz képest sajátos³⁸ megkülönböztetési szempontként a „különleges terület” övezeti besorolásra vonatkozó fenti rendelkezéseiben, amely az SKVr. 1. § (3) bekezdés a) pontja szempontjából a várható környezeti hatás jelentőségéről és a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről szóló egyedi döntésnek önmagában megfelelő alapja lehet.

A Kvt. 43. § (4) bekezdése és az SKVr. 1. § (3) bekezdés a) pontja szempontjából ugyanakkor a HÉSZ és az SZT módosításánál a várható környezeti hatás jelentősége meghatározásánál a Képviselő-testületnek arra is tekintettel kell lennie, hogy a tervvel érintett terület korábbi övezeti besorolása (legnagyobb részben kertvárosias lakóövezet, valamint vegyes településközpont övezet) és az új, különleges terület övezeti besorolás között a várható környezeti hatás jelentősége tekintetében a településrendezési eszközök tervezett módosítása milyen változást okoz, vagy okozhat.

Tekintettel arra, hogy a módosítás előtti állapot szerint a kertvárosias lakóterület övezeti besorolású területre, valamint a módosítást követően a különleges területre irányadó szabályozás alapján a várható környezeti hatás jelentős lesz, a Kvt. 43. § (4) bekezdése és az SKVr. 3. §-a alapján kidolgozóként az önkormányzat képviselő-testületének kell döntenie – az SKVr. 4-5. §-ai szerint, az SKVr. 3. számú mellékletében meghatározott, a környezet védelméért felelős szervek véleményének kikérése alapján – a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről, illetve az SKV-t le kell folytatnia.

Több korábbi ombudsmani jelentés³⁹ rámutatott arra, hogy helytelen általános gyakorlatként azokban az esetekben, amikor nem kógens, egyértelműen kötelező jogszabályi rendelkezés írja elő a környezeti vizsgálat lefolytatásának kötelezettségét az egyébként várhatóan jelentős környezeti hatásuk miatt a Kvt. és az SKVr. alapján környezeti vizsgálat-köteles tervek és programok esetében, az SKV lefolytatása a terv program előterjesztését megelőzően sok esetben elmarad, vagy azt a tervek programok kidolgozásáért felelős szervek és személyek nem az SKVr. előírásainak megfelelően folytatják le. Ez a jelenség abból a szempontból sem helyeselhető, hogy azon tevékenységekhez kapcsolódó környezeti hatásvizsgálati eljárásokat, amelyek a terv, program keretében valósulnak meg, a tervekhez, programokhoz kapcsolódó környezeti vizsgálat elmaradása bizonyos értelemben kényszerpályára állítja.

A településrendezési eljárással kapcsolatos korábbi vizsgálatokból egyértelműen kirajzolódott, hogy az alapvető jogokkal összefüggésben feltárt visszasságok a településrendezés komplexitása miatt utólag – részben az anyagi jellegű következmények miatt – nagyon nehezen orvosolhatók. Az elkövetett hibák ugyanakkor olyan visszafordíthatatlan folyamatokat indíthatnak el, amelyek egy, de akár több környező település környezetállapotában, az állampolgárok alapvető jogainak érvényesítésében is súlyos következményekkel járnak.⁴⁰

A környezeti vizsgálat lefolytatása a tervekhez, programokhoz kapcsolódóan éppen azért szükséges, hogy a tervben, programban foglaltak megvalósítása során a döntési alternatívák előzetesen egyéb kérdések mellett környezeti-fenntarthatósági szempontból is még abban a fázisban mérlegelhetőek legyenek, amikor ez a mérlegelés még nem kapcsolódik közvetlenül a terv megvalósulásához fűződő primer gazdasági érdek(ek)hez.

Ahogy a vizsgálattal érintett tervvel kapcsolatosan Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testülete az IMCS tervének megvalósulásához adott elvi hozzájárulásának megadásáról szóló 510/2013. (XI. 21) öh. határozatában megállapított feltételekkel tartalmában felismerte a környezeti hatások vizsgálatának szükségességét, a

³⁸ A jelentős környezeti hatás az OTÉK 20. § (2) bekezdés 1. pontja szerint az Ipari terület övezeti besorolás egyik esetében ugyancsak megkülönböztetési szempont.

³⁹ Ld. JNO-5965/2008., JNO-4993/2008., JNO-4802/2008., JNO-69/2010., JNO-93/2010., AJB-845/2012. jelentéseket

⁴⁰ AJB-845/2012. számú jelentés „Az eljárás megindulása”

HÉSZ és az SZT módosításához kapcsolódó várható környezeti hatások jelentőségét a Képviselő-testületnek az SKVr. 4. § és 5. §-ában foglaltak szerint a környezet védelméért felelős szervek véleményének kikérése mellett a Képviselő-testületnek el kell döntenie, illetve a környezeti vizsgálatot le kell folytatnia.

Megállapítottuk, hogy a HÉSZ és az SZT olyan módosításához, amelyre egy terület korábbi, környezetvédelmi szempontból kedvezőbb besorolásának részbeni megváltoztatására az OTÉK alapján olyan építmények elhelyezése érdekében kerül sor, amelyek rendeltetésük miatt jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre, a megelőzés elve alapján, az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében környezeti értékelést magában foglaló stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges.

4. Az Aarhus-i egyezmény 7. Cikke a környezettel kapcsolatos tervekre, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban a nyilvánosság részvételével kapcsolatosan azt a rendelkezést tartalmazza, hogy valamennyi Fél megteszi a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. A keretek meghatározásánál alkalmazni kell a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdéseit. Az illetékes hatóságnak kell meghatároznia a jelen Egyezmény célkitűzéseinek figyelembevételével a nyilvánosságnak azt a részét, amelyik ezekben az eljárásokban részt vesz. A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos irányelvek kidolgozása során.

Az Egyezmény 6. cikk 3., 4. és 8. pontjai előírják az egyezményben részes tagállamok számára, hogy a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások biztosítsanak olyan ésszerű időkereteket a különböző fázisokra, amelyek elégséges időt hagynak a nyilvánosság tájékoztatására a 2. bekezdéssel összhangban és arra, hogy a nyilvánosság a környezeti döntéshozatali folyamatban való hatékony részvételre felkészülhessen, biztosítsák a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg, illetve biztosítsák megfelelően a nyilvánosság részvételének eredményei figyelembe vételét a döntés meghozatala során.

A Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontja szerint a Kvt. rendelkezéseivel összhangban külön törvény rendelkezik az épített környezet alakításáról és védelméről.

Az Aarhus-i Egyezmény 2. cikk 5. pontja szerint az *érintett nyilvánosság* jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni.

Az Egyezmény szerinti érintett nyilvánosságra vonatkozó definíciót érvényesíti a Kvt. 4. § 21. pontja, amelynek meghatározása szerint *érintett*: azon személy, szervezet, aki vagy amely a hatásterületen él, tevékenykedik, amely meghatározás, valamint az SKVr. 2. § (1) bekezdése is, amely szerint a rendelet alkalmazásában az *érintett nyilvánosság* az a természetes személy, jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, a) amelyre a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés - különösen környezeti hatásai miatt - kihat vagy kihat, valamint b) amely a döntésben érdekelt, különösen az olyan környezetvédelmi vagy más civil szervezet, amelynek tevékenységi körét a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés érinti, továbbá c) amelyet jogszabály vagy a terv, illetve program kidolgozása során a kidolgozó egyébként érintettnek minősít.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-845/2012. számú jelentésében (továbbiakban: a Jelentés) még az Étv. 2012. augusztus 23-án hatályos állapota szerinti rendelkezései viszonylatában azt állapította meg, hogy „A jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölése

érdekében, illetve, hogy a környezeti vizsgálati folyamat teljes mértékben és megfelelően beépüljön a településrendezés tervezési – véleményezési – egyeztetési – elfogadási szakaszaiba, álláspontom szerint jogalkotási lépésre is szükség van. Úgy vélem, a településrendezési eljárást szabályozó norma szövegében utaló diszpozíció útján rögzíteni kell, hogy a rendezési eljárásra a környezeti vizsgálat különös szabályai is vonatkoznak.”

Az Étv.-nek a Jelentés ideje szerint hatályos szabályozása szerint a településrendezési véleményeztetési eljárásra vonatkozóan az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontja általánosan előírta, hogy a településrendezési eszköz kidolgozása előtt - beazonosítható módon - meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét.

A településrendezési eljárás szabályainak rendszerét a Jelentés kiadását követően 2013. január 1-től hatályosan megváltoztatta az Étv. 2012. évi CLVII. törvénnyel való módosítása, majd ezt követően a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Étvhr.).

A módosítás hatályon kívül helyezte a településrendezési eljárás során a véleményezési szakaszra vonatkozó, korábban az Étv. 9. § (2) –(13) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseket, közöttük az Étv. (2) bekezdés a) pontjában az érintett lakosság véleménynyilvánításának lehetőségére vonatkozó általános törvényi rendelkezést⁴¹ is.

A jelenleg hatályos szabályozásban az Étv. 3. § (2) bekezdése az „Általános követelmények” között előírja, hogy az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során *biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét* az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre.

A településrendezési eljárással kapcsolatos konkrét szabályokat az Étv. keretei között az Étvhr. 28-43. §-ai tartalmazzák.

Az Étvhr. 28. § (3) bekezdése szerint a lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik. A partnerségi egyeztetés szabályairól az önkormányzatnak a tervezés előtt kell döntenie.

A korábbi szabályozáshoz képest az Étv. és az Étvhr. már nem írja elő az érintett nyilvánosság részvétele biztosításának általános kötelezettségét és módját a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában, hanem az Étvhr. egyedi, konkrét önkormányzati döntés körébe utalja azt, hogy a teljes körű nyilvánosság biztosítását az önkormányzat milyen módon biztosítja a partnerségi egyeztetés szabályainak előzetes, tervezés előtti meghatározásával.

A korábbi Jelentés megállapította azt, hogy azokban az esetekben, amelyekben a Kvt. 43. § (4) bekezdése, valamint az SKVr. 1. § (2)-(4) bekezdéseinek rendelkezései alapján stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) lefolytatása kötelező, a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában a nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak, valamint az SKV során az érintett nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak megfelelő

⁴¹ Az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontjának hatályon kívül helyezését az alapvető jogok biztosa a 2012. CLVII. törvény tervezetére adott véleményében AJB-4492-2/2012. számon az egészséges környezethez való jog sérelmének veszélyére a jogalkotó figyelmét felhívva ellenezte.

összehangolása szükséges, mert az egyes eljárásokra irányadó jogszabályok eltérései, ellentmondásai, valamint az eljárások összehangolásának, összekapcsolásának módját megállapító jogszabályi rendelkezések hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét veszélyeztetik.

A vonatkozó új, jelenleg hatályos jogszabályok a jogi szabályozás hiányosságával kapcsolatosan a Jelentésben megállapított e visszásságot nem orvosolták megfelelően, ezért a normatív összhang biztosítása a Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontja alapján továbbra is szükséges annak érdekében, hogy az Étv.-Étvhr. és az SKVr. szerinti két véleményezési eljárás egymáshoz való viszonya, rendje, összhangja megfelelően biztosított legyen.

Megállapítottuk, hogy a településrendezési eljárásban a településrendezési eljárásra és a stratégiai környezeti vizsgálati eljárásra irányadó jogszabályok összhangjának hiányából adódóan a jogi szabályozás hiányossága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából a fentiek szerint aggályos.

5. Fentiekhez kapcsolódóan a jelen vizsgálatban feltárt tényállás alapján szükségesnek látjuk annak felvetését, hogy az európai uniós támogatásból megvalósuló, a környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó tervek- és programok megvalósítását szolgáló projektek esetén, a jelen panasszal érintett ügyben megmutatkozó társadalmi konfliktushoz hasonlóak megelőzése érdekében a jogalkotó mérlegelje az európai uniós források felhasználási rendjének újraszabályozása során az európai uniós támogatásból megvalósuló, a környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó tervek- és programok megvalósítását szolgáló projektek esetén a több változatot is tartalmazó megvalósíthatósági tanulmánytervek elfogadását megelőzően a terv, illetve annak környezeti hatásait feltáró értékelés nyilvánosságra hozatalának, és az érintett nyilvánosság tényleges részvétele (véleménye megadása és figyelembe vétele) lehetősége szabályozásának szükségességét.

Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat 1. pontjának cd) alpontja az európai uniós források felhasználási rendjének újraszabályozását az állami ügyintézés reformjának részeként fogadta el az „Államreform II. - a bürokráciacsökkentés programja” tervezett intézkedései közül, amelyhez kapcsolódóan a tervezett jogalkotás során javasolom érvényesíteni a fenti szempontok megfontolását is.

6. Az alapvető jogok biztosa a vizsgálat során észlelte, hogy az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség honlapján közzétett Közlemény⁴² szerint a Felügyelőségen az esztergomi IMCS-vel kapcsolatosan előzetes vizsgálati eljárás indult 11223/2014. számon, 2014. május 5-én.

A közzétett közlemény 9. pontjában tartalmazza a tevékenység helyét, valamint azt a Felügyelőség megküldte a környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (KHVr.) 3. § (4) bekezdés alapján a telepítés helye szerinti település jegyzőjének.

A közlemény tartalmi követelményeire vonatkozó szabályokat a KHVr. 3. § (3) bekezdése állapítja meg. E bekezdés c) pontja szerint a közlemény tartalmazza a 7. számú melléklet I.1. pontja szerinti közvetlen hatásterület vélelmezett határait az érintett települések megnevezésével. A Ket. 5. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

A Ket. 15. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

⁴² http://edktvf.zoldhatosag.hu/kozerdeku/2014/11223_2.pdf

Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

A Felügyelőség által közzétett közlemény nem tartalmazta a KHVr. 3. § (3) bekezdés c) pontja szerinti közvetlen hatásterület vélelmezett határait az érintett települések megnevezésével, ezért a Ket. 15. § (3) bekezdés szempontjából nem állapítható meg, hogy mely ingatlantulajdonosok minősülnek – ügyféli jogállásuk vizsgálata nélkül – ügyfélnek a folyamatban lévő előzetes vizsgálati eljárásban.

A közlemény hiányossága következtében a tervezett létesítmény vélelmezett közvetlen hatásterületén lévő ingatlantulajdonosoknak, és azoknak az eljárás megindulásáról szóló, a Ket. 29. § (3) bekezdés b) pont szerinti értesítése is elmaradt, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

A közlemény hiányossága emellett a közmeghallgatásra, valamint az eljárási határidőkre irányadó, a Ket. 63. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 67. § (2) bekezdése szerinti szabályok megfelelő alkalmazását sem teszi lehetővé, mert a közvetlen hatásterület vélelmezett határainak és az érintett települések megnevezésének az előzetes vizsgálati eljárás megindulásáról szóló közleményben való közzétételének hiánya miatt nem állapítható meg, hogy a Ket. 15. § (3) bekezdése alapján a hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosok, és azok számára tekintettel, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, az eljárásban résztvevő ügyfelek száma meghaladja-e az ötvenet, és így közmeghallgatás tartása az előzetes vizsgálati eljárás során a Ket. 63. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező-e.

Tekintettel arra, hogy a közlemény hiányossága önmagában is veszélyeztette a tervezett tevékenység vélelmezett hatásterületén lévő ingatlanok tulajdonosai ügyféli jogainak gyakorlását és az egészséges környezethez és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogukat, az Ajbt. 24. § (1) bekezdése alapján a hatóság vezetőjének az alapvető jogok biztosa jelezte a jogsértés veszélyét, a veszély elhárítása érdekében egyúttal intézkedését is kezdeményezve.

A Felügyelőség Igazgatója a kezdeményezésre a jogsérelem veszélye elhárítása érdekében megtett utólagos intézkedéséről adott tájékoztatást, a vizsgálat befejezéséig azonban a tájékoztatás szerinti hiánypótlási felhívásra az előzetes vizsgálati dokumentációt kiegészítő, a kérelmező által megadott adatok alapján a hatásterület vélelmezett határainak megjelölését tartalmazó közlemény utólagos közzétételéről további értesítés nem érkezett.

Összefoglalás

1. Az esztergomi vasútállomáshoz kapcsolódó városi buszpályaudvar (Intermodális Csomópont) létesítésének terve a „Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítésének kiegészítő tervezése” KÖZOP projekt kisebb módosításaként 2012 decemberében jelent meg a terv részeként. A módosítás folytán felmerül a projekt környezeti vizsgálatának szükségessége, amelyet azonban nem mérlegeltek, és annak elvégzésére sem került sor.

2. Az Intermodális Csomópont Megvalósíthatósági Tanulmánytervben foglalt öt tervváltozat közül Esztergom Város Önkormányzatának Képviselő-testülete tulajdonosi döntésében azt a tervváltozatot fogadta el, amely közvetlenül a vasútállomás melletti, kertvárosias lakóövezet, illetve településközpont övezeti besorolású területet jelöli meg az tervezett Intermodális Csomópont létesítési helyeként. A Képviselő-testület döntésében a terv megvalósulásának előzetes feltételeként állapította meg a településrendezési eszközök

módosításának, illetve a tervvel kapcsolatosan a környezeti hatások vizsgálatának szükségességét. A környezeti vizsgálatok lefolytatására azonban nem került sor.

3. Megállapítható volt, hogy az Intermodális Csomópont lakóövezetben való elhelyezésének terve nem szolgálja közvetlenül a településszerkezeti tervben foglalt környezetvédelmi célkitűzések teljesülését.

Továbbá, szükséges a településrendezési eszközök közül a helyi építési szabályzat módosítása, mivel az Intermodális Csomópont létesítése csak „különleges terület” övezeti besorolású területen lehetséges. A vonatkozó jogszabályi rendelkezés szerint különleges területnek azok minősülnek, amelyeken az elhelyezhető építmények rendeltetésük miatt jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre, vagy a környezetük megengedett külső hatásaitól is védelmet igényelnek. Amennyiben az önkormányzat tulajdonosi döntésének megfelelően ezen a területen kívánja megvalósítani az Intermodális Csomópont létesítésének tervét, a hatályos helyi építési szabályzat és a hozzá kapcsolódó szabályozási tervlap szerint kertvárosias lakóövezeti és vegyes településközponti övezeti besorolású területet „különleges terület” övezeti besorolásba kell átsorolni.

4. Megállapítottuk, hogy a településrendezési eszközöknek az Intermodális Csomópont létesítésével összefüggő módosításához kapcsolódóan abban az esetben, ha egy terület korábbi, környezetvédelmi szempontból *kedvezőbb övezeti besorolásának* részbeni, környezetvédelmi szempontból *kedvezőtlenebb megváltoztatására* olyan építmények elhelyezése érdekében kerül sor, amelyek rendeltetésük miatt *jelentős hatást gyakorolnak* a környezetükre, a településrendezési eszközök módosítása során az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében *környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges*. Ilyen esetben a településrendezési eszközök módosítása környezeti vizsgálat lefolytatása nélkül veszélyezteti az egészséges környezethez való alapvető jogot.

5. A hatályos szabályozáshoz kapcsolódóan megállapítottuk azt is, hogy a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában, valamint a környezeti vizsgálati eljárásban a nyilvánosság részvételét biztosító hatályos jogszabályok eltérései, ellentmondásai, valamint az eljárások összehangolásának, összekapcsolásának módját megállapító jogszabályi rendelkezések hiánya aggályos a jogállamiság és jogbiztonság követelménye szempontjából. Ezért azokra az esetekre tekintettel, amikor a településrendezési eszközök kidolgozásához és megállapításához stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges, *a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában a nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak, valamint a környezeti vizsgálat során az érintett nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályok összhangját megteremtő jogalkotás szükséges*.

6. A vizsgálat megállapításai alapján felhívtam a jogalkotó figyelmét arra is, hogy a panasszal érintett ügyben megmutatkozó társadalmi konfliktushoz hasonlóak megelőzése érdekében mérlegelje az európai uniós források felhasználási rendjének újraszabályozása során az európai uniós támogatásból megvalósuló, a környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó tervek- és programok megvalósítását szolgáló projektek esetén a több változatot is tartalmazó megvalósíthatósági tanulmánytervek elfogadását megelőzően a terv, illetve annak környezeti hatásait feltáró értékelés nyilvánosságra hozatalának, és az érintett nyilvánosság tényleges részvételének lehetőségét.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az építésügyért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy gondoskodjon a jelentés megállapításainak megfelelően az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, valamint a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet módosításának előkészítéséről, valamint azok társadalmi egyeztetését követően az

Országgyűlésnek, illetve a Kormánynak való előterjesztéséről annak érdekében, hogy azokban az esetekben, amikor a településrendezési eszközök, vagy azok módosításának elfogadásához környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges, a településrendezési eljárásban, valamint a környezeti vizsgálati eljárásban a nyilvánosság részvételére vonatkozó jogszabályok egymással kölcsönös összhangban legyenek.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó kormányzati döntések végrehajtását szolgáló szabályozások előkészítéséért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert arra, hogy fontolja meg európai uniós támogatásból megvalósuló, környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó tervek- és programok megvalósulását szolgáló projektek esetén a *több változatot is tartalmazó megvalósíthatósági tanulmánytervek elfogadását megelőzően* a terv, illetve annak környezeti hatásait feltáró értékelés nyilvánosságra hozatalát, és az érintett nyilvánosság tényleges részvételét biztosító szabályozás szükségességét az európai uniós források felhasználási rendjének újrászabályozása során.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületét, hogy a településrendezési eszközök kidolgozása és megállapítása során az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében folytasson le a környezeti vizsgálatot a jelentésben tett megállapítások szerint.

Budapest, 2014. december

Székely László

Szabó Marcel

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-8106/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György,
dr. Pánovics Attila, dr. Pump Judit

Az eljárás megindítása

A panaszos azt sérelmezte, hogy a lakóháza előtti utat olyan autóbusszjáratok is használják garázsmenti útvonalként, amelyek üzemidőben Budapest más részein közlekednek, tovább növelve ezzel az út amúgy is jelentős forgalmát és az abból adódó környezetterhelést.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kért a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) vezérigazgatójától a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, valamint a garázsmenti útvonalak kijelölésének rendjéről, helyszíni szemlét tartott, áttekintette az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) és az Európai Bizottság a környezeti zaj és az egészség közötti kapcsolatáról szóló dokumentumait és megvizsgálta a helyi közszolgáltatásra vonatkozó szabályozási környezetet.

Az érintett alapvető jogok

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.);
- a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (személyszállítási törvény);
- a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. r. (Zr.);
- a stratégiai zajtérképek, valamint az intézkedési tervek készítésének részletes szabályairól szóló 25/2004. (XII. 20.) KvVM rendelet
- Budapest közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló 20/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. Rendelet (Bpkijelölő r.)

A megállapított tényállás

1. A panasz

A panaszost a lakóháza előtti úton közlekedő garázsmenti autóbusszok zajterhelése miatti panaszára adott válaszban a BKK arról tájékoztatta, hogy a garázsmenti útvonalak meghatározása során is igyekeznek kiszolgálni az utasokat. A Nagytétény felől érkező autóbusszok csonka menetet teljesítenek a Leányka utcai lakótelepig, innen állnak garázsba.

A meghatározott garázsmenet a Leányka utcai felüljárón keresztül – a Fehérvári úton történő végighaladás után – az Etele úton írja elő a járművezetőknek a kelenföldi telephelyre beállást. A Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt. (a továbbiakban: BKV) egyes járatai a Bosnyák tér felől teljesítenek csonkamenetet a Hengermalom útig, ahonnan garázsmenetben szintén az Etele úton közelítik meg a telephelyet. A bejelentést továbbították a közszolgáltatás nyújtásában szintén résztvevő VT-Transman Kft.-hez¹ (a továbbiakban: VTA), ahol vizsgálatot folytattak le, tájékoztatásuk szerint autóbuszaik garázsmeneti útvonalára nincs előírás, a járművezetőknek a KRESZ előírásait kell figyelembe venni a ki- és beállás során.

A panaszos válaszában felsorolta, hogy milyen számozású autóbuszok haladtak el a lakóháza előtt, amire a BKK arról értesítette, hogy a BKV és a VTA bevonásával ismételten kivizsgálták a bejelentést és fenntartják a garázsmenetekkel kapcsolatban korábban írtakat.

2. A BKK vezérigazgatójának válasza

A BKK vezérigazgatója megkeresésünkre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a BKV autóbuszait 5, a VTA által üzemeltetett járműveket pedig 2 telephelyen helyezik el. A főváros méretét tekintve elkerülhetetlen, hogy a Kelenföldön lévő két garászból más városrészek kiszolgálására is induljanak autóbuszok. A BKK és a VTA között érvényben lévő szerződés alapján a szolgáltató nem végez utasszállítást a garázsmentek alkalmával, garázsmentei útvonalait a KRESZ szabályainak betartása mellett szabadon választhatja meg. A BKV járatai a ki- és beállások alkalmával szállíthatnak utast. A garázsmentek egy részét meg is hirdetik, ezért ezek az útvonalak pontosan szabályozva vannak. A járművek telephelyek közötti elosztásánál fontos szempont, hogy a „rezsimenteket” összhálózati szinten optimalizálják. Ez a költséghatékonyság mellett Budapest egészének környezeti terhelése szempontjából is lényeges. A garázsmentei útvonalak kialakításánál a lakosság minél kisebb mértékű zavarása érdekében fontos szempont, hogy az autóbuszok lehetőség szerint tömegközlekedési útvonalat használjanak, megelőzve azt, hogy kisebb forgalmú utcákban is rendszeresen megjelenjenek a nagyobb méretű járművek. A konkrét esettel kapcsolatban a BKK vezérigazgatója arról számolt be, hogy a kelenföldi autóbuszgarázst a Fehérvári út – Etele út – Tétényi út útvonalon érik el a Budatétény felől érkező autóbuszok. Ezt az útvonalat a korábbi, jelenleg tömegközlekedési útvonalként nem jegyzett Kondorosi úti vonalvezetés helyett, az ottani lakosoktól érkező panaszok miatt vezették be.

3. A helyszíni szemle

A helyszíni szemlét tartva megállapítottuk, hogy a panaszos az Etele út páratlan oldalán a Fehérvári út-Tétényi út közötti szakaszon lakik. A 10 emeletes épületet egy keskeny zöldsáv, gyalogjárda, majd egy újabb, fákkal szegélyezett zöldsáv választja el az úttesttől. A páratlan oldalon az úttal párhuzamosan három nagy lakóépület áll, amelyek úttesttől való távolsága lépcsőzetes. A Fehérvári úti és a Tétényi úti csomópontnál is egy-egy nagyobb lakóház épült, az előbbi közvetlenül az út mellett, míg az utóbbi merőlegesen az Etele útra. A páros oldalon több, az Etele útra merőlegesen épített lakóház, majd a Rátz László utcától egészen a Fehérvári útig tartó, 12 lépcsőházas lakóépület található. A forgalom – a Fehérvári úti és a Tétényi úti csomópont előtti szakasz kivételével – a parkoló autók miatt mindkét irányba 1-1 sávon zajlik. *Megállapítható, hogy az Etele út szóban forgó szakaszán igen jelentős számú lakosság él.*

Az M4-es metró elindulásához kapcsolódva a BKK jelentős felszíni forgalomátszervezést hajtott végre, amely az Etele utat is érintette. Jelenleg a 103-as, a 114-es és a 214-es autóbusz közlekedik az Etele út érintett szakaszán.

¹ A cég neve VT-Arriva Kft. lett.

Korábban itt járt a 213-as is, amelynek útvonala módosult: a Fehérvári út és a Tétényi út között az Etele út helyett a Kondorosi úton jár.² A menetrend szerint a 103-as csúcsidőben 4-5 percenként, a 114-es ennél valamivel ritkábban, míg a 214-es nagyobb időközökkel közlekedik. A 214-es szombaton és munkaszüneti napokon nem járt.³

4. A környezeti zaj és az egészség közötti kapcsolat

A környezeti zaj és az egészség közötti közvetlen kapcsolatot a tudomány régóta vizsgálja és annak több vonatkozását is feltárta már, így többek között a szív és érrendszeri megbetegedésekkel, a magas vérnyomással, az alvászavarral, a mentális egészségzavarral való összefüggéseit. A WHO 2009-ben iránymutatást fogalmazott meg az éjszakai környezeti zaj egészségre gyakorolt negatív hatásának csökkentésére és megszüntetésére⁴. A tudományos eredmények alapján (ti. éjszaka 40 dB felett már megjelennek a negatív, egészségkárosító hatások) a WHO által javasolt éjszakai zajszint 40 L_{éjjel} kint dB, továbbá arra az esetre, ha a 40-es érték elérése problémát okozna, köztes értéként az 55 dB-t jelölték meg célértékként. A WHO 2011-ben – megerősítve a 2009-ben kiadott iránymutatást – adta ki a zaj okozta egészségkárosító hatással és azok indikátoraival foglalkozó dokumentumot azzal a céllal, hogy technikai segítséget nyújtson a különböző szintű döntéshozóknak.⁵ A probléma súlyának érzékeltetésére a dokumentum a környezeti zaj okozta egészségkárosításokat az érintett lakosságra tekintettel években kifejezve, azaz a betegségben eltöltött évek számában is megadta: iszkémiás szívbetegség: 60.000 év, gyerekek kognitív zavara: 45.000 év, alvászavar: 903.000 év, halláskárosodás: 21.000 év, zavarás/feszültség: 654.000 év.⁶ Megállapította, hogy az alvászavar elsősorban a közúti közlekedés zajhatására vezethető vissza. *A dokumentum felhívja a figyelmet a 2010-ben Pármában megrendezett, V. Környezet és Egészség Miniszteri Konferencián elfogadott nyilatkozatra, mely a gyermekek zaj kitettségének csökkentését célozza meg.*⁷

Az Európai Bizottság 2013-ban jelentette meg azt az összefoglaló jelentését⁸, mely a zaj egészségre gyakorolt hatását vizsgáló kutatásokat és azok eredményeit tartalmazza, értékelve a zaj és az egészségre gyakorolt hatás közötti kapcsolat erősségét. A kapcsolatokat a tudományos bizonyosság szempontjából három csoportba sorolták:

1. *megfelelő*: közvetlen bizonyítékok támasztják alá a kapcsolat létét,
2. *korlátozott*: a kapcsolatra közvetett bizonyítékok állnak rendelkezésre, amik alkalmasak a kapcsolat létének bizonyítására,
3. *nem megfelelő*: a bizonyítékok tudományos megalapozottságának korlátozottsága nem teszi lehetővé a kapcsolat létének elismerését, egyértelmű elfogadását, ez azonban nem jelenti feltétlenül a kapcsolat létezésének hiányát, ezért ezeknél további vizsgálatok folytatására van szükség.

A környezeti zaj okozta alvászavarral kapcsolatba hozható többféle egészségkárosító hatás tudományos bizonyítottóságát „megfelelőnek” minősítették. (26. o.) A jelentésben megállapítást nyert, hogy a gyerekek egészségkockázata részben más jellegű, mint a felnőtteké, ezért különleges figyelmet érdemel. Az új kutatási eredmények, illetve azok minősítése alapján a jelentés a jövő kutatási irányaira vonatkozó javaslatokat tartalmaz.

² <http://www.bkk.hu/m4/info.php>

³ www.bkk.hu/menetrendek/

⁴ WHO: Night Noise Guidelines for Europe; 2009; http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf

⁵ WHO Regional Office for Europe and Joint Research Centre of the European Commission: Burden of disease from environmental noise Quantification of healthy life years lost in Europe 2011; http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf

⁶ Az évek kiszámításához használt mutató a betegség-korrigált élethossz-év (DALYs: disability-adjusted life-years).

⁷ http://oki.antsz.hu/cehape/parmai_nyilatkozat.php

⁸ European Commission JRC Scientific and Policy Reports: Final Report ENNAH – European Network on Noise and Health, eds.: J. Lekaviciute, S. Kephelopoulos, S. Stansfeld, Ch. Clark; 2013, http://www.ennah.eu/assets/files/ENNAH-Final_report_online_19_3_2013.pdf

A gyermekek esetén vizsgálandónak tartják a reprodukcióra, az újszülött kori és a korai gyermekfejlődésre gyakorolt hatásokat, az alvászavar okozta utóhatásokat és egészséghatásokat, a többféle zaj összetett hatásának következményeit, a zaj és egyéb környezeti terhelések együttes hatását.

5. A közúti közlekedésből származó zajterhelés hatása Budapest környezeti állapotára

5.1. Budapest 2013. évi környezeti állapotértékelése⁹

A főváros 2013. évi környezeti állapotértékelésének két fejezete tartalmaz zajjal kapcsolatos megállapításokat. A közlekedésről és szállításról szóló 2. fejezet szerint Budapesten a naponta lebonyolódó utazásokból – figyelembe véve a gyalogos és a kerékpáros közlekedést is – a legnagyobb rész, mintegy 46% a közforgalmú közlekedési hálózaton történik. A gépjárművek üzemanyag-felhasználási adatai között csak a benzin és a gázolaj szerepel (28. o.), a hibrid és az elektromos meghajtású gépjárművek száma meghaladta a háromezret (26. o.). Az állapotértékelés szerint az autóbuszok adják a főváros tömegközlekedési kapacitásainak mintegy 40%-át, átlagéletkoruk 18-ról 16 évre csökkent. Számottevő változást jelentett, hogy 2013-ban 150 db új, korszerű autóbust állítottak forgalomba. Az állapotértékelés kitér az autóbuszok környezetvédelmi besorolására is, eszerint az 1542 darabos állomány legnagyobb része (531 db) Euro I-es besorolású, az Euro 5-ös és EEV járművek száma 161 db, azonban arra vonatkozóan nem szerepel adat, hogy ez a környezeti terhelés, így a zajkibocsátás szempontjából milyen változást jelent. (26-27. o.) A 4. fejezet szerint Budapest főútvonalai mellett jelentős a zajterhelés, ami több órás időtartamot feltételezve már nehezen tolerálható. Néhány fontos útvonal környezetében az L_{den} zajterhelési szint 75 és 80 dB között van, azaz a terhelés a még elfogadható értéknél 12-17 dB-lel nagyobb. Tovább rontja a főváros zajterhelési jellemzőit, hogy az éjszakai és nappali zajszintek közötti különbség csak 4-7 dB, ami azt jelenti, hogy a terhelés az éjszakai időszakban sem esik jelentősen vissza. Az $L_{den} > 68$, $L_{éjjel} > 63$ dB-es zajszint értékek Budapest minden főútvonalán környezetére jellemzőnek mondhatók. (43. o.) Az állapotértékelés a zajterhelés szempontjából hangsúlyozza a lakossági érintettségi mutató jelentőségét, kiemeli, hogy az intézkedési terv végrehajtásának eredményeként „a legérzékenyebb éjszakai időszakban a leginkább terhelt lakosság aránya jelentős mértékben, mintegy a felére csökkent” (48-49. o.). Ezeket a megállapításokat már a 2011-es állapotértékelés is tartalmazta. (37-41. o.) A zajcsökkentő intézkedések között szerepel a forgalomszervezés, a zajvédő falak építése, útburkolatok javítása, villamos pályák felújítása. Nincs utalás arra, hogy a közösségi közlekedés járműparkjának korszerűsítése hozzájárult-e a zajterhelés változásához. Holott az újabb beszerzések¹⁰ hatására nyilvánvalóan tovább csökken a járműpark átlagéletkora és számottevően javulnak a környezetvédelmi besorolás adatai.

5.2. Budapest stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terve

A Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terv (a továbbiakban: Intézkedési Terv) 2008 novemberében készült el.¹¹

⁹ Budapest környezeti állapotértékelése; http://budapest.hu/Documents/FKAE_2013.pdf

¹⁰ „A Fővárosi Önkormányzatnak és a Budapesti Közlekedési Központnak a főváros közlekedésszervezőjeként az elmúlt négy évben az egyik legfontosabb célkitűzése az előregedett budapesti járműflotta fiatalítása volt. Ennek érdekében azonnali intézkedésként 2010 óta több mint 200 jó állapotú használt, 2013-tól pedig több mint 330 vadonatúj alacsonypadlós autóbusz érkezett Budapestre. A BKK által kiírt közbeszerzési eljárás eredményeként 2014 novemberétől 2015 februárjáig fokozatosan 28 vadonatúj csuklós, dízel-elektromos hibridmeghajtású autóbusszal is gyarapodik a fővárosi járműpark. Az alacsonypadlós, légkondicionált, a legmodernebb EURO 6-os motorral felszerelt Volvo 7900H típusú buszok a jelenleg létező egyik legmodernebb technológiát képviselik az autóbusz-közlekedésben.” Forrás: <http://www.bkk.hu/2014/11/2015-ben-mintegy-ketszaz-uj-busz-erkezik-budapestre-2/>

¹¹ http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/doc/Bp_Intezkedesi_terv.pdf

Az Intézkedési Tervben szerepel, hogy „A közúti zajjal terhelt lakosság száma jelentős mértékűnek (41-48%) ítéltető. Ez lényegében azt jelenti, hogy a lakosság közel felét éri a küszöbértéknél magasabb zajterhelés.” (50. o.) Az Intézkedési Terv a zajforrások négy csoportját különbözteti meg: közúti, vasúti, légi közlekedés, valamint az üzemi zajforrás. A közúti közlekedés zajforrásaihoz tartoznak a HÉV, a villamos és a felszín feletti metróvonalak, ugyanakkor maga az Intézkedési Terv nem tartalmaz külön adatot arra vonatkozóan, hogy a különböző közúti közlekedési eszközök – így a tömegközlekedési eszközök – milyen arányban járulnak hozzá adott terület zajterheléséhez. A közúti közlekedésre vonatkozóan minimális célként határozta meg, hogy a „lakosság zajterheltsége ne növekedjék”, különösen a motorizáció növekedésének hatására (65. o.) Ugyanakkor a lakossági érintettség becsült változását bemutató táblázat szerint az éjjeli zajterheléssel érintettek száma minden zajszint vonatkozásában csökken, kivéve a 65-69 és a 70-74 Lden (dB) zajszint sávot, ahol az érintettség változásnövekedést mutat az intézkedési tervjavaslat tervezett végrehajtása után (103. o.). A fentiekben túl további célkitűzések között szerepel a nappali időszakra vonatkozóan a 75 dB, míg éjszakára a 65 dB terhelés számottevő csökkentése, majd megszüntetése, illetve 5 dB sávonként a lakossági érintettség csökkentése (min. 1-2%-os) nappal és éjszaka egyaránt (65.o.). A legjelentősebben terhelt területek zajcsökkentésében hangsúlyos szerepet kapott a zajvédő falak építése, a sebességcsökkentés, valamint az útburkolat javítása is (65-66.o.). A már végrehajtott illetve folyamatban lévő zajcsökkentési intézkedések közül az Intézkedési Terv a közlekedési zaj tekintetében az alábbiakat sorolja fel.¹² Elsőként is említi, hogy az elmúlt években új utak épültek, amelyek a belső területek forgalmát hivatott kevésbé érzékeny területekre átirányítani. Továbbá említést tesz passzív akusztikai módszerekről, zajvédő falakról, a kötöttpályás közlekedésnél a legmagasabb zajkibocsátású nagypanel korszerű, gumiágyazatos pályával való kiváltásáról, az ún. "tempo30" új területeken való bevezetéséről, útrekonstrukciókról illetve forgalomcsillapított és a forgalomtói elzárt területek egyre bővülő köréről.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) és l) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat és közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 28. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott 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.

¹² Intézkedési Terv, 62-63. old.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, 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”.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság – a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt elsősorban törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH, 1899, 1898] Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

III. Az ügy érdemében

1. A környezeti zaj és az alapvető jogok közötti kapcsolat

1.1. A tényállás alapján tudományos tényként kell elfogadnunk, hogy meghatározott szint és esemény gyakoriság felett a környezeti zaj, ezen belül kiemelten a közúti közlekedésből származó zaj közvetlen veszélyt jelent és negatív hatást gyakorolhat az ember egészségére, fizikai és mentális állapotára, s ebből adódóan sértheti a testi és lelki egészséghez való alapjogot. A meghatározott határérték feletti zaj, különösen az éjszakai közlekedési eredetű zaj egészségkárosító hatása miatt sérülhet a természetes személyek testi és lelki egészséghez való joga azáltal, ha a pihenésükhöz nem biztosított a megfelelő környezet, mert a zaj hatására nem képesek regenerálódni. Szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a zaj és a pihenéshez való jog közötti közvetlen kapcsolat létét már elfogadta, amikor megállapította a közterületen történő értékesítést és figyelemfelhívást szolgáló hangosító eszközhasználatot időben korlátozó önkormányzati rendelkezés alkotmányosságát és a megsemmisítését kérő indítványt elutasította. [103/2008. (VII. 11.) AB hat.

1442¹³]. Az Alkotmánybíróság döntésével összhangban áll a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény indokolása is. Eszerint az éjszakai nyitva tartás – a zajra vonatkozó környezetvédelmi előírások figyelembevételével történő – helyi szabályozása az egészséges környezethez és a pihenéshez való jog biztosítását szolgálja.

1.2 A pihenést szolgáló munkahelyen kívüli környezet helye többek között a lakás. A környezeti zajt, mint egyrészt a magánszférába nem megengedett térbeli behatolást, másrészt a lakás használatának élvezetét jelentős mértékben korlátozó tényezőt, továbbá a lakás és a környezeti zaj közötti kapcsolatot a Strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) több ítéletében is vizsgálta és értékelte már. Először a López Ostra v. Spanyolország ügyben¹⁴ állapította meg, hogy a magánlakáshoz való jog sérelmét jelenti, ha a környezeti terhelés – így a környezeti zaj mértéke – nem teszi lehetővé a lakás élvezetét és az állam kötelezettségévé tette a környezeti zajjal szembeni fellépést, azaz az egészséges környezethez való jog érvényesítését. Az EJEB kifejtette, hogy a magánlakáshoz való jog sérelmének megállapításához nem szükséges, hogy a környezetterhelés miatt az érintett személyek egészségének károsodása is bekövetkezzen. Ugyanezt később az EJEB kifejtette több, magyarországi vonatkozású zajpanasszal kapcsolatos ítéletében is.¹⁵ A magánszféra részét képező otthon védelméhez való jogot az Alaptörvény is elismeri¹⁶. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a magánszféra védelme kiterjed "[...] arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon)". (Indokolás [82]-[84]). [17/2014. (V. 30.) AB határozat Indokolás [29]].

1.3 Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogok védelme nemcsak önmagukban, hanem egymásra való tekintettel is történik. Az alapjogok rendszert alkotva egymást kiegészíthetik. A tárgyalt alapjogok is ilyen kapcsolatban állnak egymással. A testi és lelki egészséghez való jog – a zajterhelés vonatkozásában is – érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ. Ez pedig azt jelenti, hogy *az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi.*

1.4 Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az alapvető jogok érvényesülését, különösen az egészséges környezethez való jog esetén az állam elsősorban intézményvédelmi garanciákon keresztül biztosítja. Az állam intézményvédelmi kötelezettségének megállapításához irányadónak tekintettük az EJEB Deés v. Magyarország ügyben hozott ítéletét¹⁷, mely szerint az állam nem tesz eleget kötelezettségének, ha a jogszabályban meghatározott szintet az intézkedések ellenére a zajterhelés jelentősen meghaladja, mivel ez önmagában alkalmas az Emberi Jogok Európai Egyezmény 8. cikkének megsértésére. Egyetértünk azzal a tudományos állásponttal, hogy az EJEB-nek ezt az ítéletét a hazai környezeti zajjal kapcsolatos állami intézményvédelmi kötelezettség minimális szintjének meghatározásához is figyelembe kell venni.¹⁸ Az intézményvédelmi garanciák megválasztásában az államnak meglehetősen nagy szabadsága van, s azok nem korlátozódnak a közjogi jogviszonyokban megjelenőkre. Az egészséges környezethez való jog alapját szolgáló, közjogi jellegű intézményvédelmi garanciák is jogviszonytól függetlenek, így annak részét képezik mindazok a szabályok – akár magánjogi jogviszony keretein belül – is, melyek célja és tárgya a környezeti hatásokat kiváltó magatartások szabályozása.

¹³ „Szár Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az alkotmánybíróság megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy a szabályozás indoka a helyi lakosok egészséges életkörülményeinek védelme, a pihenéshez való joguk biztosítása.”

¹⁴ López Ostra v. Spanyolország, ítélet, 1994. december 9, App. no. 16798/90

¹⁵ Bor v. Magyarország, ítélet, 2013. június 18. App. no. 50474/08; Deés v. Magyarország, ítélet, 2010. november 9. App. no. 2345/06,

¹⁶ Alaptörvény VI. cikk

¹⁷ Deés v. Magyarország, ítélet, 2010. november 9. App. no. 2345/06,

¹⁸ Fodor László: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról; JeMa, 2011. (2. évf.) 3.sz. 86-92. o.

1.5 Az intézményvédelmi garanciák összehangolt megteremtésében a központi kormányzatot valamint az önkormányzatokat egyaránt felelősség terheli. Ez jelenik meg abban a kötelezettségben, hogy a környezetvédelmi törvény alapján a környezet állapotára vonatkozóan mind központi, mind helyi környezetvédelmi programot kell kidolgozni, melyben a környezet állapotától függően kell az elérendő célokat és az azokat szolgáló eszközöket meghatározni.

A környezeti zajkibocsátás és zajterhelés szabályrendszerének megteremtésében a központi és a helyi állami szerveknek megosztott felelősségük van. Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy a települési környezetvédelem részeként a Törvényhozó és a Kormány mellett a helyi önkormányzatokat is megilleti a helyi zaj- és rezgés elleni védekezés szabályozásának joga rendeletalkotáson, határozat meghozatalán keresztül. Ennek kapcsán a testület hangsúlyozta, hogy a zajforrásoktól (pl. a közlekedés) védendő területekre (pl.: lakóterület) vonatkozó határértékeket a Kormány rendeletében napszakokra bontva adja meg, míg az önkormányzat lehetősége, hogy azontúl más eszközök használatával szigorúbb feltételeket fogalmazzon meg. [103/2008. (VII. 11.) AB hat, 1440, 1441]. E jelentés környezeti zajjal kapcsolatos alapjogi megközelítésének egyik alapját az Alkotmánybíróság stratégiai zajtérképet és az arra épülő intézkedéseket valamint azok alapjogi kapcsolatát elemző határozata képezi [208/E/2007, ABH 2009, 2602-2606].

2. A közlekedési eredetű, ezen belül a közösségi közlekedésből származó környezeti zaj szabályozása

2.1 A környezeti zaj hazai szabályozásának eszköztárát jogharmonizációs kötelezettségünkben adódóan az uniós jog alapvetően meghatározza. A környezeti zaj egészségre gyakorolt negatív hatására tekintettel az uniós zajszabályozás egyrészt a zaj kibocsátásának, másrészt adott terület zajterhelésének csökkentését kívánja elérni.

Az elmúlt évtizedekben az EU fontos feladatának tekintette a gépjárművek zajszintjének mérséklését, a zajkibocsátási határértékek tekintetében jelentős mértékű csökkenés történt.¹⁹ A legújabb rendelkezés a 2014-ben elfogadott rendelet, mely a gépjárművek minősítésének szabályait, s ezen keresztül a zajkibocsátásukat egységesítette.²⁰ A gépjárművek esetében kiemelő, hogy zajkibocsátás szempontjából két nagy csoportba sorolhatók: a zajt kibocsátók és a szinte zaj nélkül közlekedők körébe. Az első csoportra a maximális, míg a második csoportra a minimális zajkibocsátási határértékek meghatározása vált szükségessé. A települések zajterhelésével kapcsolatos szabályozás alapja a stratégiai zajtérkép, melyben megjelenik a település területén a közlekedés (közúti, vasúti, légi közlekedés), valamint az üzemi eredetű zajforrások zajterhelése.

2.2 A stratégiai zajtérkép és az arra épülő intézkedési terv a települések zajterhelésének alakulásában kiemelt jelentőséggel bír. A Kvt. a területek zajterhelés-csökkentésének, illetve a kedvező állapot megőrzésének eszközeként az intézkedési terv végrehajtását nevezi meg [31.§ (3)] és a környezeti állapotértékelést is arra tekintettel kell elkészíteni [Kvt. 46.§ (4)]. A Zr. 4. § (1) bekezdése értelmében a kötelezett önkormányzatnak és a fő közlekedési létesítmény kötelezettjének az alábbi típusú stratégiai zajtérképeket kell elkészítenie: *a) zajterhelési zajtérkép: „meghatározott vonatkoztatási időre, meghatározott állapotot ábrázoló stratégiai zajtérkép, amely a vizsgált terület különböző környezeti zajforrásai által okozott zajterhelést mutatja be zajszintűvekkel illetve zajszintgörbékkel”* és *b) konfliktustérkép: „a zajterhelés és a stratégiai küszöbértékek összehasonlításával készült stratégiai zajtérkép”* (együtt: stratégiai zajtérkép).

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1504&from=EN>
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=hu&DosId=201164
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cit-sum-noise_hu.pdf

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0540&from=EN>

A rendelet alkalmazásában *stratégiai zajtérkép: a környezeti zaj átfogó értékelésére, illetve az adott területen belüli aktuális zajhelyzet értékelésére és a jövőbeli zajhelyzet előrejelzésére készített térkép.*

A stratégiai zajtérképek elkészítésének részletes szabályait a KvVM rendelet állapítja meg. A stratégiai zajtérkép adott terület zajszennyezését mutatja, a különböző mértékű zajterheléshez eltérő színeket rendelve. Az elkészített stratégiai zajtérképek egyrészt a 2006. évi zajhelyzetet (zajterhelési térképen), másrészt pedig a konfliktustérképeken a stratégiai küszöbérték meghaladásának mértékét tükrözik (a stratégiai küszöbérték nem azonos a hatósági eljárás alapját képező határértékkel). A konfliktustérképeken táblázatos formában jelenik meg a különböző mértékű zajkibocsátással érintettek (lakosság, továbbá a lakóépületek/intézmények) száma. A stratégiai zajtérképek nem csak térképekből, hanem a segítségükkel előállítható statisztikai mutatókból és adatokból is állnak. Mivel a térképen megjelenített értékek meghatározott eljárással előállított számított értékek, a térkép nemcsak a tényleges helyzet, hanem a tervezett jövőbeli szituációk leképezésére is lehetőséget kínál. A stratégiai zajtérkép lehetőséget ad a változtatások hatásainak szemléletes bemutatására is a lakosság, a döntéshozók számára.²¹

A Zr. és a KvVM rendelet több rendelkezése is előírja, hogy a stratégiai zajtérképet a forgalmi adatokra és az érintett lakosság létszámára tekintettel kell elkészíteni, illetve hogy azokat hogyan kell figyelembe venni. A KvVM rendelet egyes járműtípusok zajterhelését külön is nevesíti, ugyanakkor nem szól sem a hibrid, sem az elektromos üzemelésű buszok eltérő zajterheléséről. A stratégiai zajtérképre vonatkozó szabályok nem említik külön a személyszállítási közszolgáltatásból származó zajterhelést, így nem is teszik kötelezővé annak önálló megjelenítését.

A stratégiai zajtérképre épülő intézkedésekkel szembeni követelményeket a Zr. és a KvVM rendelet együtt tartalmazzák. A Zr. határozza meg azokat a küszöbértékeket, amiket az intézkedési tervek készítésekor figyelembe kell venni, és amikhez az intézkedéseket kell rendelni. A Zr-ben meghatározott éjszakai stratégiai küszöbérték a WHO által ajánlott értékek közül az átmeneti értéknek felel meg ($L_{éjjele}$ 55 dB); 5 éves intézkedési tervet kell készíteni, ha ez az érték 65 dB, míg 10 éves tervet, ha az 55 dB-t meghaladja. [Zr. 9.§ (3)-(5)]

A KvVM rendelet az intézkedés terv készítésének részletes szabályait is tartalmazza. Eszerint a hatékony zajcsökkentéshez szükséges az intézkedések együttes figyelembe vétele, és a zajforrásnál elvégzett, megelőzést célzó zajcsökkentési intézkedések számára a prioritás biztosítása. A közúti zaj csökkentésének eszközei között sorolja fel a forgalomsűrűség és a nehézjárművek részarányának csökkentését, a sebességkorlátozást, a forgalomcsillapítást, a járműpark felújítását és az útburkolat cseréjét [KvVM rendelet 10. §].

2.3 A tényállási részben ismertetettek szerint az Intézkedési Terv számos intézkedést felsorol zajcsökkentési intézkedésként. Így említi új utak építését, amelyek a belső területek forgalmát hivatott kevésbé érzékeny területekre átirányítani valamint zajvédő falak emelését, alacsonyabb zajkibocsátású kötött pályák létesítését, útrekonstrukciót, sebességkorlátozást és forgalomcsillapítást illetve forgalomtól elzárt területek létesítését is.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az Intézkedési Tervben felsorolt fenti zajcsökkentést célzó megoldások között a megelőzés szempontjából lényeges különbség van aszerint, hogy magát a zaj keletkezését csökkentik, vagy adott terület terhelését. A zajcsökkentést megelőző intézkedések közé tartozik az utak burkolatának korszerűsítése és karbantartása, a gépjárműpark zajkibocsátásának csökkentése (gumiabroncsok cseréjével, hangtompítók felszerelésével, hibrid és elektromos üzemmódra való áttéréssel), a forgalom lassítása.

²¹ http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/doc/kornyezeti_zaj.pdf

Míg a forgalomszabályozás (különösen az útvonalak módosítása, a buszmegállók áthelyezése) önmagában nem a zajt csökkenti, hanem a zajterhelés térbeli eloszlását változtatja meg, aminek eredményeként az egyik terület zajterhelésének csökkenése egy másik terület zajterhelésének növekedésével jár együtt.

A Kvt. alapján a megelőzés elvének érvényesítéséhez a környezethasználatot úgy kell „megszervezni és végezni”, hogy az – többek között – a legkisebb környezetterheléssel járjon [6. § (1) bek.]. *Véleményünk szerint a megelőzés elvének érvényesülése sérül azáltal, hogy a zajcsökkentésre vonatkozó intézkedések között a jogszabályok (így a Kvt. és a KvVM rendelet sem) nem tesznek különbséget az alapján, hogy vajon a zaj keletkezésének csökkentését vagy a keletkezett zaj területi megosztását szolgáló intézkedések közé tartoznak. Visszának tekintjük olyan terv elfogadását, mely rögzíti, hogy végrehajtása a legmagasabb zajszint sávban, azaz az egészségkárosodás kockázatának leginkább kitettek esetén nem képes biztosítani a minimális cél elérését (a „lakosság zajterheltsége ne növekedjék”), sőt a veszélyeztetett lakosság számának növekedéséhez vezet. A megelőzés elvének érvényesítése a zajjal érintett alapvető jogok érvényesülésének egyik feltétele. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy elsődlegesen a zaj keletkezését megelőző intézkedéseket alkalmazza, és csak akkor vegyen igénybe más eszközt, ha az a szükségesség és arányosság tesztje alapján indokolható. Nem tartjuk indokolhatónak ugyanakkor olyan megoldás alkalmazását, mely az egyébként is jelentős és közvetlen veszélynek kitett lakosok zajterhelését tovább növeli.*

2.4 A Kvt. a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat számára kötelezettségként írja elő az országos és a területi programokkal összhangban álló önálló átfogó környezetvédelmi program megalkotását, melynek kötelező tartalmi elemei között szerepel a zaj elleni védelem, a stratégiai zajtérképre épülő intézkedési tervek, valamint a közlekedés és szállítás szervezése is [46. § (1) bek. a) pont, 48/A. §; 48/E. § (1) bek. b), j) pontok]. Az átfogó tervben a helyzetértékelésen, a célállapoton túl meg kell határozni a célok elérését szolgáló szabályozási, ellenőrzési és értékelési eszközöket is [48/B. § (2) bek.].

Az Országgyűlés 2009 decemberében fogadta el a 2009-2014-ig terjedő Nemzeti Környezetvédelmi Programot (a továbbiakban: NKP III.)²². Az NKP III. a közlekedési zajforrások közül a közúti közlekedést tartja a legjelentősebbnek. „A lakosságot zavaró hatásának aránya országosan általánosan eléri az 50-55%-ot. A nagyvárosokban ez az arány 60-65%. Különösen a főforgalmi utak városokon átvezető szakaszai mellett élöket éri nagy zajterhelés.” Célként fogalmazza meg, hogy „[...] a közlekedési létesítmények mentén csökkenjen azoknak a területeknek az aránya, ahol az egész napra számított átlagos zajterhelés (L_{den}) 65 dB, az éjjeli ($L_{éjjel}$) 55 dB felett van ...prioritást kell élvezniük azoknak az intézkedéseknek, amelyek olyan területek zajcsökkentésére irányulnak, ahol az egész napra számított átlagos zajterhelés (L_{den}) meghaladja a 75 dB, az éjszakai pedig a 65 dB mértéket.” (86-87. o.)

Az NKP III.-ban, a szükséges intézkedések között szerepel a közösségi közlekedés (infrastruktúra, járműpark) fejlesztése, a kis fajlagos szennyezőanyag-kibocsátású tömegközlekedési járművek számának és arányának növelése, a zaj- és rezgésterhelés emberi egészségkárosító hatásának, veszélyének és kockázatának csökkentése. Az NKP III. mutatói között szerepel többek között a stratégiai zajtérképek elkészülte mellett az érintett terület és az érintett, valamint a határérték feletti zajhatásnak kitett lakosok száma.

2.5 2011 novemberében fogadták el Budapest Főváros 2011-2016 közötti időszakra szóló környezeti programját (a továbbiakban: FKP.) Az FKP Budapest környezeti problémáit tartalmazó táblázatában szerepel a zajterhelés, valamint utalás a konfliktus-területek és az egészségkárosodás (érzékszervi, idegrendszeri károsodás, stressz) kockázata közötti közvetlen kapcsolatra.

²² 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

Az NKP III. 5.4.3 pontjára hivatkozva célként írja elő a 70 dB éjszakai zajterhelés megszüntetését. Ez az érték azonban magasabb mind az országos program általánosan elérendőnek tekintett célértékénél (55 dB), mind a beavatkozási prioritást élvező értéknél (65 dB).

Az FKP tematikus alprogramokat is tartalmaz. A „Környezet és egészség” címet viselő C. Alprogram szintén tartalmazza a 70 dB feletti, lakosságot érintő éjszakai zajterhelés megszüntetésének célját. A program hangsúlyozza, hogy a zajterhelés csökkentésében eredményt csak az „integrált megközelítés elve” hozhat. A célkitűzés elérésének nyomon követésére három indikátort határoz meg: 1. ún. érintettségi mutató (dB/fő), 2. az éjszakai 70 dB-nél nagyobb zajszinttel terhelt lakosság száma (fő), 3. a „háborítatlan” területek (küszöbérték -10 dB-lel terhelt területek) nagysága (km²). A célkitűzés elérését szolgáló feladatok között szerepel egy olyan szabályozási eszköz kidolgozása, mely biztosítja, hogy minden, a zajállapotot jelentősen befolyásoló döntéshozatali folyamatban a hatások vizsgálatakor és értékelésekor a stratégiai zajtérkép adatállományát figyelembe vegyék, és azt a szempontok között megjelenítsék (35-36. o.).

Az egyes elemekre, illetve hatótényezőkre vonatkozó indikátorokon túl a program komplex környezet-egészségügyi mutató kidolgozásának szükségességéről is szól. E komplex mutató azokat az indikátorokat hivatott magában foglalni, melyek a főváros lakosságának egészségét és életminőségét leginkább befolyásolják. A komplex indikátor egyik elemeként jelenik meg a „zajterhelési érintettségi mutatók” köre.

A Kvt. felhatalmazza az önkormányzatot, hogy programjának végrehajtására helyi rendeletet, határozatot alkosson [46. § (1) bek. c) pont]. A különböző szintű környezetvédelmi programok között a Kvt. hierarchikus rendszert hozott létre azzal, hogy az országos programhoz kell igazítani az alacsonyabb szintű programokat. *Véleményünk szerint visszásságot idéz elő az, hogy a helyi programban a beavatkozás prioritási sorrendjét meghatározó, éjszakára vonatkozó dB érték magasabb – azaz enyhébb az FKP előírása – mint az NKP III.-ban megadott.*

2.6 Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 18. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat a helyi közösségi közlekedés biztosítása. A 23. § (4) bekezdésének 1. és 10. pontjai alapján a fővárosi önkormányzat feladata a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés; valamint a helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése.

A személyszállítási törvény 4. § (4) bekezdése szerint a főváros kötelező feladata többek között a helyi személyszállítási közszolgáltatás fejlesztése, koncepciók kidolgozása, az igények nyomon követése, a közszolgáltatás megszervezése, a szolgáltató kiválasztása, a közszolgáltatás megrendelése a személyszállítási közszolgáltatási szerződés megkötésén keresztül, a teljesítés ellenőrzése, a menetrendi koncepció kidolgozása. A fővárosi önkormányzat további feladata (5. §) többek között a közszolgáltatással kapcsolatos követelmények meghatározása és azok érvényesítése a szolgáltatóval szemben, a szolgáltatók fejlesztésének összehangolása, a szolgáltató kiválasztásakor az energetikai és a környezetvédelmi szempontok figyelembe vétele, a szolgáltató ellenőrzése.

A személyszállítási törvényben megfogalmazott önkormányzati feladatokat az önkormányzat rendeletével közlekedésszervezőnek adhatja át (21-22. §). A kijelölt közlekedésszervező jogairól, kötelezettségeiről, felelősségéről, valamint tevékenységének feltételrendszeréről szóló alapfeltételeket a „kijelölő” önkormányzati rendelet, míg ugyanezekre vonatkozó részletes szabályokat a feladatellátási szerződés határozza meg.

A személyszállítási törvény – az uniós szabályozással összhangban – lehetővé teszi, hogy az önkormányzat pályáztatás nélkül („közvetlen odaítélés”) bízjon meg „belső szolgáltatót” [24. § (6) bek.].

A fentiek alapján megállapítjuk, hogy a jogalkotó olyan jogi feltételrendszert hozott létre, melyben az országos és helyi jogszabályok mellett a pályázati kiírások és szerződések (az önkormányzat, illetve a kijelölt közlekedésszervező és a szolgáltató közötti szerződések) a helyi személyszállítási közszolgáltatásból származó zajra vonatkozó szabályok meghatározásának szerves részét képezik, és adott terület zajterhelése a bennük előírt szabályok összességétől függ.

3. A személyszállítási közszolgáltatásból származó zaj szabályozása Budapesten

3.1 A főváros kijelölő rendeletében a BKK-t közlekedésszervezőnek [Bpkijelölő r. 1. § (1) bek.], míg a BKV-t [Bpkijelölő r. 2. § 4. pont] belső szolgáltatónak jelölte ki.

A közlekedésszervező feladatai között szerepel a menetrend szerinti közösségi közlekedési közszolgáltatás lehető legmagasabb szintű megszervezése, a szolgáltatók kiválasztása, amelynek során az alkalmasság megítélésében a környezeti szempontokat is figyelembe kell venni, továbbá a személyszállítási közszolgáltatási szerződés megkötése a szolgáltatókkal, ideértve a teljesítés ellenőrzését is [Bpkijelölő 5. § (1) bek. 1. 7. 8. pont].

A közlekedésszervező döntési jogköre kiterjed a menetrend meghatározására, a járműparkkal kapcsolatos műszaki követelményrendszer előírására, a belső szolgáltató feletti ellenőrzési, irányítási jogosítványok gyakorlására, a belső szolgáltató és az alvállalkozó közötti szerződéskötés esetén a szerződés jóváhagyására is. Jogkörei gyakorlása során a közlekedéspolitikai célkitűzéseket is figyelembe kell vennie. [Bpkijelölő 9. § (1)-(2) bek.]. A Bpkijelölő rendelet kifejezetten a környezeti zajra, a stratégiai zajtérképre, az Intézkedési Tervre vonatkozó vagy arra közvetlenül utaló rendelkezéseket nem fogalmaz meg.

3.2 A helyi közösségi közszolgáltatási feladat ellátását szolgálja a Budapest Főváros Önkormányzata és a BKK között a „Feladatellátásról és közszolgáltatásról” szóló keretmegállapodás (a továbbiakban: keretmegállapodás), valamint a BKK és a BKV között létrejött közszolgáltatási szerződés (a továbbiakban: közszolgáltatási szerződés). Mind a keretmegállapodás, mind a közszolgáltatási szerződés tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy kinek és milyen joga és kötelezettsége van a közösségi közlekedés fejlesztésében, ideértve többek között a forgalomszervezést, a járműpark korszerűsítését, vagy a menetrend megállapítását. Ugyanakkor egyik sem hivatkozik a stratégiai zajtérképre és az Intézkedési Tervre.

A közszolgáltatási szerződés több pontja is foglalkozik a közszolgáltatási követelmények meghatározásával (2.10 pont, 1. és 4. sz. mellékletek). A követelmények teljesítésének ellenőrzésére mennyiségi és minőségi indikátorokat határoz meg. A megrendelt teljesítmény mutatója [2.10.1. a) pont] a teljes hasznos személyszállítási férőhely-kilométer teljesítményt értékeli. Az 1. sz. melléklet a) pontjának definíciója szerint a garázsmenetek teljesítményeit ez a mutató nem tartalmazza.

A mutatók között környezeti szempontú mutató is szerepel [2.10.1 d) pont], mely az 1. sz. melléklet d) pontjában szereplő definíció szerint olyan mutatószám, melyet a „közszolgáltatás során igénybevett járművek által okozott maximális környezetszennyezés, a kibocsátott káros anyagok mennyiségéből” képeznek, mértékegysége pedig tonna/év, kibocsátott károsanyag-fajtánként. A zajterhelés szempontjából fontos „lakossági érintettségi mutató”, vagy a járművek zajkibocsátását jellemző mutató egyik dokumentumban sem szerepel.

A közszolgáltatás nyújtásában közbeszerzési eljárást követően résztvevő VTA-val kötött keretszerződés sem tartalmaz utalást a stratégiai zajtérképre, vagy az Intézkedési Tervre.

Megállapítjuk, hogy sem a helyi személyszállítási közszolgáltatás feltételeinek meghatározása során, sem a zajterhelést közvetlenül befolyásoló helyi szabályokban (a Bpkijelölő rendeletben és a szerződéseken) nem történt hivatkozás a stratégiai zajtérképre valamint az Intézkedési Tervre, nincs bennük arra vonatkozó utalás, hogy a szolgáltató hogyan tud és hogyan kell, hogy részt vegyen az Intézkedési Terv végrehajtásában. Véleményünk szerint visszasságot eredményez az, hogy – az önkormányzat által elfogadott Intézkedési Tervvel ellentétben – a stratégiai zajtérkép figyelembe vételének kötelezettsége nem épült be az olyan fontos környezeti zajforrásról való döntéshozatalba, mint a helyi személyszállítási közszolgáltatás, annak ellenére, hogy a Kvt. a zaj elleni védekezés garanciáját annak végrehajtásában látja.

4. A jelen ügyben megfogalmazott személyszállítási közszolgáltatásból származó zajjal kapcsolatos panasz

4.1 Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába gyakran érkeznek a közösségi közlekedésben résztvevő járművek zaj- és légszennyezését sérelmező beadványok. A panaszosok jellemzően a lakóházuk előtt kialakított megállóhelyek vagy a járatok útvonala miatt kérik az alapvető jogok biztosának intézkedését. Jelen panasz új aspektust vet fel azért, hogy a panaszos nem is az üzemidőben zajló autóbusz közlekedést, hanem azt sérelmezi, hogy számos olyan autóbusz is az adott útvonalat veszi igénybe a garázsmenti járatok számára, amely Budapest más pontján jár menetrend szerint, ezáltal üzemidőn kívül is jelentős autóbusz forgalom zajlik az Etele út érintett szakaszán.

Az Intézkedési Tervben a XI. kerületnek a panasszal érintett területei a küszöbérték szempontjából „jelentősnek mondható” zajterhelésű útszakaszok között szerepelnek (az L_{den} 65-70 dB, illetve 70-75 dB), s a Tétényi út az Etele útig a jelentős konfliktust (5-10 dB), az Etele út és a Fehérvári út pedig a jelentős, 10 dB feletti konfliktust tartalmazó egész napi (L_{den}) és az éjjeli ($L_{éjjel}$) listán is megtalálhatók.²³

A vizsgálat az Etele út jelenlegi közlekedési viszonyait veszi alapul, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az 1-es villamos vonal Kelenföldi pályaudvarig történő meghosszabbításának terve: a nyomvonal az Etele út közepén vezetne, ezzel együtt megszűnne a 103-as autóbuszjárat. Az Előzetes vizsgálati dokumentáció szerint a zajterhelés a vizsgált területen jelenleg jellemzően magas, egyes helyeken azonban határérték alatti a zajterhelés mértéke. *Különösen magas a zajterhelés a Fehérvári út és a Tétényi út közötti szakaszon az éjszakai időszakban.* A zajterhelés az Etele út mentén (Fehérvári út és Tétényi út között) a védendő lakóépületek homlokzatai előtt nappal 0-3,2 dB-el, éjjel 0-5,7 dB-el lépi túl az új tervezésű területekre vonatkozó határértéket a távolság függvényében. A dokumentáció a jelenlegi állapot bemutatása mellett a várható zajterhelést is elemzi.²⁴ A tanulmány egyértelműen alátámasztja a jelenleg fennálló, különösen az éjszakai időszakban kedvezőtlen zajterhelési állapotot. Hangsúlyozandónak tartjuk, hogy a jelenlegi kedvezőtlen zajterhelés úgy van jelen, hogy az út közepén a kétirányú forgalmat fákkal borított zöld sáv választja el. E fás sáv létének zajt csökkentő funkciója mellett fontos szerepe van az utca levegőtisztaságának, klimatikus viszonyainak alakulásában is.

Mivel a főváros közösségi közlekedését biztosító autóbuszok elhelyezésére szolgáló garázsok közül kettő Kelenföldön működik, elfogadjuk a BKK választát, miszerint elkerülhetetlen, hogy e két garászból más városrészek kiszolgálására is induljanak autóbuszok, ugyanakkor úgy véljük, hogy nem vizsgálta meg kellően a garázsmenti okozta zajterhelés csökkentésének lehetőségét. Mivel a környezeti zaj egészségveszélyeztető hatásán keresztül több alapvető jog sérelme is felmerülhet, vizsgálni kell a szükségesség és arányosság kérdését.

²³ Intézkedési terv 20., 32, 37., 41., 45. o.

²⁴ http://www.bkk.hu/wp-content/uploads/2014/08/Bp_1villamos_EVD.pdf

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a személyszállítási közszolgáltatás a közúti közlekedésen belül egyszerre tölt be zajcsökkentő funkciót és jelenik meg zajforrásként. Zajcsökkentő hatású, amennyiben a jól szervezett tömegközlekedés jelentős számú személygépkocsi közlekedését képes kiváltani. Zajforrás pedig annyiban és annyira, amennyiben a személyszállításban résztvevő járművek a közszolgáltatással érintett területen zajkibocsátók. A közúti közlekedés zajterhelésének csökkentésében a személyszállítási közszolgáltatás jelentős szerepet tölthet be, ezért az egészséges környezethez való jog érvényesítését szolgálja, hogy minél több helyen jelenjen meg és minél többen vegyék igénybe. A közösségi közlekedés e fajtája a közszolgáltatás hálózati jellege miatt az egész település lakosságát érinti, a zajterhelés azonban a menetrend szerinti útvonal mentén lakókat érinti közvetlenül és elsődlegesen. Bár a személyszállítási közszolgáltatásnak kifejezetten nem része az autóbuszok garázsba állása és kiállása, de a közösségi közlekedéshez szükségképpen hozzátartozik, annak elválaszthatatlan részét képezi. A járműveknek eljutási lehetőséget kell biztosítani a garázsokhoz, azonban nem mindegy, hogy ez milyen útvonalon, milyen forgalmi szabályoknak megfelelően és milyen gépjárművekkel történik.

Az Intézkedési Tervben foglaltakból is kitűnik, hogy az Etele út érintett szakaszán a zajterhelés igen magas, ezért szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy miként csökkenthető a közösségi közlekedésből, különösen a garázsmenti járatok elhaladásából származó zajterhelés. A szabályozási környezet alapján az önkormányzat és a BKK rendelkezik olyan jogosítványokkal, melyek közvetlen befolyással vannak a közszolgáltatás – ideértve a garázsmentet is – zajterhelésére. A helyi jogszabályokon túl a szerződések rendelkezései határozzák meg azt, hogy a közszolgáltatás ellátása milyen gépjárművekkel, milyen útvonalakon történjen, így a szerződésekben kell megjeleníteni azokat a garanciális rendelkezéseket, melyek biztosítják, hogy a közszolgáltatással érintett lakosság egészséges környezethez való jogának korlátozása ne lépje túl a szükséges és arányos mértéket.

4.2 Általánosságban elmondható, hogy az érintett alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges, hogy a járatok és a garázsmentek útvonalának megállapításakor a szakértők és a döntéshozók figyelembe vegyék a stratégiai zajtérképet. A konkrét panasz felhívja a figyelmet arra, hogy jelenleg a zajterheléssel kapcsolatos döntéshozatalban a stratégiai zajtérkép figyelembe vétele nem kötelező. A BKK vezérigazgatójának válasza alapján a BKK a döntéshozatal során bár tekintettel van a környezeti terhelésre is, mégis a konkrét ügyben a meghatározó szempont a kisebb forgalmú útvonalakon való közlekedés elkerülése, illetve a zavaró hatással szemben fellépők érdekérvényesítő képessége volt. A már egyébként is túlterhelt utak zajnövekedésének elkerülése viszont nem merült fel döntő szempontként. Az üzemeltető döntéseit pedig valószínűsíthetően a gazdasági megfontolások határozták meg (az üresjáratok minimalizálása, az autóbuszok felesleges járatásának elkerülése). A járatútvonalak kijelölésekor fokozott körültekintéssel kell eljárni, a forgalomtechnikai szempontok és az utasok igényei mellett az ott élő, a zavaró hatásokat nap mint nap elviselni kénytelen lakosság érdekeire is tekintettel kell lenni. Miközben számba kell venni az autóbusz-közlekedésre alkalmas utakat, az így érintett lakosság számát, a zajterhelés meglévő mértékét, és mindezek ismeretében kell kijelölni a garázsmenti útvonalakat, először figyelembe kell venni a valódi zajcsökkentés lehetőségeit, hogy zajkibocsátás szempontjából milyen járműveket osztanak be az Intézkedési Terv szerint konfliktusos területekre, szükséges-e a sebességkorlátozás elrendelése, stb.

Hangsúlyozzuk, hogy a stratégiai zajtérkép alkalmas arra, hogy ne csak a zaj kedvező területi elosztását segítse, hanem a zaj keletkezésének megelőzését szolgáló eszközök lehető leghatékonyabb alkalmazását is. Az alapvető jogok védelme megkívánja, hogy a szerződéses jogviszonyokba is beépüljenek azok a garanciális rendelkezések, melyek biztosítják, hogy a közszolgáltatás zajterhelésével kapcsolatos döntéshozatalban a megelőzés elve elsődlegesen érvényesüljön, különösen arra tekintettel, hogy Budapest zajterhelése a WHO ajánlásához

képest sokkal magasabb. A járáti útvonalak kijelölése és megváltoztatása során – ideértve a garázsmenti útvonalakat is – nem lehet eltekinteni a meglévő környezeti állapot és a várható (környezeti) hatások értékelésétől.

A vizsgált alapvető jogokkal összefüggő visszásságot okoz, ha a személyszállítási közszolgáltatás zajterhelését meghatározó döntések során nem történik a szükségességre és arányosságra tekintettel végzett környezeti szempontú vizsgálat, melynek eredményeként a megelőzést szolgáló eszközök kerülnek kiválasztásra.

Összefoglalás

A panaszos a garázsmenetekre tekintettel olyan problémát vetett fel, mely az állami, ezen belül az önkormányzati felelősségi körbe tartozó személyszállítási közszolgáltatás zajterhelését érinti. Megállapítottuk, hogy a garázsmenetek szervezése a közszolgáltatás szükségsszerű eleme. Továbbá, hogy adott buszjáratok garázsmenti zajterhelése nem feltétlenül esik egybe a járáti útvonalon okozottal, ezért a közszolgáltatás igénybevevői és a környezeti zaj teherviselői más körbe tartozhatnak, ugyanakkor a jelenlegi szabályozási környezet erre nincsen tekintettel.

A közösségi közszolgáltatás egy olyan szolgáltatás, melynek zajterhelését, annak mennyiségi és minőségi szintjét, területi elosztását az önkormányzat döntésein keresztül közvetlenül alakíthatja a helyi jogszabályok és a szolgáltatóval szembeni szerződéses követelményrendszer meghatározásán keresztül, s ezzel közvetlenül befolyásolja az emberi egészség zaj általi veszélyeztetésének módját és mértékét.

A személyszállítási közszolgáltatás a lakosságot terhelő zajszint csökkentésének egyik fontos eszköze, azonban ezt a funkcióját csak akkor tudja betölteni, ha a közszolgáltatáshoz köthető zaj a közlekedés eredetű zajt nem növeli. Ennek feltétele a közszolgáltatáshoz kapcsolódó zaj keletkezésének lehetőség szerinti megelőzése és csökkentése, valamint a keletkezett zajterhelés olyan megosztása, mely tekintettel van az érintett lakosságszámra, illetve a terület már meglévő – közúti közlekedésből származó – zajterhelésére. Mivel az ezekkel kapcsolatos döntéseket különböző szinten különböző szereplők hozzák, ezért az állam és ezen belül az önkormányzat felelősségi körébe tartozik a döntések közötti összhang megteremtése.

A stratégiai zajtérkép és az arra épülő intézkedési terv elkészítése és végrehajtása a zaj megelőzésének intézményvédelmi garanciája. A közszolgáltatás vonatkozásában azonban e funkcióját csak korlátozott mértékben képes betölteni, ha alkalmazása nem kötelező minden döntéshozatali folyamatban, ha az intézkedési tervben a közszolgáltatás egészének zajterhelése önállóan nem jelenik meg, ha nem szerepel benne minden olyan eszköz (a hibrid és elektromos üzemmódú járművek is), mely a zaj keletkezésének megelőzésében szerepet játszik, és ha a különböző döntéshozók számára a döntéshozatalnál figyelembe veendő szempontok nem egyértelműen meghatározottak. Az állam kötelezettsége kettős, egyrészt nem engedheti meg a zajterhelés növekedését olyan területeken, ahol a zajszint már most is jelentős mértékben meghaladja azt az értéket, mely tudományosan bizonyítottan az egészségkárosodás közvetlen veszélyeztetését eredményezi, másrészt köteles minden megelőző intézkedés megtételére. A közlekedési eredetű zaj egészségre gyakorolt káros hatása miatt az egészséges környezethez, és ennek következtében a testi és lelki egészséghez való alapvető jog sérelmét okozhatja, ha a személyszállítási közszolgáltatás zajterhelésének megelőzését szolgáló intézményvédelmi garanciák nem jelennek meg minden szinten a döntéshozatali folyamatokat és a közszolgáltatásban résztvevők magatartását szabályozó jogszabályokban és szerződéseken. A közszolgáltatást meghatározó, ugyanakkor az intézményvédelmi garanciákat nem minden szinten tartalmazó jogi keretek visszas döntésekhez vezethetnek.

A jelen ügyben szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy miként csökkenthető a közösségi közlekedésből, különösen a garázsmeneti járatok elhaladásából származó zajterhelés az Etele út érintett szakaszán.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

– felkérem a zajjal kapcsolatos szabályozásért felelős földművelésügyi minisztert, hogy tegye meg a szükséges lépéseket, hogy a stratégiai zajtérkép és az arra épülő intézkedési terv figyelembevétele kötelező tartalmi elemként jelenjen meg a személyszállítási közszolgáltatás feltételeit meghatározó helyi önkormányzati rendeletekben és a szerződésekben;

– felkérem a minisztert, hogy a jelentésben foglaltak alapján vizsgálja felül a zajcsökkentő intézkedésre vonatkozó szabályozást, és tegye meg a szükséges lépéseket a megelőzés elvének érvényesítése érdekében;

– felkérem továbbá a minisztert, hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy milyen feltételek biztosítása szükséges ahhoz, hogy a személyszállítási közszolgáltatás a közúti közlekedés zajterhelésén belül önállóan is megjelenjen, segítve ezzel a konkrét zajcsökkentő intézkedések meghozatalát;

– felkérem Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy a jelentésben foglalt felvetések alapján vizsgálja felül a főváros környezetvédelmi programját, illetve tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy azokat a stratégiai zajtérkép, valamint az intézkedési terv felülvizsgálata során figyelembe vegyék;

– felkérem továbbá, hogy tegye meg a szükséges lépéseket a személyszállítási közszolgáltatással kapcsolatos önkormányzati rendeletek és a szerződések felülvizsgálatára, és kezdeményezze a jelentésünkkel összhangban álló módosításukat;

– felkérem a BKK vezérigazgatóját, hogy a szolgáltatók bevonásával vizsgálja meg, hogy a térség zajterhelését a forgalmi szabályozáson túl milyen, a zaj keletkezésének megelőzését szolgáló eszközökkel lehetne csökkenteni, valamint tekintse át a térség lehetséges garázsmeneti útvonalait, és a jelentésben kifejtett szempontok figyelembe vételével határozzanak arról;

– felkérem a BKK vezérigazgatóját, hogy a közösségi közlekedés szervezésével kapcsolatos döntéseket a zajtérképek és az adatállomány, valamint az Intézkedési Terv figyelembevételével hozzák meg.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8133/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A szabadságvesztés büntetését töltő panaszos 2013. november 25-én, körszállítással érkezett megőrzésre a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe. Befogadásakor jelezte, hogy térsérülése miatt orvosi igazolása van alsóágyas elhelyezésre. Ennek ellenére a fogvatartottat harmadik emeleti ágyon helyezték el. Másnap, november 26-án, ebédosztáskor, megpróbált lemászni az ágyról, de a jobb térdje összecsukszott, leesett és beverte a fejét, valamint a keze is megsérült. Kifogásolta az ápoló történetekkel kapcsolatos kijelentéseit is.

A beadvány tartalmazta továbbá, hogy 2013. november 27-ig 11 fogvatartott volt elhelyezve a 17 m²-es zárkában, azt követően pedig 12, akik közül 7 börtön, 2 fegyház és 3 fogház fokozatú elítélt volt. A szóban forgó zárkában a WC ülőkéje már az első napon mozgott és annak lefolyó része sem működött. Ezen kívül egy kisméretű asztal állt rendelkezésére a 12 fogvatartottnak, többen az ágyon ülve fogyasztották el az ételt. A panaszos kérelmi lapon kérte a főnevelő általi személyes meghallgatását, de ő nem fogadta. Szóban és kérelmi lapon is kért továbbá kártérítési formanyomtatványt, azt sem kapott.

Végül Budapestre való visszaszállításakor, a szállítózárkában több mint 6 órát kellett várakoznia, ülőhely azonban nem volt. A zárkába két fiatalos fogvatartottat is elhelyeztek, akik dohányoztak, szellőztetni viszont nem lehetett, kénytelen volt a dohányfüstöt elviselni.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, az élethez és emberi méltósághoz való jog, valamint a megalázó bánásmód tilalma sérelmének gyanúja. Ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.);
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- A megalázó bánásmód tilalma: *„Senki nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.”* [Alaptörvény III. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.)
- A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet (a továbbiakban: R.)

A megkeresett szerv válasza

A fogvatartott 2013. november 25-től december 2-ig tartózkodott a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 42-es számú zárkájában.

A befogadása napján az alábbi bejegyzést tette az ápoló: „*Külsérelmi nyom nincs. Orrnyereg jobbra dev. 5-kg-nál nehezebbet emelt és térde megrándult, 400 mg ibuprofen. További panasz esetén rendelésre jelentkezzen.*”

A fogvatartott befogadását végző nevelő nyilatkozata szerint, ha valaki egészségügyi problémája miatt rendelkezik alsóágyas elhelyezésre irányuló javaslattal, őt az illetékes szakterülethez irányítja. A panaszos alsóágyas elhelyezésével kapcsolatban nem emlékszik problémára.

A panaszos fogvatartott harmadik emeleti ágyról való leesése következtében keletkezett fej és kézsérülésével összefüggésben a „Kezelői Füzet” nem tartalmazott 2013. november 26-án bejegyzést. Az elhelyezési szintjén rendszeresített körlet-felügyelői szolgálati napló szerint az ebédosztás 11 óra 20 perckor kezdődött, de panaszt nem jeleztek a 42-es számú zárkában elhelyezett fogvatartottak. A munkavédelmi baleseti naplóban sem volt bejegyzés a szóban forgó napon a fogvatartottal kapcsolatban.

A 2013. november 28-án tartott bv. ügyészi ellenőrzés alkalmával a 42-es számú zárkában elhelyezett másik fogvatartott elmondta, hogy a panaszos leesett az ágyról. A felügyelet azonnal gondoskodott az elítélt egészségügyi osztályon történő orvosi vizsgálatáról. A körletfelügyelői naplóban azonban nem volt adat arra, hogy a fogvatartottat az egészségügyi osztályra kiadták volna. Az egészségügyi nyilvántartási rendszerben és a manuális nyilvántartásban sem szerepelt, hogy a panaszost ellátták.

A vizsgált időszakban, a 42-es számú zárkában 4 db háromszintes ágy volt, amelyeken 12 fogvatartottat helyeztek el. A zárkában egy asztal volt, mivel a második asztal elhelyezése tovább szűkítette volna a mozgásteret. A zsúfoltság miatt fegyház és fogház fokozatú elítélt, valamint elzárását töltő fogvatartott is volt a zárkában. A büntetés-végrehajtási intézet – az egészség védelme érdekében – a végrehajtási fokozatok elkülönítését figyelmen kívül hagyva, a dohányzási szokások alapján történő elkülönítést tartotta kiemelt fontosságúnak.

A vizsgált időszakban a zárkában elhelyezettek nem jelezték a mellékhelyiség meghibásodását, annak javításával kapcsolatban munkalapot nem állítottak ki. A fegyelmi napló sem tartalmazott esetleges WC rongálásra utaló adatot. Az intézeti gyakorlat szerint abban az esetben, ha a mellékhelyiség meghibásodik, a zárkát használaton kívül helyezik, és a fogvatartottakat áthelyezik.

A fűtést – a közös épületi kialakítás miatt – a bíróságtól kapja az intézet. A fűtési rendszer automatikusan igazodik az időjárási viszonyokhoz. Az érintett időszakban a fogvatartott nem élt panasszal a zárka hőmérsékletére.

A 2013. november 29-én szolgálatot teljesítő ápoló nyilatkozata szerint – szemben a panaszos állításával – nem javasolta a panaszosnak, hogy „*verjen össze 2-3 embert és akkor lesz helye az alsó ágyon.*” A fogvatartott nevelési anyagában „főnevelő” részére kiadott személyes meghallgatásra irányuló kérelem nem volt fellelhető. Az osztályvezető helyettes nyilatkozata szerint a fogvatartott kártérítési igény iránti kérelmet előterjesztett ugyan, azonban azt később visszavont.

A panaszost 2013. december 2-án szállították el az intézetből. Az ilyenkor kötelező egészségügyi vizsgálaton problémát nem jelzett. Az érvényben lévő országos parancsnoki intézkedés szerint a szállító járműveknek 10.00 óráig meg kell érkezniük a Budapesti Fegyház és Börtönbe („Gyűjtőbe”), így a panaszos nem várakozhatott 13.00 óráig a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet szállító zárkájában.

Az országos parancsnok – a megkeresésem alapján folytatott vizsgálata eredményeként – utasította a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát, hogy a jövőben fordítson nagyobb figyelmet a végrehajtási fokozatoknak megfelelő differenciálási szabályok maradéktalan betartására és annak betartását dokumentáltan ellenőrizze.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetre kiterjed.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.

A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

Az Alaptörvény II. cikke *alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg *a megalázó bánásmód tilalma*. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában is rögzítette, az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé.

Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanosságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgyja a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak.

Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát. [13/2001. (V.14.) AB határozat]

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az intézmény telítettsége a vizsgált időszakban 281-295%-os volt. Erre figyelemmel háromszintes ágyakat is igénybe kellett venni. A vizsgálatot érintett 42-es számú zárkában 4 db háromszintes ágyon, 12 fogvatartottat helyeztek el. A zárkában egy asztal volt, mert újabb elhelyezése tovább szűkítette volna az amúgy is kis mozgásteret.

A panasszal érintett időszakban férőhely bővítési munkálatok zajlottak az intézetben, amely miatt – bár jobbitó szándékkal és átmenetileg – tovább csökkentek a fogvatartottak elhelyezési lehetőségei. A panaszos elhelyezésére szolgáló körletrészen kizárólag egy helyiség, a 42-es számú zárka állt rendelkezésre a nemdohányzó fogvatartottak elhelyezésére, akik között volt fegyház, fogház fokozatú elítélt és elzárást töltő fogvatartott is.

Az R. 39. § (1) bekezdés a) pontja szerint az elhelyezés során a különböző végrehajtási fokozatba tartozókat egymástól el kell különíteni.

Egyes megyei bv. intézetekben (Baranya, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar) folytatott helyszíni vizsgálat eredményeként, 2008 júliusában készült ombudsmani jelentés szerint az elsősorban előzetes letartóztatottakat fogva tartó bv. intézetek telítettsége elképesztően magas, több mint 200%-os volt, és több zárkában csak háromszintes ágyakon tudták biztosítani az elhelyezést. [OBH 4841/2007. számú ügy]

A fogvatartottak (előzetesen letartóztatottak, elzárást töltők) háromszintes ágyakon való elhelyezése, és az előzetesházak 200%-os zsúfoltsága viszont *embertelen, megalázó bánásmódot, illetve büntetést* jelent.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet azzal, hogy a különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottakat közös zárkában, háromszintes ágyakon helyezte el, mindössze egyetlen asztalt biztosítva 12 fogvatartott számára az étel elfogyasztására, visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a fogvatartottak emberi méltósághoz való jogával, valamint a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben.

A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a fogvatartott térsérülésével az ápoló foglalkozott és a megfelelő gyógyszerrel is ellátta. Az érintett bv. intézet azonban arról nem tudott nyilatkozni, hogy a fogvatartott jelezte-e alsóágyas igényét, illetve az alsóágyas elhelyezése szükségességére vonatkozó orvosi igazolás sem volt egészségügyi iratai között. A kezének megsérüléséről szintén nem áll rendelkezésre információ.

A panaszos alsóágyon való elhelyezésének indokoltságát, keze megsérülését, továbbá a WC működésképtelenségét, a zárka hőmérsékletét, az ápoló kijelentését, a szállítózárkában történt várakozás időtartamát, az ott való dohányzást utólag ombudsmani eszközökkel nem állt módomban kétséget kizáróan tisztázni. Ezekkel kapcsolatban csupán a fogvatartott állításaira, valamint az azt cáfoló országos parancsnoki megállapításokra, tájékoztatásra hagyatkozhattam. A kettő között fennálló ellentmondás *pedig nem tette lehetővé alapvető jogot érintő visszásság megállapítását.*

Intézkedésem

Az elkülönítés tekintetében jelentősebben feltárt mulasztás ellenére, különös figyelemmel arra, hogy a *büntetés-végrehajtás országos parancsnoka* – már a megkeresésem alapján folytatott vizsgálata eredményeként – utasította a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet vezetőjét az elkülönítési szabályok maradéktalan betartására, valamint annak rendszeres, dokumentált ellenőrzésére – azzal egyetértve – külön intézkedést nem teszek.

A felújítások miatt végrehajtott fogvatartotti átcsoportosítások okozta zárkán belüli zsúfoltsággal és a háromszintes ágyak rendszerbe állításával összefüggésben – tekintettel arra, hogy a férőhely bővítési munkálatok jobbító szándékúak és átmenetiek voltak – ugyancsak nem élek kezdeményezéssel, de felhívom a *büntetés-végrehajtás országos parancsnokának*, valamint a *Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet vezetőjének figyelmét* a háromszintes ágyak büntetés-végrehajtási rendszeren belüli használata teljes megszüntetésének garanciális jelentőségére.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok:

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

19. § A szabadságvesztés végrehajtásának célja az, hogy e törvényben meghatározott joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől.

21. § (1) Az elítélt emberi méltóságát tiszteletben kell tartani, nem lehet őt kínzásnak alávetni, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódban részesíteni, rajta orvosi kísérletet vagy a beleegyezése nélkül tudományos vizsgálatot vagy kísérletet végezni.

36. § (1) Az elítélt jogosult a) a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra;

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

19/B. § (1) A dohányzó, illetve a dohányfüstmentes zárkában vagy lakóhelyiségben való elhelyezés érdekében az elítéltnak befogadáskor, ezt követően az intézet által, a valamennyi elítélt számára egységesen kijelölt időpontokban rendszeresen - írásban - nyilatkoznia kell dohányzási szokásairól. A rendszeres nyilatkozattételre kijelölt időpontok között legfeljebb három hónap telhet el.

(2) Amennyiben az elítélt dohányzási szokásainak megváltozásáról nyilatkozik, az intézet az elítélt kérelmére legkésőbb a soron következő nyilatkozattétel alkalmával intézkedik az elhelyezés megfelelő megváltoztatása iránt.

Az elítéltek elhelyezése és elkülönítése

38. § (1) Zárkában kell elhelyezni

- a) a fegyház fokozatú, illetve általában a börtön fokozatú elítéltet;
- b) a biztonsági okból elkülönített elítéltet;
- c) az ideiglenesen befogadott elítéltet;
- d) a különleges biztonságú körletre, illetve zárkába, valamint a hosszú időre ítéltet körletére elhelyezett elítéltet.

(2) Lakóhelyiségben lehet elhelyezni

- a) a fogház, kivételesen a börtön fokozatú elítéltet;
- b) azt az elítéltet, aki a szabadságvesztést enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazásának az elrendelése alapján tölti;
- c) az átmeneti csoportba helyezett elítéltet;
- d) a szabadságát töltő elítéltet.

39. § (1) Az elhelyezés során

- a) a különböző végrehajtási fokozatba tartozókat egymástól,
- b) a férfiakat a nőktől,

- c) a fiatalkorúakat a felnőttkorúaktól,
- d) az előzetesen letartóztatottakat az elítéltektől,
- e) a fekvőbetegeket az egészségeseektől, a betegek közül a fertőzőket a nem fertőzőektől, a HIV-fertőzötteket a többi fogvatartottól,
- f) a dohányzókat a nem dohányzóktól el kell különíteni.

(2) Jogszabály az (1) bekezdésben foglaltakon túl, az elkülönítés egyéb szempontjait is meghatározhatja.

(4) Az elkülönítést külön körleten, ennek elkülönített részén, illetve külön zárkában vagy lakóhelyiségben kell végrehajtani.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/23/2011. (VI. 15.) OP intézkedése a fogvatartottak szállításának végrehajtásáról (1.sz. melléklet)

A szállító gépjárműveknek a Budapesti Fegyház és Börtönbetörtendő beérkezésének időrendje

- | | | |
|------|----------------|--|
| I. | 07.00-7.30-ig | Fiatalkorúak Bv. Intézete Tököl - I. forduló
Váci Fegyház és Börtön - I. forduló
Fővárosi Bv. Intézet - I. forduló |
| II. | 08.00-08.30-ig | Heves Megyei Bv. Intézet,
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bv. Intézet,
Közép-dunántúli Országos Bv. Intézet II.,
Balassagyarmati Fegyház és Börtön,
Márianosztrai Fegyház és Börtön. |
| III. | 08.30-09.00-ig | Közép-dunántúli Országos Bv. Intézet - I. forduló,
Pálhalmi Országos Bv. Intézet - I. forduló. |
| IV. | 09.00-09.30-ig | Kalocsai Fegyház és Börtön,
Állampusztai Országos Bv. Intézet - I. forduló,
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bv. Intézet. |
| V. | 09.30-10.00-ig | Baranya Megyei Bv. Intézet,
Somogy Megyei Bv. Intézet,
Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet. |

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8136/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A Téli közfoglalkoztatási programba bevont panaszos azért fordult hivatalomhoz, mivel sérelmezte, hogy – többszöri érdeklődése ellenére – sem az eljáró munkaügyi kirendeltség, sem a közfoglalkoztató nem tájékoztatta megfelelően a program megvalósításáról. Így sem arról nem kapott értesítést, hogy mikor, hol kell a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzését megkezdenie, de arról sem, hogy mikor, hol kell munkába állnia. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített emberi méltósághoz valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Eljárásom megindítását indokolta az is, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése *d*) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, márpedig a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan speciális, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott különösen kiszolgáltatott helyzetben van. Ezért a közfoglalkoztatottak helyzetének folyamatos felülvizsgálata, monitorozása, minden lehetséges módon és eszközzel, kiemelt feladataim között szerepel.¹

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósításáról, illetve magáról a konkrét panaszbeadványban foglaltakról, előzetesen írásbeli tájékoztatást kértem a Fővárosi Kormányhivatal Munkaügyi Központ IV. Kerületi Munkaügyi Kirendeltségének vezetőjétől.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- Az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*]
- A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés *„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.”*]
- A munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés *„Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”*]
- A biztonságos munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: *„Mindен munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”*]
-

Az alkalmazott jogszabályok

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);

¹ Lásd: AJB 3025/2012. számú átfogó jelentés

- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.);
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;

A vizsgálat előzményei

A 2012. évben „A Munka Méltósága” című projekt keretében kiemelt figyelemmel vizsgáltam a közfoglalkoztatás rendszerével összefüggésben felmerülő alapjogi problémákat. A közel egy évig tartó vizsgálsorozat keretében több, az egyes problémapontokat részletesen elemző tematikus jelentést készítettem, amelyekben igyekeztem országos helyzetképet nyújtani a közfoglalkoztatás rendszeréről, szabályozási, gyakorlati problémáiról, az eddig elért eredményekről.²

A közfoglalkoztatás rendszerének alapjogi aspektusú vizsgálatát az indokolta, hogy a magyar *közfoglalkoztatási modell* olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített – az egyéb foglalkoztatási jogviszonyokhoz képest még kevésbé mellérendeltségen alapuló – jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott a szokottnál is kiszolgáltatottabb helyzetben van. A közfoglalkoztatás rendszere ugyanis szorosan, intézményesen kapcsolódik össze a szociális segélyezéssel. A közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony a szociális transferek megvonását jelentheti, amely akár a teljes ellátatlanságba taszíthatja a rászorulót. Másrészt a közfoglalkoztatott – éppen a jogviszony speciális jellegéből adódóan – még azokkal a „alapvető” jogosítványokkal sem rendelkezik a közfoglalkoztatóval szemben, amelyek az „egyéb” munkavállalókat megilletik (pl. a szabadság mértéke, kiadása). Az átfogó vizsgálsorozat lezárultát követően, továbbra is folyamatosan, nagy számban érkeznek hivatalomhoz az ország egész területéről panaszbeadványok a közfoglalkoztatás rendszerével, az egyes közfoglalkoztatási programok gyakorlati megvalósításával összefüggésben, így azok vizsgálata továbbra is kiemelt feladataim közé tartozik.

A megállapított tényállás

A panaszos beadványa szerint 2013. szeptember 4-én vált munkanélkülivé, majd ezt követően kérte álláskeresőként történő regisztrálását. Október elején a munkaügyi kirendeltség levélben arról tájékoztatta, hogy a téli közmunka program keretében részt vehet egy tanfolyamon. Az orvosi alkalmassági vizsgálat elvégzése után azonban arra kérték, hogy várja meg a Zuglói Önkormányzat értesítését arról, hogy mikor, hol kell a képzését megkezdenie. Mivel ilyen értesítést – november elejéig – nem kapott, így saját maga járt utána annak, hogy hol kell jelentkeznie. Ezt követően a Zugló Zrt.-vel munkaszerződést kötött házi betegápoló tanfolyam elvégzésére, azonban arra kérték, hogy mindaddig, amíg a tanfolyam nem kezdődik el, napi 8 órában közterület takarítást végezzen. E munka elvégzéséhez azonban sem munkaruhát, sem védőfelszerelést nem kapott. A Zugló Zrt. arról tájékoztatta, hogy a tanfolyam december 2-án indul, azonban ezen a napon délelőtt még mindig nem tudták, hogy a tanfolyamra mikor és hol kerül sor. December 9-én kellett ismételtelen megjelennie, de még ekkor sem tudták tájékoztatni arról, hogy a tanfolyam lebonyolítására hogyan kerül sor. A panaszos sérelmezte ezt az eljárását, mivel – álláspontja szerint – eleget tett az együttműködési kötelezettségének, minden esetben megjelent a kirendeltség által megjelölt helyen és időben, azonban sem a munkavégzésről, sem a tanfolyamról nem kapott megfelelő tájékoztatást, és a biztonságos munkavégzéshez szükséges eszközöket sem biztosították számára.

² AJB-4162/2012 helyszíni vizsgálatok tapasztalatai; AJB-5631/2012 az értékteremtő közfoglalkoztatásról; AJB-5317/2012 esélyegyenlőség a közfoglalkoztatásban; AJB-5630/2012 Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság közfoglalkoztatási gyakorlata; A jelentések megtalálhatóak a www.ajbh.hu honlapon a dokumentumok/jelentések, indítványok menüpont alatt

A beadványban foglaltakkal, valamint a kirendeltség szervezésében megvalósított konkrét téli közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban tájékoztatást kértem a Fővárosi Kormányhivatal Munkaügyi Központ IV. Kerületi Munkaügyi Kirendeltségének vezetőjétől. Vizsgálatomnak az adott program egészére történő kiterjesztését az indokolta, hogy a hozzám forduló panaszos által sérelmezett hiányosságok más közfoglalkoztatottat is érinthettek, ezért szükségesnek tartottam a program megvalósításának átfogó monitorozását.

A kirendeltség vezetőtől – a panaszban foglaltak kivizsgálása mellett – az alábbi kérdésekre kértem választ:

- időközben elkezdődött-e a házi betegápoló tanfolyam,
- erről hogyan, milyen módon értesítették a részt vevőket,
- hány fő került beiskolázásra, milyen szempontok alapján választották ki, hogy azon az álláskeresők közül ki vehet részt,
- hol, milyen körülmények között kerül sor az oktatásra,
- hogyan választották ki a képző szervezet, az oktatókat,
- hány órában zajlik a képzés, ennek keretében elméleti és/vagy gyakorlati oktatásban is részesülnek-e a részt vevők,
- a tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervezet vagy személyt kértek fel,
- a tanfolyam elvégzése után hol tudnak elhelyezkedni az álláskeresők, ezzel kapcsolatban történt-e előzetes felmérés?

A kirendeltség vezető helyett Budapest Főváros Kormányhivatala (továbbiakban: BFKH) Munkaügyi Központjának igazgatója válaszolt. Levelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos 2013. szeptember 05-től került álláskeresőként a BFKH IV. Kerületi Munkaügyi Kirendeltség – továbbiakban Kirendeltség – nyilvántartásába, amely 80 napra álláskeresési járadékot állapított meg számára. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szerint az álláskeresőként való nyilvántartással vállalt együttműködési kötelezettsége alapján a következő jelentkezési kötelezettségét 2013. december 06-ára írták elő, amelyet azonban nem teljesített.

Az igazgató tájékoztatása szerint a 2013. évi *téli közfoglalkoztatási program*ról az állampolgárok, köztük a nyilvántartott álláskeresők, több forrásból is tudomást szerezhettek – Kirendeltségi tájékoztatások, sajtó –, hiszen a program igen jelentős nyilvánosságot kapott. A program egyik eleme a közfoglalkoztatáson túlmenően a képzésbe vonás lehetősége volt. Tekintettel arra, hogy a programba a korábbi évekhez képest jelentősen nagyobb létszámú közfoglalkoztatottat kellett bevonni, a Kirendeltség a csoportos tájékoztatások előkészítését már szeptember második felében elkezdte szervezni. Igaz, ekkor még a program nem minden részletéről tudott tájékoztatást adni, de a gyors reagálás érdekében a lényeges általános információkat és magát a folyamatot fontosnak tartotta ismertetni a részvételben potenciálisan érintett álláskeresőkkel. A panaszos feltételezhetően ezen alkalmak valamelyikén kapott/kaphatott tájékoztatást a lehetőségről és arról, hogy miként szerveződik tovább a program, és miként kapják folyamatosan a résztvevők az információkat.

A Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt., – továbbiakban Foglalkoztató – tájékoztatása szerint náluk, érdeklődés szándékával, 2013. november 19-én jelent meg először a panaszos. Ekkor ott is tájékoztatták a téli közfoglalkoztatási lehetőségről, és az annak keretében tervezett képzési lehetőségekről. (A Kirendeltség előzetesen a foglalkoztatókkal több körben is egyeztetett a program sikeres megvalósítása érdekében.) A panaszos ezt követően 2013. november 20-án a Kirendeltségen megkapta a közfoglalkoztatásba vonás érdekében a szükséges közvetítőlapot, mellyel vissza is ment a Foglalkoztatóhoz. A Foglalkoztató 2013. november 25-i dátummal leigazolta a közvetítőlapot azzal, hogy 2013. november 27-étől a panaszost közfoglalkoztatási jogviszonyban fogja alkalmazni, s még ugyanezen a napon – 2013. november 25-én – a közfoglalkoztatási jogviszony létrejöttére irányuló közfoglalkoztatási szerződést is megkötötték.

A Foglalkoztató belső szabályzatának megfelelően a munkaruhát és egyéni védőfelszerelést a munka megkezdésének a napján tervezte kiadni. A panaszos azonban 2013. november 27-én nem jelent meg munkakezdésre. A Foglalkoztató néhány napot várt, hátha mégis felveszi a munkát, majd 2013. december 10-vel törölte a Nemzeti Adó-és Vámhivatalnál (továbbiakban: NAV) november 25-én történt bejelentését. A korábban tervezett közfoglalkoztatási jogviszony tehát nem jött létre a panaszos és a Foglalkoztató között.

A Foglalkoztató tájékoztatása szerint a panaszos 2013. december közepén jelent meg újra nála és kérte, hogy szüntessék meg a közfoglalkoztatási jogviszonyát, mert nem hajlandó közterületen (az utcán) munkát végezni. Ekkor azonban a Foglalkoztató tájékoztatta, hogy nem kell a jogviszonyt megszüntetni, mivel az – tekintettel arra, hogy nem vette fel a korábban aláírt szerződés szerint a munkát, azaz nem jelent meg a munkakezdés napján – létre sem jött. A korábbi, a jogviszony létrejöttére irányuló NAV bejelentését is töröltették.

A téli közfoglalkoztatás keretében szervezett *képzéssel kapcsolatban* a BFKH igazgatója a következőkről tájékoztatót. Házi betegápoló képzés az érintett időszakban kizárólag a TÁMOP 2.1.6. program keretében indult és kizárólag közfoglalkoztatási jogviszonyban állóknak lehetett igénybe venni. A képzés első alkalommal 2013. december 02-vel indult, amelybe a Kirendeltség közfoglalkoztatásban lévő ügyfelei közül – a Foglalkoztatóval együttműködésben – 10 főt választottak ki és iskoláztak be. A panaszos kizárólag azért nem vehetett részt a képzésen, mert – a november 25-én aláírt szerződésben foglaltak ellenére – nem jelentkezett munkavégzésre és nem jött létre a közfoglalkoztatási jogviszonya. Újabb házi betegápoló képzés 2014. január 31-én indult, mely alkalommal a Kirendeltség kifejezetten értesítette a Foglalkoztatót a panaszos képzésbe történő bevonása érdekében és kérte, hogy biztosítsa az abban való részvételét. A Foglalkoztató csak ekkor igazolta vissza, hogy a panaszos 2013. november 27-én nem vette fel a munkát, így nincs lehetősége a képzésben való részvételre. A két tanfolyamon a IV. kerületi Kirendeltség ügyfelei közül összesen 11 fő került a házi betegápoló képzésbe. Az igazgató álláspontja szerint a panaszos is sikeresen bekerülhetett volna, akár már a 2013. december 02-án induló képzésbe is, amennyiben november 27-én jelentkezik – az általa is aláírt szerződésnek megfelelően – munkára.

A tájékoztatás szerint a panaszosnak azt követően, hogy nem állt munkába, vissza kellett volna mennie a Kirendeltségre és be kellett volna számolnia a történekről, illetve eleget kellett volna tennie 2013. december 06-i jelentkezési kötelezettségének. A Kirendeltség ugyanis 2014. január 30-ig abban a feltételezésben volt, hogy részt vesz a közfoglalkoztatásban, ezért is intézkedett arról, hogy vonják be a január végén induló képzésbe.

A *téli közfoglalkoztatási program megvalósításával* összefüggésben az igazgató arról tájékoztatót, hogy az a szokottnál is nagyobb volumenű feladat volt, hiszen a programot igen rövid időn belül igen nagy létszámmal kellett megvalósítani, ráadásul több esetben nagyon szoros határidőket kellett tartani. Emellett az induló képzési lehetőségeket – különösen a szakképzést adókat – is igyekeztek maximális létszámban feltölteni.

Az induló téli közfoglalkoztatási programot megelőzően, 2013 szeptemberében a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága a képzésekre vonatkozó piaci igényekről előzetes felmérést végzett. Megkereste a jelentős létszámot foglalkoztató munkaadókat, annak érdekében, hogy előzetesen felmérje képzési igényüket, azaz, hogy a jövőben betölteni kívánt munkakörökhöz milyen végzettségű munkavállalókra tartozna az igényt. A Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ minden évben meghatározza és nyilvánosságra hozza azokat a *képzési irányokat*, amelyekhez – mérlegelési jogkörben – támogatás nyújtható. Azokat a képzési irányokat kell kiválasztania – előre meghatározott szempontok alapján – amelyekhez tartozó képzéseket elvégzett személyek várhatóan a legnagyobb arányban helyezkednek el a munkaerőpiacon.

Az ajánlattételi felhívásnál – a megyénként eltérően összeállított szakirányokat – ezek figyelembe vételével határozta meg a Nemzeti Munkaügyi Hivatal.

A képző szervezet a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény és a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet által meghatározott szigorú feltételek mentén, minden évben meghirdetett képzési ajánlattételi felhívás alapján választják ki. A képző intézményeknek meg kell felelniük a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvényben (Fktv.), valamint a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII törvényben (Szkvtv), és a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben foglaltaknak. A képzési jegyzékbe kerüléshez megfelelő képzési programmal kell rendelkezniük, ennek megfelelően a tananyag összeállítása a képző intézmény kompetenciája, akinek emellett megfelelő szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatókkal és megfelelő tárgyi feltételekkel is rendelkeznie kell. Azoknak a felnőttképzést folytató intézményeknek a jegyzékét, melyek képzési ajánlata a feltételeknek megfelel, a Munkaügyi Központ minden évben nyilvánosságra hozza.

A TÁMOP 2.1.6-12/1-2012-0001 azonosítószámú, „Újra tanulok!” című kiemelt projekt keretében 2013. december 1. és 2014. március 31. közötti időszakban indítani tervezett, közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések jegyzékének összeállításához a Nemzeti Munkaügyi Hivatal külön ajánlattételi felhívást tett közzé. Az ajánlattételi felhívás szerint a képzési támogatás alanya csak olyan tankötelezettségét teljesített, de az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem ért felnőtt személy lehetett, aki közfoglalkoztatási jogviszonyban áll és képzésbe történő bevonásával a közfoglalkoztató egyetértett. A kiírás a támogatható képzések és ajánlott szakirányok körét is meghatározta. Házi betegápoló képzés az érintett időszakban kizárólag a TÁMOP 2.1.6. Projekt keretében, közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan volt igénybe vehető és két képző intézmény szervezésében zajlott.

A Weiss Manfréd Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium által indított képzés 2013. december 02-től kezdődő időponttal, 2014. március 19-ig tartott. A képzés időtartama 350 óra volt, amelyből 109 óra elmélet és 241 óra gyakorlat volt. Az Oktatási és Szakértő Bt. által szervezett képzés 2014. január 31-vel indult, szintén összesen 350 órás képzéssel, amelyből 175 óra elmélet és 175 óra gyakorlat volt. A tanfolyam elvégzése után a közfoglalkoztatottak számára konkrét munkalehetőséget nem minden esetben tudtak felajánlani, hiszen a munkáltatók által az állami foglalkoztatási szervhez bejelentett munkaerőigények függvénye az, hogy egy adott időpontban milyen üres álláshelyekre tud a kirendeltség közvetíteni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett fővárosi kormányhivatal munkaügyi központja és a kerületi munkaügyi kirendeltség³ a vizsgált közfoglalkoztatási terület szempontjából hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

Mindemellett az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatónak tekint valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.⁴ A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához,⁵ másfelől pedig a kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül tehát attól, hogy állami szervről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*.

Mindennek megfelelően vizsgálati hatásköröm a két vizsgált szerv – a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ és a Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt. – tekintetében egyértelműen fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre. Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

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.

³ A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) és (2) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezetből és kirendeltségekből áll. A munkaügyi központok megyei (fővárosi) szervezettel és kirendeltségekkel rendelkeznek, irányításuk alá tartozik az illetékességi területükön lévő valamennyi kirendeltség. A kormányrendelet 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

⁴ Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.

⁵ Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszett alkotmánybíróági 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.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján 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. Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. 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 AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az Alaptörvény VI. cikke az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint ugyanakkor 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. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság 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. A jogállamiság elvének és a tisztességes eljárás követelményének nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban. A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A *Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságának* egy korábbi vizsgálatomra adott tájékoztatása szerint, a 2013-as év közepén a Kormány célul tűzte ki, hogy *2013 novembere és 2014 áprilisa közötti* időszakban 200 ezer fő folyamatos, egyidejű közfoglalkoztatását kell biztosítani. Ennek keretében 2013. december 1. és 2014. március 31. közötti időszakban 100 000 fő képzésének kereteit kellett biztosítani. A 2013-2014. évi téli átmeneti időszak tervezésénél kiemelt szempont volt, hogy a közfoglalkoztatottak részére:

– értelmes, a téli időszakban is végezhető, értékteremtéshez kapcsolódó foglalkoztatást biztosítson, amelyből munkajövedelemhez jutnak a programban résztvevők, valamint

– a képzések nyújtsanak lehetőséget a felzárkóztatásra (az általános iskola 7. vagy 8. évfolyamának befejezésére), alap- és kulcskompetenciák elsajátítására, valamint OKJ-s végzettség megszerzésére, amellyel a nyílt munkaerőpiacon az elhelyezkedési esélyek növelhetők.

A fenti célok megvalósítása érdekében a *2013. év augusztus-október hónapjaiban* születtek meg a program indításának feltételeit meghatározó kormányhatározatok. A kormányhatározatokban megfogalmazottak alapján került sor a közfoglalkoztatási programok előzetes megtervezésére, megszervezésére majd megvalósítására.

A *BFKH igazgatójának tájékoztatása szerint* a 2013. évi téli közfoglalkoztatási programot, azon belül a képzésbe vonást a következő szervezés mentén valósították meg.

A program meghirdetését követően a Kirendeltségek csoportos tájékoztatókra hívták be az álláskeresőket, ahol értesítették őket az induló programról. A csoportos tájékoztatókon az álláskeresők a *konkrétan induló tanfolyamok és azok indulási időpontjainak kivételével* igen részletes tájékoztatást kaptak a program megvalósításáról, annak ütemezéséről. Ezzel párhuzamosan a Kirendeltség folyamatos kapcsolatot tartott a foglalkoztatókkal is, fogadta a közfoglalkoztatás támogatására irányuló kérelmeiket, azokat elbírálta és megkötötte a támogatási szerződéseket. Miután a foglalkoztatókkal megkötötték a támogató hatósági szerződéseket, ezt követően kerülhetett sor az álláskeresők közfoglalkoztatásra történő kiközvetítésére. A kiközvetített álláskeresőknek 2013. november 01. és november 30. között közfoglalkoztatási jogviszonyt kellett létesítenniük a foglalkoztatóval. *A közfoglalkoztatásba kerülést követően a képzésbe vonásig munkavégzésre voltak kötelezve*, hiszen maga a közfoglalkoztatási jogviszony munkavégzésre irányuló jogviszonyként és annak céljával jött létre.

A közfoglalkoztatás ideje alatti *képzésbe vonásra* a TÁMOP 2.1.6-12/1-2012-0001 azonosítószámú „Újra tanulok!” megnevezésű kiemelt projekt keretében volt lehetőség. A közfoglalkoztatottak nyílt munkaerő-piacon történő elhelyezkedési esélyének növelése érdekében ugyanis a program lehetőséget biztosított a közfoglalkoztatásban lévők számára intenzív, az érintettek alapkompenciáit fejlesztő, az általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők felzárkóztatást célzó, illetve OKJ-s, hatósági jellegű, vagy betanító képzésekbe való bekapcsolódásra is. A résztvevők számára a projekt ingyenes lehetőséget biztosított arra, hogy a képzésbe bekapcsolódjanak, és a meglévő tudás-, illetve képzettségi szintjükhöz képest magasabb iskolázottsági, illetve képzettségi szinthez jussanak.

A különféle képzések indulásakor a Kirendeltség a már közfoglalkoztatásban lévőket a foglalkoztatón keresztül, a bekerülés folyamatában lévőket pedig közvetlenül tájékoztatta az induló képzésekről, a képzésbe kerülés bemeneti feltételeiről, a kezdési időpontokról. Ezt követően, illetve ezzel párhuzamosan intézte a TÁMOP 2.1.6. projekt munkatársakkal együtt a képzésbe vonás adminisztrációját (programba vonás, kérelem felvétel, támogatási szerződés előkészítésre stb.). A közfoglalkoztatottak tájékoztatása és képzési kérelmének felvétele több esetben a foglalkoztatók székhelyén, telephelyén – a munkavégzés helyén – történt, annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatottak felé minél rugalmasabb ügyintézkést tanúsítsanak. Egy-egy adott képzésbe történő kiválasztás elsődlegesen az iskolai végzettség, a munkaerő-piaci indokoltság, a foglalkoztatói javaslat, az álláskereső igényei, képességei és – a program fokozatos előrehaladásából fakadóan – az abban történő bevonási (érkezési) és adott tanfolyam indulási ideje alapján történt. A szakképzetlenek részére – lehetőség szerint – szakmát vagy betanító képzést adó képzést igyekeztek ajánlani. Az ebből kimaradók az alapkompencia fejlesztési képzésekbe kerültek. A magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők, akik hely hiányában nem kerülhettek szakképzésbe, vagy nem volt indokolt újabb szakma vagy betanító képzésbe vonásuk, a kompetencia fejlesztő képzésekbe kerültek.

A közfoglalkoztatási jogviszony ideje alatt, amikor a közfoglalkoztatott képzésen vett részt, a munkavégzés alól felmentést kapott, hiszen a képzési kötelezettségének tesz eleget – ezt maga közfoglalkoztatási szerződés is tartalmazta.

Mindezek alapján, *a konkrét panasz vizsgálata során* megállapítottam, hogy a téli közfoglalkoztatási program meghirdetése után a kirendeltségek minden formában igyekeztek tájékoztatni az álláskeresőket az induló programról és képzési lehetőségről. A felkészülésre nyitva álló rövid idő miatt azonban ezen előzetes, csoportos tájékoztatókon – tekintettel arra, hogy a képzések megszervezésére, a képző intézmények kiválasztására, a foglalkoztatókkal történő szerződéskötésre is ezen időtartam alatt került sor – a konkrét munkalehetőségekről és képzésekről még nem volt lehetőségük részletes tájékoztatást nyújtani. Ez lehetett az oka annak, hogy a panaszos – bár már októberben értesült a közfoglalkoztatási munka-és képzési lehetőségről –, annak pontos kezdési időpontjáról és helyszínéről nem kapott konkrét tájékoztatást.

A program megvalósításának előre haladásával – 2013. november 20-án – az illetékes munkaügyi kirendeltség kiközvetítette a panaszost a Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt.-hez, mint Foglalkoztatóhoz, annak érdekében, hogy 2011. november 27-től kezdődően, havi 75.500 forintos munkabér mellett közfoglalkoztatási jogviszonyt létesítsenek. A Foglalkoztató 2013. november 25-i dátummal le is igazolta a közvetítőlapot azzal, hogy 2013. november 27-étől a panaszost közfoglalkoztatási jogviszonyban, személgűjtő, utcaseprő munkakörben alkalmazni fogja, s még ugyanezen a napon – 2013. november 25-én – a közfoglalkoztatási jogviszony létrejöttére irányuló közfoglalkoztatási szerződést is megkötötték. A panaszos azonban a megadott napon a Foglalkoztatónál nem jelent meg, a munkát nem vette fel, így a közfoglalkoztatási jogviszony nem jött létre.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 54. § (9) bekezdés b) és g) pontjai alapján *az álláskereső elhelyezkedése érdekében köteles együttműködni a munkaügyi központ lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes kirendeltségével. Az együttműködés keretében az álláskeresőnek az állami foglalkoztatási szervnél az általa meghatározott időpontban, de legalább háromhavonta jelentkeznie kell, illetve a megfelelő munkahelyre szóló állásajánlatot el kell fogadnia.*

Az Ft. 25. § (1)-(2) bekezdése szerint az álláskeresői járadékra vagy nyugdíj előtti álláskeresői segélyre jogosult vagy abban részesülő *álláskereső az együttműködési kötelezettség keretében a megfelelő munkahelyet köteles elfogadni.* A felajánlott munkahely akkor megfelelő, ha egészségi állapota szerint az álláskereső a munka elvégzésére alkalmas, a várható kereset az álláskeresői járadék összegét, illetőleg – amennyiben az álláskeresői járadék összege a kötelező legkisebb munkabérnél alacsonyabb – a kötelező legkisebb munkabér összegét eléri, a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi álláskereső esetében a két órát nem haladja meg, az álláskereső foglalkoztatása munkaviszonyban történik.

A jogszabályban megfogalmazottak alapján tehát nem releváns az álláskereső iskolai végzettsége, képzettségi szintje, utoljára betöltött munkaköre. Az álláskereső számára bármely olyan álláshely felajánlható, amely a fenti követelményeknek megfelel és amelyet a meglévő végzettségével el lehet látni. Mindezek alapján a képzettségi szintjétől alacsonyabb iskolai végzettséget igénylő munkakör is felajánlható számára.

Az Ft. 54. § (10) és (10a) pontja alapján az álláskeresői járadékra vagy nyugdíj előtti *álláskeresői segélyre jogosult vagy abban részesülő álláskereső az együttműködési kötelezettség keretében a 25. § (2) bekezdésében meghatározott megfelelő munkahelyet köteles elfogadni.* Az olyan álláskereső esetében, aki sem álláskeresői járadékra, sem nyugdíj előtti álláskeresői segélyre nem jogosult, a 25. § (2) bekezdésében foglaltakon kívül a munkahely abban az esetben is megfelelő, ha a foglalkoztatás közfoglalkoztatási jogviszonyban történik. Vagyis az az álláskereső, aki egyik álláskeresői ellátásra sem jogosult, köteles a közfoglalkoztatás keretében felajánlott munkalehetőséget elfogadni. Fentiek alapján a panaszosnak a számára felajánlott munkát el kellett volna fogadnia. Amennyiben mégsem fogadta el, erről – az együttműködési kötelezettsége következtében – tájékoztatnia kellett volna a munkaügyi kirendeltséget.

Összességében – ahogyan arra korábbi vizsgálati jelentéseimben már több ízben is felhívtam a figyelmet⁶ – megállapítottam, hogy a téli közfoglalkoztatási program sikeres megvalósítását jelentősen megnehezítette a felkészülésre biztosított nagyon rövid időtartam. Mindkét programelem vonatkozásában (képzés, foglalkoztatás) megállapítható, hogy azok megvalósításának részletei előre nem voltak ismertek, mintegy „menet közben” történt meg a foglalkoztatók, képzések, képző intézmények kiválasztása, így azokról a munkaügyi kirendeltségek csak fokozatosan, több lépcsőben tudtak részletes felvilágosítást adni.

⁶ Lásd! AJB-1985/2014 számú ombudsmani jelentés

Ez okozta a panaszos által sérelmezett megfelelő tájékoztatás hiányát, amely azonban a program indításának sajátosságából és nem a munkaügyi szervek mulasztásából adódott.

Végezetül, a panasznak azon részével, amelyben a panaszos a munkavégzéshez szükséges munkaeszközök hiányát sérelmezte, vizsgálatot nem folytattam, tekintettel arra, hogy a panaszos a munkát nem vette fel, így munka-, védőeszközt sem kap(hat)ott.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a vizsgálatom nem tárt fel alapjogi visszásságot, valamint arra is, hogy a rendelkezésemre álló adatok alapján a munkaügyi kirendeltség a lehetőségei szerint – a program megvalósításával párhuzamosan – megfelelően és széleskörűen igyekezett tájékoztatni az álláskeresőket a közfoglalkoztatási és képzési lehetőségekről, a konkrét ügygel kapcsolatban további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-8197/2013. számú ügyben**

Előadó: Dr. Fogarassy Edit

Az eljárás megindulása

A büntetlen előéletű, közel 70 éves, roma származású panaszos beadványában sérelmezte, hogy 2012. május 2-án a rendőrök házkutatást tartottak nála, majd előállították, és a Gyömrői Rendőrőrsön bántalmazták. Kifogásolta azt is, hogy a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás miatt indult nyomozást 2013 októberében megszüntette. Kérte másik orvosszakértő kirendelését és az intézkedő rendőrökkel való szembesítését. Álláspontja szerint a szakértő a származása miatt elfogultan járt el a szakvélemény készítése során. A panasz alapján – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése értelmében, az 1. § (2) bekezdésének c) és d) pontjaiban foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel együttműködésben vizsgálatot folytattunk, melynek keretében a Monori Rendőrkapitányság, valamint a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség vezetőjétől az iratok megküldését kértük.¹

Az érintett alapvető jogok

Az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.” (Alaptörvény II. cikk)

Szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” (Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdés)

A hátrányos megkülönböztetés tilalma: „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.” (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés)

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)

A megállapított tényállás

A Pest megyei főügyész rendelkezésünkre bocsátotta a nyomozati iratok másodpéldányát, a Monori Rendőrkapitányság vezetője pedig a rendőri intézkedésekkel összefüggő dokumentumokat, melyek alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A 2012. május 2-án történt események

A panaszos 2012. május 6-án, a budapesti Péterfy Sándor Utcai Kórház-Rendelőintézet és Baleseti Központban (a továbbiakban: Baleseti Központ) az alábbiakat mondta el a BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányságról – a panaszos lánya által telefonon tett bejelentés nyomán – *kiérkezett rendőröknek.*² 2012. május 2-án, 14 óra körül az otthonában tartózkodott, mikor a felesége szólta, hogy rendőrök keresik.

¹ A biztoshelyettes az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

² 01080/10155/2012/id. számú rendőri jelentés

Két férfi és egy női rendőr személyazonossága igazolására szólították fel, mert felmerült a gyanú, hogy betörésből származó lopott dolgot vásárolt. A panaszos elmondta, hogy nem vásárolt semmit, majd átadta az igazolványát; a rendőrök ekkor felírták az adatait, és eltávoztak. Kb. negyed óra múlva öten (három férfi és két nő) tértek vissza azzal, hogy házkutatást fognak fogatosítani a keresett dolog (egy táskában levő laptop) megtalálása érdekében, mire ő házkutatási parancsot kért tőlük. Erre azt válaszolták, hogy mindjárt írnak egyet. Ezt követően szóváltás alakult ki, majd két rendőr megfogta a két alkarját, hátracsavarták és megbilincsték. A bilincs nagyon szorította a csuklóját, ezért szólt, hogy az érszűkületére tekintettel vegyék le róla, kérésének a rendőrök eleget tettek. Ezt követően az egyik férfi és egy női rendőr előállította a Gyömrői Rendőrörsre. Az örsön leültették egy székre, a férfi rendőr elment és egy civil ruhás rendőrrel tért vissza, aki megkérdezte, hogy tudja-e, miért van itt. A panaszos azt felelte, hogy nem tudja, mire a civil ruhás rendőr trágár szavakat használt vele szemben, amit ő felháborodva szóvá tett. A civil ruhás rendőr erre meg akarta ütni, de a panaszos hátrébb lépett, ezért nem találta el, de az őt előállító férfi rendőr hátulról tarkón ütötte (ezt onnan tudja, hogy a civil ruhás szemben állt vele, a női rendőr pedig a látószögében volt). Az ütéstől a földre esett, még annyit érzékelt, hogy a civil ruhás valamivel beleütött a bal oldalába. Ezt követően nem emlékszik, hogy megütötték-e, mert rosszul volt. Kérte, hogy hívjanak mentőt, de erre nem reagáltak, és mikor felségítették a földről, az egyikük (nem tudja, melyikük) belelépett a bal combtövébe, ami korábban műtve volt. Később a civil ruhás rendőr kihallgatta, majd kb. két óra elteltével hazaengedték. Másnap délután mentővel szállították be a kórházba. Az érintett rendőrökről nem tudott személyleírást adni.

A nyomozó ügyészség előtti, 2013. márciusi tanúkihallgatásán a panaszos összességében a fentiekkel egyezően adta elő a történeteket. A rendőrörs előterében leültették, a rendőrnő vigyázott rá, a másik rendőr pedig elment a nyomozóért, aki kiabált vele. Ezután kapta az ütések, melyektől beesett a székek közé, aztán arra emlékszik, hogy rugdosták a bal oldalán. A rendőrnő szemrebbenés nélkül nézte, hogy a társai rugdossák. A két rendőr, aki bántalmazta, végighúzta a kövön és hátrahúzta a folyosó végébe, a csapóajtón túl, ott leültették egy székre, ahol szintén folyamatosan vigyáztak rá. Egy vagy másfél óra múlva hívta be a civil ruhás nyomozó kihallgatni, a jobb kezével az asztalra csapott, a bal keze be volt gipszelve.

A panaszos kérte a nyomozót, hogy minél előbb fejezze be a kihallgatást, mert rosszul érzi magát, és szeretne orvoshoz menni. A kihallgatás végén a nyomozó kikísérte, és azt mondta, „ha mersz vagy fogsz jelenteni, akkor elkapunk az utcán, behozunk, és tényleg meg fogsz döglenni.” Még aznap este elment az ügyeletre, mondta az orvosnak, hogy a rendőrök megverték, másnap reggel elment a sebészetre, majd délután a házi orvosához, aki mentővel a balesetibe vitette. Onnan öt nap után Kerepestarcására, a belgyógyászatra került, ahol még hét napig ápolták.

A házkutatásról készült – ügyszámot nem tartalmazó – jegyzőkönyv szerint lopás megalapozott gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen folyamatban levő eljárásban – a Be. 177. §-a szerinti halaszthatatlan nyomozati cselekményként, „új információ alapján” – került sor a házkutatásra. A házkutatás kezdete: 2012. május 2., 14 óra 16 perc. Felszólításra nevezett (a panaszos) tagadta, hogy bűncselekményből származó tárgyak vannak nála; a keresett tárgyat nem találták meg; a házkutatás eredményre nem vezetett.

A jegyzőkönyvben a panaszos fia az alábbi panasszal élt: „Az intézkedés folyamán az intézkedő rendőrök tudomására hoztuk, édesapám beteg, és nincs itt a keresett tárgy, ennek ellenére előállították, csak szóban ellenszegült.” A jegyzőkönyvet 14.50-kor zárták le, az eljárást vezető rendőrnő és egy férfi rendőr írta alá. Az eljárást vezető rendőrnő a jegyzőkönyv alján kézírással az alábbiakat rögzítette:

„A házkutatás során intézkedés szóbeli ellenszegülése miatt a gyömrői r.őrsre előállították a panaszost, a házkutatás további részében jelen volt a fia”.

*Az előállítás végrehajtásáról/kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló rendőri jelentés*³ szerint a panaszossal szemben 2012. május 2-án 14.30-kor igazoltatás (Rtv.⁴ 29. § (1) bek.), igazoltatott személy átvizsgálása (Rtv. 29. § (4) bek.) és bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy előállítása (Rtv. 33. § (2) bek. b) pont) rendőri intézkedéseket foganatosítottak. A személyes szabadság korlátozásának / kényszerítő eszköz alkalmazásának helye: lakásban, Gyömrőn, „az Rtv. 39. § (1) bek. b) pont gyanúsított elfogása és előállítása céljából magánlakásban intézkedés.”

„Az intézkedés során kényszerítő eszközt alkalmaztam: 1. testi kényszer 2. bilincs.

1. Rtv. 30. § (1) bek. igazoltatás, 2. Rtv. 29. § (4) bek. igazoltatott személy átvizsgálása, 3. Rtv. 33. § (2) bek. előállítás, 4. Rtv. 48. § bilincs.” A kényszerítő eszköz alkalmazására figyelmeztetés történt. Bilincset 14. 40 perctől 14.50 percig alkalmaztam. A rendőri intézkedés során sérülés nem keletkezett.

Az intézkedés alapjául szolgáló esemény rövid leírása:

„Szolgálatom teljesítése során a fenti napon és időben parancsnoki utasítás alapján megjelentem a házkutatással érintett [a panaszos] ingatlanánál házkutatás céljából. A helyszínen fogadott az érintett, akit tájékoztattam, hogy bűncselekményből származó laptopot keresünk. Ezt követően az érintett az intézkedésen felháborodott, majd kiabálni kezdett, többszöri felszólításra sem adta át az igazolványát. Közöltem vele, hogy amennyiben az intézkedésnek nem tesz eleget, kényszerítő intézkedést fogok vele szemben alkalmazni. Az érintett az intézkedés alatt passzívan ellenállt, az intézkedést akadályozta. A házkutatást lefolytató kollegákat folyamatosan szidalmazta, valamint azt kiabálta, hogy „Semmi joguk nincs bejönni a házamba”, valamint, hogy „Tisztában vagyok a jogaimmal, és maguk ezért még fizetni fognak!”. Ezt követően felszólítottam az érintettet a cselekménye abbahagyására, majd közöltem vele, hogy működjön együtt az intézkedés során, melynek nem tett eleget, a bejárati ajtó mellett levő hálószoba ajtót bezárta, a kollegák elé állt felemelt kézzel, hangosan kiabálva. A fentieket követően a tanult önvédelmi fogásokkal jobb kezét hátra csavarva a falhoz szorítottam, majd kezeit hátrahelyzetbe bilincseltem. Az érintett agresszívan egyfolytában házkutatási parancsot követelve kiabált, valamint többször is közölte, hogy nincs joguk ehhez. A fent nevezett személyt bűncselekmény alapos gyanújával a Gyömrői Rendőrőrsre sérülés- és panaszmentesen előállítottam. További intézkedés végett átadásra került.”

Az átadás időpontját ugyanakkor nem rögzítették, csak azt, hogy az előállítás oka 2012. május 2-án, 16.59-kor megszűnt.

A jelentés – gépelve – tartalmazza még a panaszos kézzel aláírt alábbi nyilatkozatait: a jogorvoslati jogaimra vonatkozó tájékoztatást megkaptam; a velem szemben alkalmazott személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel/kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban panasszal nem élek; az előállítás okáról, valamint időtartamáról szóló írásos tájékoztatást/igazolást átvettem; élelmezést nem kértem; betegségben nem szenvedek; *a sérülésem a rendőri intézkedés során keletkezett, orvosi ellátásban nem részesültem.* A jelentést a panaszos előállítását foganatosító két rendőr (egy férfi és egy nő) írta alá.

A *parancsnoki kivizsgálás* eredménye szerint az Rtv. 29. § (1) bek. szerinti igazoltatás, az Rtv. 29. § (4) bek. szerinti igazoltatott személy átvizsgálása, az Rtv. 33. § (2) b) szerinti előállítás, mint személyi szabadságot korlátozó intézkedés jogszerű és szakszerű volt.

³ Ügyszám: 13050/861/2012/bü. illetve kézzel ráírva 13050-4253/2012.ált.

⁴ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)

A kényszerítő eszköz alkalmazásának feltételeit a parancsnok szintén kivizsgálta, és megállapította, hogy az Rtv. 30. § (1) bek. szerinti igazoltatás,⁵ az Rtv. 29. § (4) bek. szerinti igazoltatott személy átvizsgálása, az Rtv. 33. § (2) bek. szerinti előállítás és az Rtv. 48. § szerinti bilincs alkalmazása jogszerű és szakszerű volt. A rendőri intézkedések az arányosság követelményének is megfeleltek.

A panaszos részére átadták a parancsnok (ügyeletes) által aláírt *igazolást a rendőrségi előállítás időtartamáról*, mely szerint „az előállítás 2012. február 27. 18.00 órától...óraig tartott, ekkor szabadon bocsátva.”

A panaszost – dolog elleni erőszakkal kisebb értékre elkövetett lopás ügyében – 2012. május 2-án 16. óra 38-tól 16. 52-ig tanúként hallgatta ki a házkutatást vezető rendőrnő és a civil ruhás nyomozó. A *tanúkihallgatásról készült jegyzőkönyv*⁶ szerint a tanú azt nyilatkozta, hogy a bűncselekménnyel kapcsolatban nem tud mit mondani, nem hallott róla, a keresett dolgot nem találták meg nála, soha nem vett laptopot, a feltételezett elkövetőt névről nem ismeri, ha látná, akkor lehet, hogy megismerné.

2. A panaszos bántalmazása ügyében készült rendőri jelentések

A BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályának vezetője 2012. május 6-án megküldte a Monori Rendőrkapitányság vezetőjének a rendőri jelentést – a kórlapot is mellékelve – a panaszos bántalmazásáról. A jelentés tartalmazza, hogy a rendőrök beszéltek az ügyeletes orvossal, aki elmondta, hogy a beteg bal oldalán 3 db kb. 6 cm átmérőjű haematóma van, egyéb sérülése nem látható, további esetleges belső sérüléseit vizsgálják. A Baleseti Központban készült kórlapon rögzítették, hogy „az OMSZ elmondása szerint tegnap állítólag rendőrök bántalmazták, bal oldala, mellkasa, hasa sérült.” Diagnózisok: az ágyéki csigolyák és a medence egyéb részeinek rándulása és húzódása, esés. A Monori Rendőrkapitányság vezetője 2012. május 12-én továbbította a május 11-én érkezett iratokat a *Gyömrői Rendőrőrs* megbízott parancsnokának.

A *parancsnok* 2012. június 5-én írt *jelentésében*⁷ – a beosztottai által készített rendőri jelentések alapján – az alábbiak szerint foglalta össze az eseményeket: A hatóság (Gyömrői Rendőrőrs) büntetőeljárást folytat dolog elleni erőszakkal kisebb értékre elkövetett lopás ügyében egy albertirsai lakos ellen. Az ismeretlen helyen tartózkodó férfit 2012. május 2-án, Gyömrőn igazoltatták, és a rendőrsre előállították. A szolgálatban levő parancsnok-helyettes erről tájékoztatta a rendőrs nyomozóját, aki korábban kéztörés miatt a szolgálat teljesítése alól felmentést kapott. Tekintettel arra, hogy a nyomozó az ügyel kapcsolatban átfogó ismeretekkel rendelkezett, az eljárás sikeres befejezése érdekében a rendőrsre érkezett. A gyanúsított kihallgatását 14.22-kor kezdték meg a parancsnok-helyettesel, azon jelen volt egy őrmester is. A gyanúsított vallomása alapján – miszerint a panaszossal megegyező keresztnevű és azonos utcában lakó férfinak adott el egy laptopot – a szolgálatban levő járőrök (két férfi és egy nő) a gyanúsítottal együtt megjelentek az utcában, ahol a panaszos lakik, és azonosították a címet. Miután a panaszos és családja észlelték a rendőröket, szükségessé vált halaszthatatlan nyomozati cselekményként a házkutatás lefolytatása.

A házkutatást vezető rendőrnő a járőrökkel együtt ment az ingatlanhoz, a panaszos feleségének, majd a panaszosnak is elmondta a nyomozati cselekmény szükségességét és okát. Ezt követően felszólították őket a személyazonosságuk igazolására, melynek eleget tettek. Miután a keresett tárgyat felszólításra nem adták elő, a rendőrök megkezdték a házkutatást.

⁵ Rtv. 30. § (1) A rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja. Ez az ún. „*fokozott ellenőrzés*” keretében történik, melynek alkalmazására a vizsgált esetben nyilvánvalóan nem került sor.

⁶ Ügyszám: 13050/861/2012/bü.

⁷ Ügyszám: 13050-4305/2012.ált.

A panaszos, a felesége és a fia hangosan és agresszívan próbálták kifejezésre juttatni a nemtetszésüket; felháborodva közölték, hogy nem lehet végrehajtani a házkutatást, mert szívbetegek és engedélyt kell mutatni. Miután a panaszos a szobaajtó elé állt, és közölte, hogy oda a rendőrök nem fognak bemenni, a házkutatást vezető rendőrnő kilátásba helyezte a panaszos előállítását az eljárás akadályozása miatt. Mivel a panaszos nem mozdult az ajtóból, sőt a rendőröket szidalmazta, két rendőr a tanult önvédelmi fogásokkal nevezett kezeit hátrabilincselte, és közölték vele az előállítás tényét.

A testi kényszer fogatosítására az arányosság figyelembevételével, bilincs alkalmazására az Rtv. 48. § b), c) és d) pontjai alapján került sor. Kis idő elteltével a már lehiggadt panaszos a helyszínen közölte a rendőrökkel, hogy a bilincs szorítja a csuklóját, és érszükülete van, mire levették róla a bilincset. Ezt követően a panaszost két rendőr (egy férfi és egy nő) előállította a rendőrsre. Az előállítás az Rtv. 33. § (2) bek. alapján, a ruházat átvizsgálása pedig az Rtv. 31. § (1) bek. alapján jogszerű és szakszerű volt.

A panaszos előállítása idején a nyomozó a gyanúsított gondnokának nyújtott szóbeli jogi felvilágosítást az eljárás menetéről, jogairól és kötelezettségeiről, amikor hangos kiabálásra és szitkozódásra lett figyelmes. A közlekedő folyosó ajtajában találkozott a panaszossal és az őt előállító két rendőrrel, a férfi rendőr közölte a nyomozóval az előállítás tényét, mire a panaszos azt kiabálta, hogy „hazudik”.

A nyomozó közölte a panaszossal, hogy a kiabálásával nyomozati cselekményt zavar, melyre azt a választ kapta, hogy „nem érdekel”. Ekkor a „törvény nevében” szavakkal a nyomozó ismételtlen figyelmeztette a panaszost egyrészt, hogy fejezze be a kiabálást, másrészt, hogy ne mászkáljon a rendőrsre épületében. A nyomtatékosítás kedvéért kényszerítő eszköz alkalmazását helyezte kilátásba, melynek hatására a panaszos leült egy székre. A parancsnok-helyettes szóban meghallgatta a panaszost, aki elmondta, hogy a rendőri intézkedéssel kapcsolatban sérülése nem keletkezett, az ellen nem élt panasszal. Elmondta azt is, hogy szívbeteg és a gyógyszert még nem vette be. A parancsnokhelyettes erről értesítette a házkutatást vezető rendőrnőt, akinek a panaszos felesége átadta a gyógyszert. A panaszos az őrön megkapta a gyógyszert, ezen kívül orvosi ellátást nem igényelt. Későbbi tanúkihallgatása során nyugodtan viselkedett, nem élt panasszal az eljárás ellen. Ezt követően sérülés- és panaszmentesen szabadon bocsátották.

A parancsnok 2012. május 14-én, telefonon felvette a kapcsolatot a panaszossal, aki közölte, hogy nem kíván a parancsnoki kivizsgálás kapcsán kezdeményezett meghallgatáson részt venni. A parancsnok jelentés készítésére utasította az érintett rendőrkollegákat, ugyanakkor az előállítást végző rendőrnő és a házkutatást fogatosító rendőr jelentéseinek beszerzésére nem volt lehetőség, mert a panasz beérkezéséig visszavezényelték őket a Miskolci Rendészeti Szakközépiskolába.

A parancsnok megjegyezte egyrészt, hogy az intézkedéskor a nyomozó bal keze láthatóan be volt gipszelve, gyógyászati segédeszközzel a nyakába volt kötve. Másrészt hangsúlyozta, hogy *a panaszos az előállításáról készült jelentésben, a parancsnok-helyettes általi szóbeli meghallgatása során és a tanúkihallgatási jegyzőkönyvben is úgy nyilatkozott, hogy sérülése nem keletkezett, valamint az intézkedésekkel szemben panasszal nem él.*⁸ Rögzítette továbbá, hogy a panaszos a megkeresésére nem volt hajlandó bejönni a rendőrsre a vélt vagy valós sérelmeit előadni, illetve, hogy a vele szemben intézkedő rendőrökről sem tudott személyleírást adni. Mindezek alapján a parancsnok a panaszt nem tartotta megalapozottnak, ezért nem javasolta eljárás megindítását a kollegákkal szemben.

A Monori Rendőrkapitányság vezetője – további intézkedés, kivizsgálás céljából – 2012. VI. 19-én megküldte az ügy összes iratát a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség részére.

⁸ Ezt a megállapítást a parancsnokhelyettes jelentése is szó szerint tartalmazta.

3. A panaszos sérüléseiről készült orvosi dokumentumok

A panaszos 2012. május 2-án a rendőrösről hazament, lepihent, de mivel rosszul érezte magát, este felkereste az ügyeletet. A *Központi Orvosi Ügyeleten*, május 2-án készült *vizsgálati lap* tartalmazza, hogy „elmondása szerint állítólag a rendőrök bántalmazták.” Mindkét csuklón bőrpír, bilincselés nyomaként elfogadható. A bal VII. borda hátul nyom.érz., bal combtőben jelez fájdalmat, de itt bőrsérülés nem észlelhető. Diagnózis: magasvérnyomás-betegség, a mellkas zúzódása. Alkalmi fájdalomcsillapító, holnap sebészet.

A gyömrői *Szakorvosi Rendelőintézet Traumatológiáját* másnap reggel kereste fel a panaszos. A május 3-án kiállított *ambuláns adatlap* szerint „elmondása alapján május 2-án rendőrök bántalmazták.” A röntgen törést nem mutatott ki, az orvos másnapra CT-re jegyezte elő. Diagnózis: a mellkas zúzódása, a lép sérülése. A nyomozati iratok között megtalálható egy formanyomtatvány „*orvosi látlelet és vélemény*”, amit az ambuláns lapot kiállító orvos töltött ki kézzel, 2013. február 5-i dátummal, Sebészet II. pecséttel. A látlelet szerint a panaszos 2012. május 3-án reggel 8-kor jelentkezett az orvosi ellátásra. Május 2-án rendőrségi intézkedés során sérült meg a Gyömrői Rendőrőrsön. Megbilincselése során mindkét csuklóján, felkarján, alkarján megragadási nyomok (felületes véraláfutás) alakultak ki. A bilincselés helyén a csuklón véraláfutás, a mellkasfal bal oldalán véraláfutás és légzésre fokozódó fájdalom. Hason – végtagon műtét hegyei (érműtétje volt). A baloldali combtőben (itt is van műteti heg) (megtaposták?) fájdalmat jelez (külsérelmi nyom nincs). Nem alkoholos, de zaklatott (az átélt események miatt). Borda röntgen: negatív. A kórisme: *Testszerte zúzódások és felületes bőr alatti bevérzések*. A gyógytartam szövödménymentes gyógyulás esetén előreláthatólag 8 napon belüli.

A *házi orvos* május 3-án délután vizsgálta meg a rendelőjében a panaszost, aki elmondta, hogy tegnap délután rendőrök megverték, bal oldala fáj. Az orvos diagnózisában a lép sérülését állapította meg, és mentővel a Baleseti Központba utalta a panaszost.

A *Baleseti Központban* 2012. május 30-i dátummal kiállított, és a Gyömrői Rendőrőrsnek megküldött *orvosi látlelet és vélemény* az alábbiakat rögzítette: OMSz elmondása szerint tegnap állítólag rendőrök bántalmazták, bal oldala, mellkasa, hasa sérült. Lépruptura gyanúja merült fel. Fej, nyak: traumás eltérés nélkül. mellkas: részarányos, stabil, nyomásérzékenységet bal alsó bordák felett jelez. Ritmusos szív működés. Has: puha, betap. Kóros resistencia nincs, nyomásérzékenység bal felhasban. Máj nem elérhető, lép nem tap. Végtagok: friss traumás eltérés nincs. Mellkas, bal borda röntgenen kóros eltérés nem látható, bordatörés nem ábrázolódik. Teljes has és kismedence UH: szabad hasi folyadék nem látható, a lépruptura nem igazolható.

Kórisme: Bal oldali mellkasfali zúzódás. Megfigyelés léprepedés gyanúja miatt. Bal oldali lágyékhajlat tájéki zúzódás. Korábbi bypass beültetés combi verőérbe. A gyógytartam szövödménymentes gyógyulás esetén előreláthatólag 8 napon belüli. A panaszost a Baleseti Központból május 8-án bocsátották el, és a Pest Megyei Flór Ferenc Kórház II. Belgyógyászat Angiológiai Osztályára szállították, ahol május 14-ig kezelték.

4. A hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás büntettének gyanúja miatt indult ügyészségi nyomozás

A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Ügyeleti Osztályának vezetője 2012. május 7-én – további eljárás lefolytatása végett – megküldte a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség (a továbbiakban: nyomozó ügyészség) részére a panaszos lánya által május 6-án, telefonon tett bejelentésről készült hivatalos feljegyzést, a panaszos kórházi meghallgatásáról készült rendőri jelentést, valamint a kórlap másolatát. A *nyomozó ügyészség* ügyésze 2012. május 21-én, Nyom. 295/2012. számon – a Btk. 226. § (1) bekezdésébe ütköző és aszerint minősülő hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás büntettének gyanúja miatt – *indított eljárást az ügyben*, először a feljelentés kiegészítését, majd június 20-án a nyomozást

elrendelve. A nyomozó ügyészség vezetője 2012. július 20-án, szeptember 20-án, november 20-án, majd 2013. január 21-én – 2013. május 21-ig – *meghosszabbította a nyomozás határidejét*, tekintettel arra, hogy az eljárás során további nyomozati cselekmények elvégzése szükséges. Az eljárás megindulásától számított több mint egy évet követően, 2013. május 29-én a Pest Megyei Főügyészség csoportvezető ügyésze 2013. július 21-ig, majd szeptember 21-ig meghosszabbította a nyomozás határidejét. *Az iratok között a nyomozás határidejének további meghosszabbításáról nem található határozat.*⁹

Az eljáró ügyész 2012. május 29-én *megkereséssel fordult* a Monori Rendőrkapitányság vezetőjéhez, arról tájékoztatva, hogy polgári ügyben elkövetett hamis tanúzás büntetnének gyanúja miatt feljelentés-kiegészítést rendelt el. Kérte a 4305/2012.ált. számon folytatott parancsnoki kivizsgálás során keletkezett valamennyi irat soron kívüli megküldését. Az iratokat a rendőrkapitány június 6-án megküldte.

2012. június 20-án az ügyész ismételt megkereste a Monori Rendőrkapitányság vezetőjét a panaszossal szemben foganatosított előállítással és kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatos valamennyi eredeti irat megküldése érdekében. Kérte továbbá, hogy közöljék az előállítás időtartama alatt kik tartózkodtak a Gyömrői Rendőrőrsön, és kik viseltek egyenruhát, illetve civil öltözéket. Megkereste a panaszos gyömrői háziorvosát is az ellátásával kapcsolatos orvosi dokumentáció soron kívüli megküldése érdekében.

A háziorvos június 26-án kelt levélben megküldte az ügyésznek a panaszos vizsgálatáról készült dokumentumot (kórházi beutalót), és tájékoztatta, hogy a beutaló szövegében leírtakon túl a beteg állapotával kapcsolatban mást nem tud közölni. Felhívta ugyanakkor az ügyész figyelmét arra, hogy tudomása szerint a panaszost május 2-án a gyömrői orvosi ügyeleten, valamint május 3-án a gyömrői szakrendelő sebészetén is ellátták.

A monori rendőrkapitány július 4-én kelt levélben adott tájékoztatást a feltett kérdésekre, továbbá küldte meg a kért iratokat.

Ezt követően *az ügyész hét hónappal később*, 2013. január 29-én *kereste meg* a gyömrői Szakorvosi Rendelőintézet Sebészetét, valamint az Orvosi Ügyeletet a panaszos ellátásával kapcsolatos dokumentumok megküldése érdekében. Aznap megkereste továbbá a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság (PMRFK) Humánigazgatási Szolgálatát is a Gyömrői Rendőrőrs állományába tartozó rendőrök fényképének beszerzése érdekében. A rendelőintézet február 5-én, az ügyelet február 20-án, a PMRFK február 7-én küldte meg a kért iratokat.

A nyomozó ügyészség *a sértett és más tanúk kihallgatását* 2013. március 4-én, a Gyömrői Polgármesteri Hivatal hivatalos helyiségében *foganatosította*. A sértettet az ügyész kétszer is figyelmeztette a hamis vád következményeire, de a panaszos fenntartotta a vallomását („még életemben nem voltam büntetve, nincs okom hazudni”). Részletes személyleírást továbbra sem tudott adni, de az őt bántalmazó civil ruhás nyomozót a teljes nevén megnevezte. Az ügyész ismertette a sértettel a kórházi meghallgatásáról készült rendőri jelentést, mire a panaszos elmondta, hogy akkor még nem volt teljesen észnél, utána vitték koponya CT-re, mert kettős látása volt.¹⁰

Ezt követően kihallgatták a feleségét, a lányát, aki a feljelentést tette, és a lánya férjét is, aki a panaszos sérüléseiről a kórházban fényképfelvételeket készített, amiket az eljárás során becsatoltak. A felesége azt vallotta, hogy a fia elment a rendőrségre, de nem engedték be, aztán a férjével együtt jött haza, aki lefeküdt. Egy órán belül felkelt, mert rosszul volt, és elment az ügyeletre. A férje sérüléseit látta, neki is elmondta, hogy a rendőrök bántalmazták.¹¹

⁹ A Monori Rendőrkapitányság vezetője által 2012. június 19-én megküldött és június 21-én a nyomozó ügyészségre érkezett – az ügyben készült rendőri jelentéseket is mellékelő – átirat alapján egy másik ügyész július 12-én nyomozást rendelt el, Nyom. 458/2012. számon. A két ügyet a nyomozó ügyészség vezetője 2012. augusztus 15-én kelt határozatában egyesítette. A határozat két ízben is tartalmazza azt a „tényt”, hogy a 2012. szeptember 20-án elrendelt nyomozáshoz egyesíti a Nyom. 458/2012. számú ügyet.

¹⁰ A jelentésben az szerepel például, hogy a felesége hívta a mentőt, de valójában a háziorvos.

¹¹ „Elmondta, hogy nagyon csúnyán fogadták őtet, ép hogy beköszönt, már ütték, rugdosták.”

A panaszos lánya azt vallotta, hogy több helyre is telefonált a történetek kivizsgálását kérve, de a Monori Rendőrkapitánysághoz nem szeretett volna fordulni. Mikor az édesapja hazajött a kórházból, május 14-én keresték telefonon Gyömrőről, ő vette fel, majd átadta az apjának, aki mondta, hogy ő biztosan nem megy be hozzájuk, nehogy még egyszer megverjék. Az apja azt is elmondta, hogy a rendőr átadta a telefont az őt bántalmazó nyomozónak, aki mondta neki, hogy megérkezett a feljelentés, és beszéljék meg. A lánya ezt követően fel is hívta a Monori Rendőrkapitányságot, hogy tényleg annak a rendőrnek kell kihallgatnia az apját, aki megverte, és ha tényleg szükséges, Monorra bemegy, de Gyömrőre nem. A monori rendőr azt mondta, hogy ők is látják a feljelentést, de nem kell kihallgatni az édesapját. A sértett vejét a fényképfelvételek készítéséről hallgatták ki, majd a gyömrői háziorvost is kihallgatták, aki semmit sem tudott hozzátenni az általa korábban írásban előadottakhoz.

Végül – a gyömrői rendőrök közül egyedül – a rendőrőrs parancsnok-helyettesét hallgatták ki, aki elmondta, hogy a történetekről jelentést készített, az abban foglaltakat fenntartja, akkor még jobban emlékezett, most már csak nagy vonalakban emlékszik. Feltehetően az ún. ügyfélváró részen beszélt az úrral, megkérdezte tőle, hogy van-e panasza vagy sérülése, de nem volt. Később mondta, hogy szívbeteg, de nincs nála a gyógyszere, ezért kérte, hogy hozzák el neki. Az egyik rendőr kollega kiment, és elkérte a feleségétől a gyógyszert, amit az úr megkapott. A bántalmazással kapcsolatban azt vallotta, hogy nem hiszi, hogy az urat előállító rendőrök a kocsi bántalmazták volna. Az ő irodájának ajtaja a folyosóra nyílik ugyan, nem lát rá az ügyfélváróra, de szóváltást vagy bármiféle zajongást nem hallott, pedig az irodájában ült, és hallania kellett volna.

A nyomozó ügyészség 2013. április 24-én kelt határozatában *igazságügyi orvosszakértőt rendelt ki*, akinek megküldték a nyomozati iratok másodpéldányát. A szakértőnek az alábbi kérdésekre kellett választ adnia: A panaszosnak milyen sérülései keletkeztek a vonatkozó orvosi dokumentumok¹² és a csatolt fényképek alapján; a panaszos sérülései keletkeztek-e az általa elmondottak szerint rendőri bántalmazás, illetve székek közé esés következtében; sérülései keletkeztek-e a rendőrök által alkalmazott testi kényszer következtében; melyik keletkezési mód a valószínűbb, illetve kizárható-e valamelyik keletkezési mód; mennyi a sérülések tényleges gyógytartama; súlyosabb sérülés bekövetkezésének reális lehetősége fennállt-e.

A szakértő 2013. május 16-án kelt *szakvéleményében* az orvosi előzményi adatok között csupán a gyömrői orvosi ügyeleten készült vizsgálati lapot, a Baleseti Központban készült orvosi látletet és véleményt, illetve kórlapot tüntette fel, a többi orvosi dokumentumot nem. Véleményében a Baleseti Központ látlete alapján rögzítette a panaszos sérüléseit, továbbá felhívta a figyelmet, hogy a kérdésben jelzett fényképeket nem találta meg az iratok között. A feltett kérdésekre válaszolva közölte, hogy az orvosi dokumentációk alapján a sértett a bal mellkasfal, valamint a bal lágycsont-tájék zúzódását szenvedte el, melyek nyolc napon belül gyógyuló sérülések. A tényleges gyógytartam szövődésmenyes gyógyulás esetén 5-7 nap.

A sérülések kis-, esetleg közepes erejű tompa erőbehatásoktól keletkeztek; származhatnak ütésektől, ütődésektől. Figyelembe véve az erőbehatásokat, a sérült testtájékokat, súlyosabb sérülés reális lehetősége nem állt fenn. Tekintettel arra, hogy az orvosi dokumentációkban a fejen, a nyakon, csuklókon sérüléseket nem rögzítettek (a csuklókon csupán bőrpír volt, ami származhatott a kényszerítő eszköztől), a sértett által elmondottak egy része orvosszakértői adatokkal nem támasztható alá. A mellkasfal és a lágycsont sérülései keletkeztek a székek közé eséskor is.

¹² Külön felsorolták a vonatkozó orvosi dokumentumokat: a Baleseti Központ által kiállított kórlapot, látletet és zárójelentést, a háziorvos beutalóját, a Szakorvosi Rendelőintézet látletét, a gyömrői orvosi ügyeleten kiállított vizsgálati lapot és a Flór Ferenc kórház zárójelentését.

„Tekintettel arra, hogy horzsolással járó sérülések a sértett testén nem voltak rögzítve, így az a valószínűbb, hogy nem a székek közé eséskor keletkeztek a mellkas, illetve a hasfal lágyrész zúzódásai.”

Mivel nincs adat arról, hogy a sértetten milyen ruházat volt, nem zárható ki az sem, hogy a sérülések a székek közé zuhanáskor keletkeztek.

A nyomozó ügyészség 2013. július 2-án szemlét tartott a Gyömrői Rendőrőrsön, melynek során fényképeket készítettek. A *sértett folytatólagos tanúkihallgatását* is foganatosították, ennek során az ügyész megkérdezte, hogy milyen ruhát viselt az előállításakor. Az ügyész tájékoztatta a panaszost, hogy miután a kirendelt orvosszakértő véleménye szerint a sérülései nyolc napon belül gyógyulóak, magánindítványt terjeszthet elő. A panaszos kérte, hogy vonják felelősségre a rendőröket, és magánindítványt terjesztett elő.

A nyomozó ügyészség 2013. július 18-án kelt határozatában elrendelte a *szakértői vélemény kiegészítését*, és a szakértő rendelkezésére bocsátotta a nyomozati iratok első példányát. Kérte, hogy a fényképfelvételek megtekintését, valamint a sértett-tanú folytatólagos kihallgatási jegyzőkönyvét tanulmányozva nyilatkozzon arról, hogy a fényképfelvételeken látható sérülések megfelelhetők-e az orvosi dokumentációkban rögzítetteknek, illetve a sértett elmondásának.

A szakértő 2013. szeptember 11-én kelt vélemény-kiegészítésében leírta az öt csatolt fényképen látott sérüléseket (egyik kézszár felületes zúzódása, bal kézszáron bőr alatti bevérzés, bal csuklón felületes bevérzésnek, zúzódásnak tűnő terület, bal oldali mellkasfalon egyértelműen bőr alatti bevérzések, bal oldali III. lábujjon bőr alatti bevérzés, zúzódás). Megállapította, hogy a fényképeken látható sérülések közül az orvosi látletben csak annyi van leírva, hogy bal oldala, mellkasa, hasa sérült; a végtagokon friss traumás eltérés nem látható, vagyis a fenti sérülések – a mellkasi sérüléseken kívül – nem voltak rögzítve.

A sértett kihallgatási jegyzőkönyvében előadta, hogy a bal kezét csavarták hátra, valamint a bal oldalát rugdosták. Ezek a sérülések a fényképfelvételeken rögzítve vannak. A nyakra történő ütésről orvosi adat nem áll rendelkezésre. Olyan sérülés, amely a bilincs használatát igazolta volna, a fényképeken nem látható, így orvosi adatokkal a megbilincselésétől esetlegesen keletkezett sérülések nem támaszthatók alá. A bal középső lábujj sérülése akár a lábujjakra történő rátaposáskor is keletkezhetett, de erre vonatkozóan a tanúvallomásban nincs adat. „A bal mellkasfal felszínes lágyrész zúzódásai ütésektől, ütődésektől, esetleg kis erejű rúgásoktól is származtathatók, de eszköz behatárolására nem alkalmasak. Nem zárható ki az sem, hogy két szék közé eséskor jöttek létre.”

A *nyomozó ügyészség* 2013. október 29-én kelt *határozatában a nyomozást – bizonyítottság hiányában*¹³ – *megszüntette*. Az indokolás a tényállás ismertetése keretében tartalmazza, hogy a sértett „az intézkedéssel szemben panasszal nem élt, azonban úgy nyilatkozott, hogy a rendőri intézkedés során sérülése keletkezett.” Rögzítették továbbá, hogy a sértett magánindítványt terjesztett elő, és kérte a vele szemben intézkedő rendőrök felelősségre vonását.

A nyomozás megszüntetésének oka az indokolás szerint elsősorban az volt, hogy „az igazságügyi orvos-szakértő a sérülés keletkezésével kapcsolatban kategorikus véleményt nem tudott adni, így bár nem lehetett azt kizárni, hogy a sérülések egy része rendőri intézkedés során keletkezett, ugyanakkor az is megállapítható, hogy a sértett által elmondottak egy része orvosszakértői adatokkal nem támasztható alá.” Ezt követően az Rtv. szerinti igazoltatás (29. §), valamint a testi kényszer (47. §) szabályozását ismertette a határozat, majd leszögezte, hogy „a rendelkezésre álló adatok és bizonyítékok alapján azt lehet megállapítani, hogy a sértettel szemben jogszerűen került sor testi kényszer alkalmazására, és sérüléseinek egy része a *jogszerű* rendőri intézkedés során keletkezhetett.

¹³ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.) 190. § (1) bekezdés b) pont

Figyelemmel azonban arra, hogy az igazságügyi orvosszakértői vélemény a többi sérülés keletkezésére vonatkozóan a sértett vallomását megerősíteni nem tudta, azt csupán közvetett tudomással bíró érdekelt tanúk – hozzátartozók – vallomása támasztja alá, mely vallomások objektivitás hiányában kisebb súllyal veendő figyelembe a bizonyítékok értékelésekor.

Így bár nem zárható ki, hogy a sértett következetes, kitartó és túlnyomórészt egybehangzó vallomásainak megfelelően a rendőri intézkedés során bántalmazás érte, a rendelkezésre álló bizonyítékok arra nem elegendők, hogy bármely, vele szemben intézkedő, vagy vele kapcsolatba került rendőrrel szemben megalapozott gyanú közlésére kerüljön sor, ezért a nyomozás bizonyítottság hiányában történő megszüntetéséről határoztam.”

A sértett 2013. november 13-án személyesen tett panaszt a nyomozó ügyészségen, új orvosszakértő kirendelését és az őt bántalmazó rendőrökkel való szembesítését kérve. A nyomozó ügyészség a sértett panasa alapján, 2013. november 14-én kelt határozatában kijavította a nyomozást megszüntető határozatban tévesen szereplő dátumokat.

A *Pest Megyei Főügyészség* a sértett panaszát alaptalannak találta, és azt 2013. december 3-án kelt határozatában elutasította. Felhívták a sértett figyelmét, hogy a határozat közlésétől számított 60 napon belül pótmagánvádlóként léphet fel, személyes költségmentesség és pártfogó ügyvédi képviselőt engedélyezése iránt pedig a jogi segítségnyújtó szolgálathoz fordulhat.

A határozat indokolása az alábbiakat tartalmazza:

„A rendelkezésre álló adatok szerint a nyomozó ügyészség a tényállás tisztázása érdekében indokolt nyomozási cselekményeket teljesítette, ... és a nyomozás tárgyát képező bűncselekménnyel érintett valamennyi tanút kihallgatta.” „Az igazságügyi orvosszakértői vélemény szerint a sértett sérüléseinek egy része rendőri intézkedésre – kéz megragadására – visszavezethető, a sérülések további részének, így a mellkasfal és a lágyékhajlat sérüléseinek eredete egyértelműen nem határozható meg. Azok ütés vagy ütődés következtében egyaránt keletkezhetnek.

A szakvélemény szerint a sértett tanúvallomásában felsorolt további sérülések – a fej és a nyak sérülései – orvosszakértői adatokkal nem támaszthatóak alá. Az igazságügyi orvosszakértővel és a szakvéleménnyel szemben előterjesztett, ám konkrét tényekkel alá nem támasztott elfogultságra való utaló felvetés nem érinti a szakvélemény objektivitását.

Mivel a szakértő a szakvéleményben és a kiegészítő szakvéleményben a nyomozó ügyészség által feltett kérdésekre választ adott, ezért újabb orvosszakértői vélemény beszerzése nem indokolt.”

„A bűncselekmény elkövetésének bizonyításához újabb orvosszakértői vélemény és a szembesítés sem szolgáltatna további alapot.”¹⁴

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja alapján a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés a) pontja szerint a rendőrség rendvédelmi szerv.

¹⁴ Az indokolás tartalmazza, hogy „a Be. 4. § (2) bekezdése értelmében a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére.” A nyomozás ugyanakkor ismeretlen tettes ellen folyt, terhelt(ek) nem szerepeltek benne.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés h) pontja alapján az ügyészség nyomozást végző szerve az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Az ügyészség szervezetről és működéséről szóló 12/2012. (VI. 8.) LÜ utasítás 47. § (1) bekezdése értelmében az ügyészségi nyomozás kizárólagos hatáskörébe tartozó, illetőleg az arra jogosult által oda utalt ügyek nyomozását – a Központi Nyomozó Főügyészség hatáskörébe tartozó ügyek kivételével – a nyomozó ügyészség látja el.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírószági gyakorlat szerint a 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 az 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.¹⁵

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz 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.

Az Alkotmánybírószág szerint „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.”¹⁶

Az Alaptörvény IV. cikke biztosítja a *személyes szabadsághoz való jogot*. A személyes szabadság alapjogát (büntető) törvény korlátozhatja. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadságelvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányosságuk válhat kétségessé.¹⁷ A személyes szabadsághoz való jog ugyanakkor nemcsak a büntetőeljárással összefüggésben vizsgálható, hanem valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésékor.

Az Alkotmánybírószág megítélése szerint a személyes szabadsághoz és a szabad mozgáshoz való jogok egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez.¹⁸

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes (fair) hatósági eljáráshoz való jogot*, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék; valamint ahhoz, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint indokolják a döntéseiket. A korábban a jogállamiság, jogbiztonság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben már önálló alkotmányjogi normaként fogalmazódik meg az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkével összhangban.

¹⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁶ 9/1990. (IV.25) AB határozat

¹⁷ 66/1991 (XII. 21.) AB határozat

¹⁸ 36/2000. (X. 27.) AB határozat (A szabad mozgás jogát az Alaptörvény XXVII. cikke deklarálja.)

3. A vizsgálat érdemében

3.1. A 2012. május 2-i rendőri intézkedésekkel kapcsolatos megállapítások

A vonatkozó dokumentumokban (rendőri jelentések, házkutatási és tanúkihallgatási jegyzőkönyvek) foglaltak számos ellentmondást tartalmaznak:

A rendőrök nem számoltak be a panaszos előzetes igazoltatásáról, csupán arról, hogy – a betöréses lopással gyanúsított személlyel együtt – megjelentek a panaszos háza előtt, ahol észlelték őket, ezért szükségessé vált a házkutatás mielőbbi lefolytatása. A panaszosnak ugyanakkor semmi érdeke nem fűződött hozzá, hogy azt állítsa, először három rendőr csengetett be, akik igazoltatták, majd negyed óra múlva újból jöttek házkutatni.¹⁹

A panaszos személyi adatait a helyszínen kézzel írt házkutatási jegyzőkönyv tartalmazza, ezért az előállításról készült rendőri jelentésben foglalt állítás – a panaszos többszöri felszólításra sem adta át az igazolványát – nem fedheti a valóságot. Az őrsparancsnok jelentése is azt rögzíti, hogy a házkutatást végző rendőrök felszólították a panaszost és feleségét a személyazonosságuk igazolására, melynek eleget tettek.

Az őrsparancsnok jelentése szerint a gyanúsított kihallgatását 14.22-kor kezdték meg az őrsön, majd a vallomása alapján a járőrök – a gyanúsítottal együtt – azonosították a panaszos házát, később pedig ezt követte a házkutatás lefolytatása.²⁰ A jegyzőkönyv szerint azonban a házkutatás 14.16 perckor kezdődött, vagyis nem lehetséges, hogy a gyanúsított „hivatalos” vallomása nyomán mentek ki a rendőrök a panaszos házához.

A panaszos és családja felháborodásának, illetve a panaszos passzív ellenállásának oka – mind a panaszos elmondása, mind a rendőri jelentések szerint – elsősorban az volt, hogy a rendőrök nem rendelkeztek „házkutatási parancssal”. A házkutatást vezető rendőrnő – jelentése szerint – felvilágosította a panaszost, hogy ilyen esetekben határozat nélkül is végrehajtható a házkutatás; ezen állítás ellenkezője nem bizonyítható. A panaszos többszöri felszólítás ellenére passzívan ellenszegült a büntetőeljárás kényszerintézkedés (házkutatás) foganatosításának, a szobaajtó elé állt, oda nem akarta beengedni a rendőröket, ezért ellenszegülésének megtörésére jogszerűen *testi kényszert*, majd *bilincset alkalmaztak*.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 48. §-a alapján „a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy a) önkárosításának megakadályozására, b) támadásának megakadályozására, c) szökésének megakadályozására, d) ellenszegülésének megtörésére.”

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 39. § (1) bekezdése értelmében „az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan.” A rendőri jelentés csak az Rtv. 48. §-át jelöli meg általánosságban a bilincs alkalmazásának törvényi alapjaként, nem jelöli meg pontosan az a)-d) pontban részletezett indokot, de a kényszerítő eszköz alkalmazására nyilvánvalóan a panaszos ellenszegülésének megtörése érdekében került sor. A bilincset a panaszos kérésére még a helyszínen eltávolították a rendőrök.

A rendőri jelentés szerint a bilincset 14.40-től 14.50-ig alkalmazták, ezt követően került sor a panaszos előállítására (átadására), melynek időpontját a jelentés már nem tartalmazza.

¹⁹ A nyomozó ügyészség előtt tett tanúvallomásában a panaszos felesége is megerősítette, hogy először igazoltatták a férjét a rendőrök, majd 10-15 perc múlva ismét kijöttek.

²⁰ A gyanúsított kihallgatásán résztvevő *örmester* szintén azt írta a jelentésében, hogy a kihallgatást 14.22-kor kezdte meg a civil ruhás nyomozó. 2012. május 17-én készült jelentése szerint 14.30 körül hangos kiabálásra lettek figyelmesek, mire a nyomozó kiment az irodából, ahol csak ő, a gyanúsított és a gondnoka maradtak. Rövid időn belül csönd lett, és a nyomozó visszajött az irodába. Az *örmester* a parancsnokhelyettest nem említi meg jelenlevőként.

A házkutatást ugyanakkor a jegyzőkönyv szerint a panaszos előállítását követően a fia jelenlétében folytatták, és 14.50-kor fejezték be, vagyis a panaszos előállítására feltehetően korábban került sor, és a rendőri jelentésben a bilincs alkalmazásának idejét pontatlanul tüntették fel.

A panaszos *előállításának okaként* különböző indokokat említenek a vonatkozó dokumentumok: A házkutatásról készült jegyzőkönyvben a házkutatást vezető rendőrnő azt rögzítette, hogy az intézkedésnek való szóbeli ellenszegülése miatt állították elő a panaszost, és a 2012. május 15-én készült jelentése²¹, valamint az őrsparancsnok jelentése is ezt a tényállást tartalmazza. Az előállításról és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló rendőri jelentés ugyanakkor – a panaszos ellenállásának részletes leírása mellett – azt tartalmazza, hogy bűncselekmény alapos gyanúja miatt állították elő.

Az Rtv. 33. § (2) bekezdés b) pontja értelmében a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható. Ezen intézkedéshez nem szükséges alapos gyanú, elég az „egyszerű” gyanú fennállása. A gyanúra ez esetben a betöréses lopással gyanúsított személy vallomása alapot adhatott, a házkutatás eredménye ugyanakkor a gyanút nem erősítette meg. Az előállításról szóló rendőri jelentés az Rtv. 39. § (1) bekezdésének b) pontjára is hivatkozik, mely szerint a magánlakásban történő intézkedést gyanúsított elfogása és előállítása indokolta, de ez nyilvánvalóan nem felel meg a valóságnak. A panaszos egyrészt nem volt, és nem is lett büntetőeljárás értelemben gyanúsított, a rendőrök pedig nyilvánvalóan házkutatás céljából mentek a panaszos házához. Amennyiben a panaszost – a házkutatás eredményétől függetlenül – azért akarták volna előállítani, mert bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, akkor azt már értelemszerűen a házkutatás kezdetén megtették volna.

Az események leírása a rendőri jelentésekben egyértelműen azt támasztja alá, hogy az előállításra a panaszos ellenszegülése – a házkutatás akadályozása – miatt került sor. Ez azonban az Rtv. szerint nem előállítási ok. A panaszos ellenszegülését a kényszerítő eszközök alkalmazása már megtörte, a bilincset el is távolították róla, a jelentés szerint megnyugodott, a házkutatás folytatásának így nem volt további akadálya. A panaszost az előállítását követően tanúként és nem gyanúsítottként hallgatták ki, erre azonban – tanúkénti idézése révén – később is sor kerülhetett volna. *A panaszos előállítása ennél fogva – álláspontunk szerint – nem volt jogszerű.* A panaszos részére átadott, a rendőrségi előállítás időtartamáról szóló igazolás az előállítás kezdő időpontját tévesen (2012. február 27. 18.00), a szabadon bocsátás időpontját pedig egyáltalán nem tartalmazta.

Az előállítás végrehajtásáról/kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló jelentést követő „nyilatkozat” rész az alábbi mondatot tartalmazza: Kijelentem, hogy sérülésem a rendőri intézkedés **során** keletkezett, orvosi ellátásban **nem részesültem**. A nyilatkozatot a panaszos, majd az intézkedést végző rendőrök is aláírták.

A panaszos ezen, írásban rögzített nyilatkozatát sem a Gyömrői Rendőrőrs parancsnoka, sem a Monori Rendőrkapitányság vezetője nem vette figyelembe a történetek kivizsgálása során. Az őrsparancsnok ráadásul – az iratokkal teljességgel ellentétben – azt rögzítette a 2012. június 5-én írt jelentésében, hogy a panaszos az előállításáról készült jelentésben és a tanúkihallgatási jegyzőkönyvben is úgy nyilatkozott, hogy sérülése nem keletkezett. Az előállításról szóló jelentés épp ellenkező nyilatkozatot tartalmaz, a tanúkihallgatási jegyzőkönyvben pedig semmilyen, erre vonatkozó nyilatkozat nem található.

²¹ Közölte a panaszossal, hogy amennyiben nem teszi lehetővé, hogy végezzék a munkájukat, az eljárás akadályozása miatt előállítjuk a Gyömrői rendőrségre. A panaszos az ajtóból nem mozdult, majd tekintettel arra, hogy agresszívan viselkedett, a kollegák megbilincseltek, és közölték vele az előállítás tényét.

Az Rtv. 18. § (2) bekezdése értelmében a rendőrségnek a sérült, beteg vagy más okból sürgős orvosi ellátásra szoruló fogvatartottat orvosi ellátásban kell részesítenie; erre azonban nem került sor.²²

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a Gyömrői Rendőrőrs munkatársai súlyosan megsértették a panaszos személyes szabadsághoz és emberi méltósághoz való jogát. Az elkövetett jogsértéseket, illetve mulasztásokat sem a parancsnok-helyettes, sem a parancsnok nem észlelte, sőt az ügy kivizsgálása során az iratokkal ellentétes, releváns megállapításokat tettek jelentéseikben.

3.2. Az ügyészségi nyomozással kapcsolatos megállapítások

A Pestvidéki Nyomozó Ügyészségen 2012. május 21-én megindított büntetőeljárás során az elsőfokú határozat 2013. október 29-én született meg. 2012-ben mindössze három írásbeli megkeresést küldtek ki (májusban és júniusban), további nyomozati cselekményt abban az évben nem végeztek, kizárólag a nyomozás határidejét hosszabbították meg. A sértett kihallgatására csupán 2013 márciusában, az eljárás megindításától számított kilenc és fél hónap elteltével került sor. A rendőrök közül egyedül az akkori parancsnokhelyettest hallgatták ki tanúként, aki a történetekre már csak nagyvonalakban emlékezett, a 2012. május 22-én kelt jelentésében foglaltakat fenntartotta. A panaszos előállítását végrehajtó két rendőrt, valamint a szintén egyértelműen azonosítható civil ruhás nyomozót tanúként sem hallgatták ki az eljárás során.²³ Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a panaszost a betöréses lopással gyanúsított személy vallomása alapján – egyéb bizonyíték hiányában is – a gyömrői rendőrök azonnal kihallgatták tanúként.

A Pest Megyei Főügyészség csoportvezető ügyésze a nyomozás határidejének meghosszabbításáról szóló, 2013. május 29-én kelt határozatának indokolásában kifejtette, hogy a vádemelés feltételeinek megállapításához további nyomozási cselekmény elvégzése, így felismerésre bemutatás teljesítése szükséges. A nyomozó ügyészség ugyanakkor ezt a – felettes ügyészség által szükségesnek tartott – nyomozási cselekményt nem végezte el.

Az igazságügyi orvosszakértő a szakvéleményében nem tüntette fel a panaszos sérüléseiről készült valamennyi, a kirendelő határozatban külön is felsorolt orvosi dokumentumot, csupán hármat emelt ki közülük.²⁴ Arra a konkrét kérdésre, hogy a panaszos sérülései keletkeztek-e rendőri bántalmazás, illetve székek közé esés következtében, a szakértő nem válaszolt, annyit azonban leszögez, hogy a sérülések „származhatnak ütésektől, ütődésektől.” Kijelenti továbbá, hogy a mellkasfal és a lágyékhajlat sérülései keletkeztek a székek közé eséskor is, de miután horzsolással járó sérülések a sértett testén nem voltak rögzítve, így az a valószínűbb, hogy nem a székek közé eséskor keletkeztek.

A szakértő sajnálatos módon nem pontosította, hogy a sérülések keletkezésének mi lehet a valószínűbb oka. Ennek hiányában is értelemszerűnek tűnik azonban, hogy ha nem a székek közé esést (ütődést) tartja valószínűbbnek, akkor az ütést, hiszen csupán ezt a két okot jelölte meg. A szakvélemény kiegészítésében ugyanakkor a szakértő már egyértelműbben leszögezte, hogy a bal mellkasfal felszínes lágyrész zúzódásai ütésektől, ütődésektől, esetleg kis erejű rúgásoktól is származtathatóak. Nem zárható ki az sem, hogy két szék közé eséskor jöttek létre.

²² A panaszos vallomásában előadta, hogy kért orvosi segítséget az öt bántalmazó rendőröktől.

²³ Az előállítást foganatosító rendőrnőtől mégcsak írásos jelentés sem állt rendelkezésre.

²⁴ A gyömrői sebészeten, 2012. május 3-án reggel – vagyis a történet után leghamarabb – készült orvosi látletet, mely szerint a kórisme „testszerte zúzódások és felületes bőr alatti bevérzések” volt, például egyáltalán nem említette meg.

A nyomozást megszüntető határozat indokolása szerint a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a sértettel szemben jogszerűen került sor testi kényszer alkalmazására, és sérüléseinek egy része a *jogszerű* rendőri intézkedés során keletkezhetett.²⁵

Figyelemmel azonban arra, hogy a szakértői vélemény a többi sérülés keletkezésére vonatkozóan a sértett vallomását megerősíteni nem tudta, azt csupán közvetett tudomással bíró érdekelt tanúk (hozzátartozók) vallomása támasztja alá.

A határozat ezen megállapítása ugyanakkor álláspontunk szerint ellentétes az iratokkal: A szakértő a véleményében – a nyomozati iratok között található orvosi dokumentumok alapján – azt rögzítette, hogy a sértett a bal mellkasfal, valamint a bal lágyékhajlat-tájék zúzódását szenvedte el, mely sérülések ütésektől, ütődésektől származhatnak. A szakvélemény kiegészítésében – a fényképek megtekintése után – pedig megerősítette, hogy a bal mellkasfal zúzódásai ütésektől, ütődésektől vagy kis erejű rúgásoktól származtathatóak.²⁶ *A szakvéleményben foglaltak tehát a sértett vallomását – mely szerint a rendőrök megütötték, amitől a székek közé esett, majd a földön megrúgták – álláspontunk szerint teljes mértékben alátámasztják.*²⁷

A 2012 májusában hatályos *1978. évi IV. törvény (Btk.)* 226. § (1) bekezdése értelmében „az a hivatalos személy, aki hivatalos eljárása során mást tetteleg bántalmaz, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A *Btk.-kommentár* szerint a hivatalos személy – leszámítva a jogszerű kényszerintézkedések alkalmazását – semmilyen körülmények között nem bántalmazhatja az állampolgárokat. Amennyiben a rendőr a hivatalos eljárása során valakit bántalmazott, ez a cselekmény magánvádas eljárás keretében könnyű testi sértésként, illetőleg tetteges becsületsértésként akkor sem bírálható el, ha az ügyész a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége miatt indított nyomozást azért szüntette meg, mert magát a bántalmazást nem látta bizonyítottnak. Ez a vegyes – anyagi és eljárásjogi megközelítésű – konstrukció arra garancia, hogy a hivatalos személy bármi nemű bántalmazás esetében mindenképpen az officialitás (hivatalbóli eljárás) elve alapján legyen felelősségre vonva. A bántalmazás az általánosan elfogadott anyagi jogi értelmezés szerint az emberi test támadó szándékú, erőszakos jellegű megérintése. Így akár könnyű, akár súlyos testi *sérülés okozása a cselekménynek nem feltétele*, a bántalmazás kifejtésével a bűncselekmény befejezett.²⁸ A határozat azt is tartalmazza, hogy a sértett a könnyű testi sértés miatt magánindítványt terjesztett elő, erre folytatólagos tanúkihallgatása során az ügyész hívta fel a figyelmét. A kommentár alapján álláspontunk szerint hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás miatt nem terjeszthető elő magánindítvány. Amennyiben a nyomozó ügyészség erre mégis lehetőséget látott, akkor nem szüntethették volna meg a nyomozást, hanem magánvádas eljárás keretében a bíróságnak kellett volna megküldeniük az iratokat.

Az elsőfokú eljárás, illetve határozat hibáit – iratokkal ellentétes megállapításait – a másodfokon eljáró főügyészség sem orvosolta, az ügyészség eljárásának vizsgálatára azonban már nem terjed ki a hatáskörünk.

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a nyomozó ügyészség eljárása súlyos visszásságot okozott a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben.

²⁵ A határozat 5-6. oldalán található okfejtés az igazoltatás(!?) és a testi kényszer mellett a bilincs alkalmazását egyáltalán nem említi meg, noha a sérülések egy része az orvosi dokumentumok szerint egyértelműen a bilincselés, illetve a testi kényszer alkalmazása során keletkezett (lásd pl. a gyömrői sebészetten kiállított láttelelet).

²⁶ A szakvélemény-kiegészítés ezen részét (az utolsó mondatot) ugyanakkor a határozat érthetetlen módon nem idézi, arra nem hivatkozik.

²⁷ Az a körülmény, hogy a panaszos nyakán és a fején sérülést nem rögzítettek, egyáltalán nem zárja ki, hogy a rendőr tarkón üthette a sértettet, hiszen nem minden ütés jár feltétlenül sérüléssel.

²⁸ A bűncselekmény megvalósulásához tehát nem szükséges semmilyen sérülés okozása, bár tanúk hiányában az orvosi láttelelettel dokumentált sérülés kétségtelenül az egyik legfontosabb bizonyítékul szolgálhat.

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Kiss Borbála kontra Magyarország ügyben*, 2012. június 26-án hozott ítéletében vizsgálta egy rendőri bántalmazás ügyében tett feljelentés ügyészégi nyomozását, és megállapította, hogy a lefolytatott eljárásban nem került sor a kérelmező állításainak olyan megfelelő kivizsgálására, ami alkalmas lett volna arra, hogy elvezessen az állítólagos elkövetők azonosításához.²⁹ A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezőt megalázó bánásmódnak tették ki, és állításait nem vizsgálták ki megfelelően, ezért megsértették az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikkét.³⁰ *Megállapítjuk azt is, hogy a panaszossal szemben fogantatosított rendőri intézkedések, valamint az ügyészégi nyomozás során (beleértve a szakértő eljárását is) diszkriminációra utaló tény, illetve gyanú nem merült fel.* Észleltük továbbá azt a problémát, hogy a nyomozó ügyészség a sértettet semmilyen formában nem tájékoztatta a 2005. évi CXXXV. törvényben (Ást.) szabályozott *áldozatsegítés* igénybevételének lehetőségéről. Bármely támogatási rendszer működésével kapcsolatban alapvető kérdés az, hogy a támogatni kívánt személyi kör milyen módon szerezhet tudomást a támogatás lehetőségéről. A támogatás létéről szóló információ hiány, vagy ennek nem kellően hatékony átadása esetén a segítségnyújtás nem jut el az arra jogosultakhoz. Különösen fontos kérdés ez olyan támogatási rendszerrel, amelynek nincs több évtizedes múltja, hagyománya, bevezetése napjaink kriminálpolitikájának része volt.³¹

A rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló *17/2007. (III. 13.) IRM rendelet* előírja a rendőrség számára, hogy minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kapcsolatba kerülnek – adják át a fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban hívják fel a figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. szerinti áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmekre kiállítja. A tájékoztató átadásáról és a szóbeli figyelemfelhívásról feljegyzést kell készíteni, amit az ügyirathoz csatolni kell.³² Az ügyészségek vonatkozásában hasonló szabályozást nem találtunk. *Megállapítjuk, hogy visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, hogy a nyomozó ügyészségek által folytatott eljárásokban a sértettek nem kapnak megfelelő tájékoztatást az áldozatsegítés igénybevételének lehetőségéről.*

Intézkedések

A közös vizsgálatban feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Pest megyei rendőrfőkapitányt*

- gondoskodjon arról, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szervek az előállításokat a jogszabályi feltételek betartása mellett hajtsák végre; valamint
- vizsgálja ki, a rendőri intézkedések parancsnoki kivizsgálása során hogyan történhetek a jelentésben feltárt hiányosságok, és miért nem került sor az előállítást végző rendőrnő beszámoltatására.
- intézkedjen, hogy a rendőri bántalmazásra vonatkozó bejelentések kivizsgálása minden esetben a lehető legalaposabban és körültekintőbben történjen.

Az alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás alapos gyanújának kivizsgálása érdekében – bár tudatában vagyok annak, hogy az időmúlás jelentősen megnehezíti a bizonyítást – az Ajbt. 35. § (1) bekezdése alapján *büntetőeljárást kezdeményezek a legfőbb ügyésznél.*

²⁹ Az eljárás során a sértett(ek), illetve a rendőrök meghallgatása és szembesítése nem történt meg.

³⁰ http://tasz.hu/files/tasz/imce/kiss_borbala_kontra_magyarorszag_hun.pdf

A Bíróság töretlen gyakorlata szerint amennyiben egy személy a hatóságok őrizetébe kerül, és rajta ezen idő alatt sérülések keletkeznek, a hatóságokra, illetve az érintett államra hárul, hogy valószínű magyarázatot adjon a sérülés okát illetően. Ellenkező esetben a Bíróság megállapítja a 3. cikk sérelmét (ld: Selmouni kontra Franciaország, Ribitsch kontra Ausztria).

³¹ AJB-7599/2012.

³² A tájékoztatást a tanúkihallgatási jegyzőkönyvek tartalmazzák, a vonatkozó részt a sértett külön aláírja.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem továbbá a legfőbb ügyészt*, hogy – a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatallal együttműködve – teremtsen meg annak feltételeit, hogy a nyomozó ügyészségekkel kapcsolatba kerülő sértettek is megfelelő tájékoztatást kapjanak az áldozatsegítés igénybevételének lehetőségéről.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (2012 májusában hatályos Btk.):

226. § (1) Az a hivatalos személy, aki hivatalos eljárása során mást tetteleg bántalmaz, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A hivatalos személyt – leszámítva a jogszerű kényszerintézkedések alkalmazását – semmilyen körülmények között nem illeti meg az állampolgár bántalmazása. Így, amennyiben a rendőr a hivatalos eljárása során valakit bántalmazott, ez a cselekmény magánvádas eljárás keretében könnyű testi sértésként, illetőleg tettleges becsületsértésként akkor sem bírálható el, ha az ügyész a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége miatt indított nyomozást azért szüntette meg, mert magát a bántalmazást nem látta bizonyítottnak. Ez a vegyes – anyagi és eljárásjogi megközelítésű – konstrukció arra garancia, hogy a hivatalos személy bármi nemű bántalmazás esetében mindenképpen az officialitás, mint büntetőpolitikai doktrína alapján legyen felelőségre vonva.

A bántalmazás az általánosan elfogadott anyagi jogi értelmezés szerint az emberi test támadó szándékú, erőszakos jellegű megérintése. Így akár könnyű, akár súlyos testi sérülés okozása a cselekménynek nem feltétele, a bántalmazás kifejtésével az befejezett.

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (2012 májusában hatályos Rtv.):

2. § (1) A rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.

15. § (1) A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.

(2) Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

16. § (1) A rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége nélkül is biztosítható.

18. § (2) A rendőrség gondoskodik a fogvatartott elhelyezéséről, a fogvatartás miatt bekövetkező egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ellátásáról. A sérült, beteg vagy más okból sürgős orvosi ellátásra szoruló fogvatartottat orvosi ellátásban kell részesíteni.

29. § (1) A rendőr a feladata ellátása során

a) igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani, valamint

(4) A személyazonosság igazolásának megtagadása esetén az igazoltatott a személyazonosság megállapítása céljából feltartóztatható, a személyazonosság megállapításának sikertelensége esetén előállítható, ha a személyazonosság megállapítása más módon nem biztosítható, a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, az igazoltatottól fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők.

(6) A rendőr az igazoltatott személy ruházatát, járművét átvizsgálhatja, ha azt a személyazonosság megállapítása, a közrendet, a közbiztonságot fenyegető veszély elhárítása, bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja szükségessé teszi.

30. § (1) A rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja.

- 31. § (1)** Akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést fogatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja.
- 33. § (2)** A rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt,
b) aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható;
- (4) Az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani.
- 39. § (1)** A rendőr magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be, kivéve
b) bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása, vagy a bűncselekmény elkövetőjének vagy gyanúsítottjának elfogása és előállítása céljából;
- 47. §** A rendőr - intézkedése során - az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítést (testi kényszer) alkalmazhat.
- 48. §** A rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy
a) önkárosításának megakadályozására,
b) támadásának megakadályozására,
c) szökésének megakadályozására,
d) ellenszegülésének megtörésére.

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (2012 májusában hatályos Be.):

- 29. §** Kizárólag az ügyészség végzi a nyomozást a következő bűncselekmények miatt:
e) a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja által elkövetett, nem katonai büntetőeljárásra tartozó bűncselekmény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv hivatásos állományú tagja, továbbá a pénzügyi nyomozó által elkövetett bármilyen bűncselekmény,
- 52. § (1)** Ha e törvény másképp nem rendelkezik, könnyű testi sértés, magántitok megsértése, levéltitok megsértése, rágalmozás, becsületsértés és kegyeletsértés esetén a vádat mint magánvádoló a sértett képviseli, feltéve, hogy az elkövető magánindítványra büntethető.
- 108. § (1)** A szakértő a szakvéleményt szóban előadja, vagy a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság által kitűzött határidőn belül írásban terjeszti elő.
(2) A szakvélemény magában foglalja
a) a vizsgálat tárgyára, a vizsgálati eljárásokra és eszközökre, a vizsgálat tárgyában bekövetkezett változásokra vonatkozó adatokat (lelet),
b) a vizsgálat módszerének rövid ismertetését,
c) a szakmai megállapítások összefoglalását (szakmai ténymegállapítás),
d) a szakmai ténymegállapításból levont következtetéseket, ennek keretében a feltett kérdésekre adott válaszokat (vélemény).
- 109. §** Ha a szakvélemény hiányos, homályos, önmagával ellentétben álló vagy az egyébként szükséges, a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság felhívására a szakértő köteles a kért felvilágosítást megadni, illetve a szakvéleményt kiegészíteni.
- 111. § (1)** Ha a szakértőtől kért felvilágosítás vagy a szakvélemény kiegészítése nem vezetett eredményre, vagy egyéb okból szükséges, más szakértőt kell kirendelni.
- 122. § (1)** A bíróság, illetőleg az ügyész felismerésre bemutatást rendel el és tart, ha az személy vagy tárgy felismerése céljából szükséges. A terheltnak vagy a tanúnak felismerésre legalább három személyt vagy tárgyat kell bemutatni. A terheltnak vagy a tanúnak - ha más lehetőség nem áll rendelkezésre - felismerésre személy vagy tárgy fényképen, illetőleg más adathordozón rögzített kép-, illetőleg hangfelvétele is bemutatható.
(2) A felismerésre bemutatás előtt azt, akitől a felismerés várható, részletesen ki kell hallgatni arról, hogy a kérdéses személyt vagy tárgyat milyen körülmények között észlelte, milyen kapcsolata van vele, milyen ismertetőjeleiről tud.
- 124. § (1)** Ha a terheltek, a tanúk, illetőleg a terhelt és a tanú vallomásai egymással ellentétesek, az ellentét szükség esetén szembesítéssel lehet tisztázni. A szembesítettek a vallomásukat egymással élőszóban közlik; megengedhető, hogy egymásnak kérdéseket tegyenek fel.
- 149. § (1)** A házkutatás a ház, lakás, egyéb helyiség vagy azokhoz tartozó bekerített hely, továbbá az ott elhelyezett jármű átkutatása, illetőleg számítástechnikai rendszer vagy ilyen rendszer útján rögzített adatokat tartalmazó adathordozó átvizsgálása az eljárás eredményessége érdekében.
(2) Házkutatásnak akkor van helye, ha megalapozottan feltehető, hogy az
a) a bűncselekmény elkövetőjének kézre kerítésére,
b) a bűncselekmény nyomainak felderítésére,
c) bizonyítási eszköz, elkobozható vagy vagyonekhoz alá eső dolog megtalálására vezet.

- 173. § (1)** Magánindítványra üldözendő bűncselekmény miatt csak a jogosult feljelentése alapján indítható büntetőeljárás. A magánindítvány előterjesztőjének bármely olyan nyilatkozatát, amely szerint az elkövető büntetőjogi felelősségre vonását kívánja, magánindítványnak kell tekinteni.
- (2) A magánindítvány előterjesztésére jogosult nyilatkozatát be kell szerezni, ha a nyomozás megindítását követően derül ki, hogy a cselekmény csak magánindítványra büntethető.
- 176. § (1)** A nyomozást a lehető legrövidebb időn belül le kell folytatni, és az elrendelésétől, illetve megindulásától számított két hónapon belül be kell fejezni. Ha az ügy bonyolultsága vagy elháríthatatlan akadály indokolja, a nyomozás határidejét az ügyész legfeljebb hat hónappal, ha ez a határidő letelt, az ügyészség vezetője legfeljebb a büntetőeljárás megindításától számított egy év elteltéig meghosszabbíthatja.
- (2) Egy éven túl a felettes ügyészség vezetője, két éven túl a legfőbb ügyész jogosult a nyomozás határidejének meghosszabbítására. Ha a nyomozás meghatározott személy ellen folyik, a meghosszabbítás legfeljebb a gyanúsítottnak a 179. § (1) bekezdése szerinti kihallgatásától számított két évig terjedhet, kivéve, ha a legfőbb ügyész a 193. § (3) bekezdése alapján a nyomozás időtartamát az engedélyben meghatározott időpontig meghosszabbította.
- (3) Ha az ügyész nyomoz, a nyomozás határidejét az ügyészség vezetője legfeljebb a nyomozás elrendelésétől számított egy év elteltéig, azt követően a (2) bekezdésben meghatározott határidőig a felettes ügyészség vezetője, illetve a legfőbb ügyész hosszabbíthatja meg.
- 177. §** Az ügyész és a nyomozó hatóság az olyan kényszerintézkedéseket, amelyeknek elrendelésére egyébként jogosult (126. §, 149. §, 150. §, 151. §, 158/A. §) halasztást nem tűrő esetben nyomban elvégezheti, és bizonyítási cselekmények (119. §, 121. §, 122. §) elvégzését rendelheti el (halaszthatatlan nyomozási cselekmény). Az eljárási cselekményről készült jegyzőkönyvben a halaszthatatlanság tényét és az ezt megalapozó körülményeket fel kell tüntetni.
- 190. § (1)** Az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti,
- b) ha a nyomozás adatai alapján nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, és az eljárás folytatásáról sem várható eredmény,

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról:

- 39. § (1)** Az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan.
- 41. § (1)** Bilincs alkalmazása az Rtv. 48. §-ában meghatározott esetekben különösen azzal szemben indokolt
- a) aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem készíthető,
- b) aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja,
- c) akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,
- d) akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg,
- e) aki önkárosító magatartást tanúsít vagy ilyen magatartás tanúsításával fenyeget,
- f) akinek fogvatartása során kísérését rendelték el, és a kísért személy veszélyessége azt indokolja, vagy
- g) akit egyedül intézkedő rendőr állít elő.

17/2007. (III. 13.) IRM rendelet a rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól:

- 1. §** A rendőrség minden sértettnek - akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerülnek kapcsolatba - átadja a fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. szerinti áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmekre kiállítja. A tájékoztató átadásáról és a szóbeli figyelemfelhívásról feljegyzést kell készíteni, amit az ügyirathoz csatolni kell.

11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról:

- 92. § (1)** Az ügyész a magánvádra üldözendő bűncselekmény miatt nála tett feljelentést, illetve a Be. 501. §-a (1) bekezdésének b) pontja alapján hozzá megküldött iratokat megvizsgálja abból a szempontból, hogy közérdekből vagy más fontos okból indokolt-e a vád képviselőjének átvétele.
- (2) Az ügyész nyomozást rendel el, ha a vádképviselő átvételét indokoltnak tartja, ellenkező esetben a feljelentést nemleges nyilatkozatával - a sértett egyidejű értesítése mellett - a bíróságnak megküldi.
- (3) Az általa elrendelt nyomozást követően az ügyész, a nyomozás iratainak ismeretében, újlag állást foglal abban a kérdésben, hogy a vád képviselője a továbbiakban is indokolt-e. Ha indokolt, vádat emel, a vádiratban ezt, valamint a tárgyaláson részvételét bejelenti és a vádemelésről a feljelentőt értesíti.

- (4) Ha az ügyész nem emel vádat, az iratokat azzal küldi meg a bíróságnak, hogy a vád képviselőjétől eláll. Erről a feljelentőt azzal értesíti, hogy a továbbiakban a vádat magánvádlóként képviselheti.
- (5) Az ügyész a terhelttel szemben közvérdíjazott eljárásról elkülöníti a magánvádra üldözendő eljárást, ha amiatt a vád képviselőjét nem veszi át.
- 93. §** Ha a feljelentő a magánindítványában a magánvádra üldözendő bűncselekményt tévesen közvérdíjazott üldözendőként jelöli meg, és az ügyész a vád képviselőjét nem veszi át, a feljelentőt tájékoztatja arról, hogy az ügyben közvérdíjazott üldözendő bűncselekmény miatt nem állapítható meg, és emiatt a feljelentést a bírósághoz továbbította, ahol a vádat magánvádlóként képviselheti.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8243/2013. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Egy édesanya fordult hozzám középiskolás gyermeke étkezési díjának sérelmesnek vélt megállapítása miatt. Előadta, hogy lánya a debreceni Könnyűipari Szakközép- és Szakiskolába jár, és az iskola működtetője nem biztosítja számára a normatív kedvezményt, annak ellenére, hogy a családban 3 kiskorú gyermek nevelkedik. Tudomása szerint az önkormányzat, azért nem ismeri el a kedvezményre való jogosultságot, mert a családban nevelkedő 3 gyermek közül az egyik – tekintettel arra, hogy az anya egyben nevelőszülő is – nevelt gyermek.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján elsőként Debrecen MJ Város jegyzőjétől, majd a középiskola igazgatójától kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) 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]
- 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 XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.)
- A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet

A megállapított tényállás

1. A rendelkezésemre álló iratok szerint a panaszos az étkezési normatív térítési díjkedvezmény megállapítása érdekében 2013. szeptember 2-án kelt adatlapot kitöltötte. Azon feltüntette személyes adatait, gyermekének nevét, akire tekintettel igénybe kívánja venni a kedvezményt, és nyilatkozott a vele közös háztartásban élő 3 fő 18 éven aluli gyermekről. Az iratok között fellelhető egy további igénylőlap, mely a személyes adatokon kívül tartalmazza a közös háztartásban élő személyek és gyermekek adatait. Ezen aláhúzással kell jelölni a kedvezmény igénybevételének jogcímét: rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény/ három vagy több gyermeces család/ tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek), továbbá *csatolni kell a kérelemhez: a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást*, tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek esetén szakorvosi igazolás másolatát, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény esetén az erről szóló határozat másolatát.

A panaszos az igényléshez csatolt iratban nyilatkozott arról, hogy a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást csak később tudja csatolni. A Magyar Államkincstár a családi pótlék folyósításáról szóló hatósági bizonyítványt 2013. október 30-án állította ki.

Az iratok szerint a panaszos elsőként 2013. november 28-án a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalhoz fordult. A kormányhivatal a helyben előterjesztett panaszról jegyzőkönyvet vett fel, majd az ügyben megállapította hatáskörének hiányát és a kérelmet a Gyvt. 148. § (6) bekezdése alapján, ha a kötelezett a személyi térítési díjat vitatja, a fenntartóhoz fordulhat – 2013. december 11-én kelt iratával áttette az iskola fenntartójához, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Debreceni Megyeközponti Tankerületéhez.

A fenntartó a hozzá érkezett kérelmet hatáskör hiányában továbbította a Debreceni Intézményműködtető Központnak, mivel a Gyvt. 151. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat biztosítja a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben a tanulók számára iskolai tanítási napokon az étkezést. Ezen törvényi kötelezettségének Debrecen MJ Város Önkormányzata az általa fenntartott Debreceni Intézményműködtető Központ útján tesz eleget.

Az iratok között fellelhető – dátum nélküli – dokumentum szerint az iskola igazgatója megállapította, hogy a panaszos gyermeke 50%-os kedvezményre jogosult az étkezési térítési díjból a 2013/2014-es tanévben.

2. Megkeresésemre a *jegyző* a 2014. februári válaszában kifejtette, hogy az ügyben önkormányzati eljárás nem volt, és ezzel kapcsolatos irat sem lelhető fel a polgármesteri hivatalban. Továbbá utalt a Gyvt. 151. § (4) bekezdésére, mely értelmében a gyermekétkeztetés személyi térítési díjának megállapítása az intézményvezető hatásköre.

3. A középiskola igazgatója 2014 áprilisában kelt tájékoztatása szerint az ügyről 2013. december végén (a téli szünet előtt) az élelmezés-vezetőtől értesült, mivel a szülő a díjbefizetéskor nehezményezte, hogy a Magyar Állam Kincstár nehezen adta ki számára a családi pótlék folyósításáról szóló hatósági bizonyítványt a nevelt gyermekek miatt. Ekkor kérdőjeleződött meg az élelmezésvezetőben, hogy jár-e a szülőnek a kedvezmény.

Az igazgató ezt követően egyeztetett az élelmezésvezetővel, a gazdasági vezetővel, a debreceni tankerület referensével, illetve polgármesteri hivatal illetékes előadójával. A Debreceni Intézményműködtető Központ gazdasági vezetőjétől – ügyvédi állásfoglalás után – azt a szóbeli tájékoztatást kapta, hogy a Gyvt. 151. § (5) bekezdés c) pont, valamint az akkor hatályos Polgári Törvénykönyv 12. §-a szerint a tanulót megilleti az 50%-os étkezési térítési díjkedvezmény és ennek megfelelően az intézmény működtető központ decembertől ennek megfelelően számolja a tanuló étkezési díját.

Az igazgató véleménye szerint a hatósági bizonyítvány önmagában nem tartalmaz arra vonatkozó információt, hogy a szülőnek melyik gyermek a vér szerinti, s melyik a nevelt gyermeke, mivel abból csak a gyermekek száma és kora látható, valamint a jogosultság időtartama. Az ügyvel kapcsolatban úgy gondolja, hogy jogszerűen járt el, ill. a rendelkezésre álló információkat megfelelően használta fel döntése meghozatalakor. A tanulót és a családot nem érte kár.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja.

Kimondja továbbá azt is a 2. § (1) bekezdésében, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. E törvény 46. § (3) bekezdés b) pontja alapján a gyermeknek, a tanulónak joga, hogy a nevelési és a nevelési-oktatási intézményben biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, iskolai tanulmányi rendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, *étkezési lehetőség biztosításával* életkorának és fejlettségének megfelelően alakítsák ki. Továbbá e szakasz (4) bekezdése értelmében a tanuló joga az is, hogy a *nevelési-oktatási intézményben*, családja anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes étkezésben részesüljön. Ennek megfelelően a tanulók számára a Gyvt. 151. § (2) bekezdés b) pontja alapján a *települési önkormányzat* a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott *nevelési-oktatási intézményben biztosítja* az étkezést.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy az iskolák és az iskolában étkeztetést biztosító önkormányzat az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.

Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszos jogorvoslati jogával élni kívánt, hiszen a számára kedvezőtlen intézkedés felülvizsgálata érdekében kérelmet terjesztett elő.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. 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 élel azt 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a

tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

II.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. Egy 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 egyértelműségekre, a követhetőségre és érthetőségre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

II.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, 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. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. 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 Alkotmánybíróság számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

II.3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése deklarálja a *jogorvoslathoz való jogot*. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.

III. A vizsgált ügy tekintetében

III.1. A gyermekétkeztetés esetén járó normatív kedvezmény igénybevételének feltételei

Az Nkt. 46. § (4) bekezdése a tanuló jogaként rögzíti, hogy a nevelési-oktatási intézményben, családjá anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes étkezésben részesüljön. A gyermekétkeztetés esetén járó normatív kedvezmény igénybevételének feltételeit a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.), valamint a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet szabályozza.

A gyermekétkeztetés esetén az arra jogosultak térítési díjkedvezményben (normatív kedvezményben) részesülnek. Gyvt. 151. § (5) bekezdése¹ értelmében 100%-os térítési díjkedvezményre jogosult a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő bölcsődés, óvodás, 1-8. évfolyamon nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő, fogyatékos gyermekek számára nappali ellátást nyújtó, az Szt. hatálya alá tartozó intézményben elhelyezett gyermek. A térítési díj 50%-os kedvezményére jogosultak azok a tanulók, aki az előzőekben felsorolt térítésmentes étkezésre jogosult csoportba nem tartoznak, de rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülnek, vagy a három- vagy többgyermekes családok gyermekei, vagy a jogszabályban meghatározottak szerint a tartósan beteg vagy fogyatékos gyermekek.

A jogalkotó ugyanakkor rögzítette, hogy a normatív kedvezmény csak egy jogcímen² vehető igénybe, és nem jár³ a tanulónak kedvezmény azon étkeztetésére, amely kedvezményre tanulószereződése alapján már jogosult, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő – nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben nevelkedő – ideiglenes hatállyal elhelyezett, nevelésbe vett gyermek után sem.

A térítési díjkedvezmények megállapításához felhasználható bizonyítékok körét egyes jogosultsági körönként külön-külön a Korm. rendelet szabályozza. Így a három vagy több gyermekes család gyermeke esetén⁴ a gyermekétkeztetés normatív kedvezményének igénybevételéhez be kell szerezni a térítési díj fizetésére kötelezett nyilatkozatát, amelynek tartalmaznia kell a Gyvt. 151. § (10) bekezdésében meghatározott gyermekek számát. A normatív kedvezmény megállapításához közös háztartásban élőként⁵ kell figyelembe venni a tizennyolc éven aluli, a huszonöt évesnél fiatalabb, közoktatásban nappali rendszerű oktatásban részt vevő, illetve felsőoktatásban nappali tagozaton tanuló, valamint életkortól függetlenül a tartósan beteg vagy súlyos fogyatékos gyermekeket.

¹ Gyvt. 151. (5) bekezdés

a) a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő

aa) bölcsődés,

ab) óvodás,

ac) 1-8. évfolyamon nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő,

ad) fogyatékos gyermekek számára nappali ellátást nyújtó, az Szt. hatálya alá tartozó intézményben elhelyezett,

aa)-ac) alpont szerinti életkorú

gyermek után az intézményi térítési díj 100%-át,

b) az a) pont alá nem tartozó, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermek és tanuló után az intézményi térítési díj 50%-át,

c) három- vagy többgyermekes családnál gyermekenként az intézményi térítési díj 50%-át,

d) az ad) alpont alá nem tartozó, tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek, tanuló után az intézményi térítési díj 50%-át,

kedvezményként kell biztosítani [az a)-e) pont a továbbiakban együtt: normatív kedvezmény].

² Gyvt. 151. § (6) bekezdés

³ Gyvt. 151. § (7) – (8) bekezdései

⁴ Korm. r. 18. § (1) bekezdés

⁵ Gyvt. 151. § (10) bekezdés

Ha a normatív kedvezményre való jogosultságot a *rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben* való részesülés⁶ alapozza meg, akkor az arról szóló *hatósági döntést, vagy annak másolatát* kell bemutatni az intézménynek. Amennyiben pedig a kedvezmény jogalapját a *tartós betegség, vagy a fogyatékoság*⁷ képezi, akkor e feltétel fennállását a magasabb összegű családi pótlék megállapításáról szóló határozattal, illetve a tartós betegség esetén *szakorvosi igazolással*, fogyatékoság esetén a *szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleményével* (vagy ezek másolatával) kell igazolni.

A megállapított tényállás szerint a tanuló, akire nézve a szülő a normatív kedvezményt igényelte három kiskorú gyermekkel él közös háztartásban, amelyről a szülő nyilatkozott az igényléssel egy időben. Ugyanakkor a normatív kedvezmény igénylőlapja szerint a kérelemhez csatolni kellett: *a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást*, tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek esetén szakorvosi igazolás másolatát, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény esetén az erről szóló határozat másolatát. A panaszos az igényléshez nyilatkozatot csatolt, miszerint a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást csak később tudja benyújtani.

A feltárt szabályozás és a megállapított tényállás alapján összességében megállapítom, hogy a panaszos rendelkezésére bocsátott igénylőlap nem felel meg a jogszabályokban foglalt feltételeknek, mivel az egyes jogosultsági csoportok számára eltérő dokumentumok igazolják a normatív kedvezményre való jogosultságot. A három és többgyermekes családok gyermekeinek gyermekétkeztetés esetén járó normatív kedvezmény igénybevételéhez elégséges a Korm. r. 18. § (1) bekezdése alapján a fizetésre kötelezett, tehát jelen ügyben a szülő nyilatkozata arról, hogy hány gyermeket nevel a háztartásában, ennek további igazolása szükségtelen. Mindezek alapján a jogosultat a normatív kedvezmény a fizetésre kötelezett nyilatkozatának benyújtását követő térítési díj befizetésének időpontjától megillette volna, ezzel szemben a díjkedvezményt – az igazgató tájékoztatása szerint – decembertől állapították meg.

A panasz vizsgálatakor figyelemmel voltam arra is, miként kell értékelni, ha a közös háztartásban *nevelt gyermek* is nevelkedik. A nevelt gyermeket a közös háztartásban élő gyermekek, tanulók számának megállapításánál a Gyvt. 151. § (10) bekezdésében foglaltak szerint figyelembe kell venni, ugyanakkor a nevelt gyermekre vonatkozóan – tekintettel a nevelő szülőt megillető ellátmányra – a gyermekétkeztetés normatív kedvezménye a Gyvt. 151. § (8) bekezdése alapján nem vehető igénybe. *Álláspontom szerint gyermekétkeztetésnél a három vagy több gyermekes családok gyermekeit megillető kedvezmény igénybevételéhez a szülő nyilatkozatán túli bizonyítékok megkövetelése a térítési díj megállapítására jogosulttól, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik, és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz.*

III.2. A térítési díj megállapítására hatáskörrel rendelkező szerv

A megállapított tényállás szerint a szülő a normatív kedvezmény megállapítása érdekében több szerv segítségét kérte. A kormányhivatal 2013 decemberében a Gyvt. 148. § (6) bekezdése alapján hatáskör hiányában a kérelmet áttette az iskola fenntartójához, miszerint ha a kötelezett a személyi térítési díjat vitatja, illetve annak csökkentését vagy elengedését kéri, az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat. A tankerület pedig a Gyvt. 151. § (2) bekezdése szerint azt továbbította annak az önkormányzati szervnek, amely a szolgáltatást biztosítja. A Gyvt. 151. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni közép fokú iskolai menzai ellátás keretében nyújtott étkeztetésre. Ugyanakkor a 2014. január 1-jétől hatályos Gyvt. 151. § (12) bekezdése értelmében gyermekétkeztetés esetén a törvény valamely szakaszait – 146.

⁶ Korm. r. 18. (4) bekezdés

⁷ Korm. r. 18. (5) bekezdés

§-t, a 147. § (4) bekezdését, a 148. § (1), (4), (5), (8) és (9) bekezdését – kell alkalmazni.

A fenti jogszabályváltozás miatt áttekintettem, hogy a jelentésem kiadásának időpontjában hatályos szabályozás szerint ki jogosult a térítési díj megállapítására és vita esetén annak elbírálására.

A Gyvt. 151. § (2) bekezdés b) pontja szerint a *települési önkormányzat* a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott *nevelési-oktatási intézményben biztosítja* az étkeztést. Ha a gyermekétkeztetést a települési önkormányzat biztosítja, úgy az intézményi térítési díjat is ő állapítja meg, amelynek alapja az étellemezés nyersanyagkölségének egy ellátottra jutó napi összege.

A gyermekétkeztetésért a Gyvt. 146. §-a alapján térítési díjat kell fizetni, amelyet az ellátást igénybe vevő gyermek esetén a szülői felügyeletet gyakorló szülő vagy más törvényes képviselő (kötelezett) az intézménynek fizet meg. Személyi térítési díj megállapításakor figyelembe kell venni a Gyvt. 151. § (4) bekezdése alapján a térítési díj napi összegének általános forgalmi adóval növelt összegét és az igénybe vett étkezések számát, valamint a normatív kedvezményeket. *A kötelezett által fizetendő személyi térítési díj összegét a Gyvt. 148. § (1) bekezdése alapján az intézményvezető, a szolgáltatást vezető vagy a működtető (a továbbiakban együtt: intézményvezető) konkrét összegben állapítja meg.*

A Gyvt. 148. § (6) bekezdésének alkalmazását, miszerint ha a fizetésre kötelezett a térítési díj összegét vitatja, akkor a fenntartóhoz fordulhat, a törvény már nem írja elő, így a gyermekétkeztetés térítési díjával szembeni jogorvoslati kérelemmel kapcsolatosan a Gyvt. szerint a nevelési-oktatási intézmény fenntartója, az állami intézményfenntartó központ nem rendelkezik hatáskörrel.

Ugyanakkor az Nkt. 46. § (4) bekezdése szerint – amint arra már fent hivatkoztam – a tanulónak joga, hogy a nevelési-oktatási intézményben, családjának anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes étkezésben részesüljön. Az iskola döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen az Nkt. 37. § (2) bekezdése alapján a tanuló, a szülő – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat. E szakasz (3) alapján pedig a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést többek között a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. Az Nkt. 61. § (6) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a köznevelési intézményben végzett munka jellegén, természetén nem változtat az a körülmény, hogy a köznevelési intézménynek ki a fenntartója. Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetője az e bekezdésben meghatározottak szerint gyakorolhatja a munkáltatói jogot azok tekintetében is, akik a működtető, vagy az általa megbízott személy, illetve szervezet intézkedése alapján végeznek munkát a köznevelési intézményben, amennyiben a működtető így dönt.

Amennyiben tehát az állami fenntartású iskolában, mint intézményben biztosítják a gyermekétkeztetést, akkor az intézményvezetőjének, tehát az iskola igazgatójának a hatáskörébe tartozik vagy tartozhat a gyermekétkeztetés személyi térítési díjának a megállapítása. Az Nkt. 37. § (3) bekezdése alapján pedig az iskola intézkedése ellen benyújtott kérelem esetén az állami intézményfenntartó hatásköre állapítható meg.

Vizsgálatomnál a Gyvt. szerinti fenntartó kizárására, valamint az Nkt. fenntartói jogorvoslati jogra vonatkozó szabályai mellett figyelemmel voltam az állami fenntartásban lévő iskolák esetén a gyermekétkeztetés feladatának ellátására köteles szervre is. Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 1. mellékletének IX. fejezete a helyi önkormányzatok támogatásai között jeleníti meg a települési önkormányzatok egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatását, továbbá a 2. mellékletének III.5. pontja pedig rögzíti, hogy a *települési önkormányzatokat* kötött felhasználású támogatás illeti meg az általuk a bölcsődében, a fogyatékos személyek nappali intézményében elhelyezett gyermekek számára biztosított, továbbá az óvodai, iskolai, kollégiumi gyermekétkeztetés egyes kiadásaihoz.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdésében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között sorolja fel a 8. pontban a gyermekjóléti szolgáltatásokat és ellátásokat. A Gyvt. 151. §-a ezzel összhangban rögzíti, hogy a tanulók számára a *települési önkormányzat* a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott *nevelési-oktatási intézményben biztosítja az étkeztetést*. Rögzíti továbbá azt is, hogy a főváros közigazgatási területén lévő tankerületekben az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben a *kerületi önkormányzat* biztosítja az étkeztetést. A *fővárosi önkormányzat* köteles biztosítani étkeztetést azon nevelési-oktatási intézményben, amely saját tulajdonában álló ingatlanban működik.

A fentiekből következően az állami fenntartású iskolákban a települési (kerületi és fővárosi) önkormányzatok biztosítják a gyermekétkeztetést és az önkormányzat állapítja meg a térítési díjat. A *személyi térítési díjat – amit az étkezésért fizetni kell – az intézményvezető állapítja meg, aki ugyanakkor a Gyvt. szabályai szerint már több személy is lehet, így maga az intézményvezető, a működtető vagy a szolgáltatást vezető*. Arról azonban már nem rendelkezik egyik jogszabály sem, hogy mely esetben melyik szerv a tényleges döntéshozó. Amennyiben a személyi térítési díj megállapítását a szülő vitatja, mivel a normatív kedvezményre való jogosultságát nem, vagy csak későn állapították meg, akkor a *jelenlegi szabályozás és a feltárt joggyakorlat alapján nem egyértelmű, hogy ki jogosult a gyermekétkeztetés személyi térítési díjával kapcsolatos döntéssel, vagy a döntés elmulasztásával szemben benyújtott kérelem elbírálására*. Ha a kérdésben az iskola igazgatója döntött, az ő intézkedésével szemben az Nkt. szerint az állami iskola fenntartójához lehet fordulni. A Gyvt. szerint viszont a személyi térítési díj megállapításával szemben az igénylő a fenntartóhoz (az állami intézményfenntartó központ) nem fordulhat, vagy ha a feladat ellátására (gyermekétkeztetés) szűkítjük a fenntartó fogalmát, akkor ez alapján pedig az önkormányzat hatásköre is kizárt. A személyi térítési díjról még dönthet a működtető, tehát állami iskola esetén az önkormányzat, valamint a szolgáltatást vezető is.

A jogorvoslati lehetőség e két szervnél is eltérően alakul, önkormányzat esetén a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) határozza meg a jogorvoslati fórumrendszert, míg a szolgáltatást vezető szerv esetén a szerv jellege alapján dönthető el, hogy milyen fórumon vitatható az általa megállapított fizetendő díj. Mindhárom döntésre jogosultnál eltérően alakul a jogorvoslati lehetőség, vagy nem is áll rendelkezésre.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyvt. nem tartalmaz a jogalkalmazás számára egyértelmű szabályozást a tekintetben, hogy az állami fenntartású iskolákban biztosított gyermekétkeztetés esetén mely szerv (intézményvezető, működtető, szolgáltatást vezető) jogosult a személyi térítési díjról dönteni, amely alapjaiban határozza meg, hogy a személyi térítési díj összegének vitatása esetén mely szerv hozhat döntést. Álláspontom szerint a szabályozás nem egyértelmű, és ellentmondásos, amely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik, és a panaszos jogorvoslathoz fűződő alapjogával összefüggésben is visszásságot idéz elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében felkérem,

– az Ajbt. 37. §-a alapján az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy fontolja meg a Gyvt. akként való módosítását, mely egyértelműen szabályozza az állami fenntartású köznevelési intézményekben az önkormányzatok által nyújtott gyermekétkeztetés személyi térítési díjának megállapítására – ezzel együtt a jogorvoslati kérelem elbírálására – jogosult szervet.

– az Ajbt. 31. § alapján a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét*, hogy hívja fel az iskolák igazgatóinak figyelmét, hogy a három vagy több gyermekes családok gyermekei után járó normatív étkezési kedvezmény megadásához elégséges a szülő nyilatkozata a háztartásában nevelt gyermekek létszámáról és ezzel összefüggésben további hatósági igazolás pl. a családi pótlék folyósításáról nem kérhető.

– az Ajbt. 32. §-a alapján a debreceni Könyvüipari Szakközép- és Szakiskola *intézményvezetőjét*, hogy vizsgálja felül az általa vezetett iskola normatív kedvezmény megállapításával összefüggő gyakorlatát, és a jövőben a vonatkozó szabályok szerint – a szülők nyilatkozata alapján – állapítsa meg a kedvezményes gyermekétkeztetés személyi térítési díját a három vagy több gyermekes családok tekintetében. Továbbá az egyedi panasz ügyben a tanuló számára a szabályosan benyújtott igény időpontja és a normatív kedvezményre való jogosultság megállapítása közötti időtartamra visszamenőlegesen is érvényesítse a normatív kedvezmény összegét.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8309/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya gyermeke iskoláztatási támogatásának szüneteltetése ügyében kérte a segítségemet. A beadvány és a csatolt dokumentumok szerint a gyermek iskoláztatási támogatásának szüneteltetését 2012 szeptemberében Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Gyermekvédelmi Irodája (a továbbiakban: jegyzői gyámhatóság)¹ – rendelte el. A szüneteltetést a lány rendszeres iskolai késései miatt összegyűlt igazolatlan hiányzásai indokolták. A jegyzői gyámhatóság a 2012. november 26-án kelt határozatával – tekintettel arra, hogy panaszos gyermeke 2012. november 18-án betöltötte 18. életévét – megszüntette a lány védelembe vételét.

A beadvány szerint a jegyzői gyámhatóságot az iskola 2012. november elején tájékoztatta arról, hogy a panaszos lánya novemberben nem hiányzott a tanítási órákról.

A panaszos sérelmezte, hogy a jegyzői gyámhatóság ennek ellenére a Magyar Államkincstárnál (a továbbiakban: kincstár) nem kezdeményezte az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A jegyzői gyámhatóság jogutódjának vezetőjétől (a továbbiakban: gyámhivatal) – a vonatkozó dokumentumok csatolásával egyidejűleg – tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

1998. évi LXXXIV. törvény, a családok támogatásáról (a továbbiakban: Cst.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.),

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és információk alapján a következő tényállás rögzíthető.

A gyermek igazolatlan iskolai mulasztásai miatt védelembe vételét és iskoláztatási támogatásának felfüggesztését a jegyzői gyámhatóság először 2011. június 16-án rendelte el. A döntést a gyámhatóság 2011 decemberében felülvizsgálta, majd fenntartotta.

¹ A hatóság jogutódja 2013. január 1-jétől Budapest Főváros Kormányhivatal VIII. kerületi Gyámhivatala

A következő felülvizsgálatig a gyermek 51 tanórát mulasztott az iskolából igazolatlanul. Tekintettel arra, hogy a felülvizsgálati időszakban betöltötte a 16. életévét, a jegyzői gyámhatóság a 11-53/8/2012. számú, 2012. május 17-én kelt határozatával a védelembe vétel fenntartása mellett az iskoláztatási támogatás felfüggesztését megszüntette és a kincstárnál kezdeményezte az iskoláztatási támogatás szüneteltetését. A kincstár a gyámhatóság határozata alapján a gyermek iskoláztatási támogatása folyósítását 2012. augusztus 1-jétől szünetelteti. A határozat fellebbezés hiányában 2012. szeptember 12-én jogerőre emelkedett.

A jegyzői gyámhatóság a 11-53/20/2012. számú, 2012. november 26-án kelt határozatával – tekintettel arra, hogy a panaszos gyermeke 2012. november 18-án betöltötte 18. életévét – megszüntette a lány védelembe vételét. Ugyanezen a napon tájékoztatást kért az iskola igazgatójától arról, hogy a lány 2012. szeptember 1-je és november 30-ka közötti felülvizsgálati időszakban mulasztott-e igazolatlanul tanórákról.

Figyelemmel arra, hogy a megkeresésre az iskola nem válaszolt nem volt megállapítható, hogy a nagykorú gyermeke rendelkezik-e továbbra is tanulói jogviszonnyal, illetve hány igazolatlan tanórája volt a felülvizsgálati időszakban. A tanulói jogviszony fennállásáról a panaszos sem tájékoztatta a gyámhatóságot.

A panaszos a gyermekjóléti szolgálattal állt kapcsolatban. Az elmúlt év áprilisától kezdve a családgondozóval együtt több esetben is megküldték a kincstárnak a gyermek védelembe vétele megszűnését megállapító határozatot, de a gyámhatóságtól tájékoztatást, intézkedést nem kértek.

A kincstárhoz 2013. október 22-én kelt levelében a panaszos megkereste a gyámhatóság jogutódjaként működő gyámhivatalt. A levél átvételét követően a gyámhatóság telefonon egyeztetette az iskolával gyermek tanulói jogviszonyának fennállásáról, 2013. november 16-án kelt végzésével pedig megkereste az iskolát a gyermek hiányzásaival kapcsolatos adatszolgáltatás érdekében.

Az iskola 2013. december 20-án kelt válasza szerint a gyermek a 2012/2013-as tanévet 22 igazolatlan és 143 igazolt óra hiánnyal zárta. A 2013/2014-es tanévben – 2013. november 30-ig – pedig 9 igazolatlan tanórája volt.

A gyámhivatal a BP-8C/001/1005-8/2013. számú, 2013. december 31-én kelt végzésével megállapította, hogy az iskoláztatási támogatás szüneteltetése megszüntetéséhez – vagyis a támogatás továbbfolyósításához – a feltételek nem állnak fenn, ugyanis a felülvizsgálattal érintett időszakban a gyermek ötnél több kötelező tanórai foglalkozást mulasztott igazolatlanul.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajb. határozza meg.

Az Ajb. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az (5) bekezdés hatáskörömet időben korlátozza, ugyanis ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró hatóságokra kiterjed vizsgálati hatásköröm. A hatásköri korlátaim miatt az egy éven túli eljárások érdemi vizsgálatára nem volt lehetőségem.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosáé 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

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 éllel azt 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 lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.²

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói 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.

III. Az ügy érdemében

A Gyvt. a gyermek 18. életévének betöltésekor (2012. november) hatályos 69. § (2) bekezdése szerint a védelembé vétel a gyermek nagykorúvá válásával szűnik meg. A jegyzői gyámhatóság a védelembé vételt a Gyer. 91. § (1) alapján határozattal megszüntette.

A Gyvt. ugyanezen időben hatályos 68/A. §-a szerint a gyámhatóság az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének szükségességét három tanítási hónapot magában foglaló időszakonként, és a tanítási év lezárását követő 15 napon belül – feltéve, hogy az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének kezdő időpontja vagy az utolsó felülvizsgálat óta legalább egy hónap eltelt – felülvizsgálja.

Ha a felülvizsgálati eljárás eredményeként a gyámhivatal azt állapítja meg, hogy a gyermek, vagy a 18 életévét betöltött fiatal felnőtt a felülvizsgálattal érintett időszakban ötnél több kötelező tanórai foglalkozást igazolatlanul mulasztott, megállapítja, hogy az iskoláztatási támogatás szüneteltetése megszüntetéséhez szükséges feltétel nem áll fenn. Ha a gyermek nem mulasztott, kezdeményezi a kincstárnál az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését.

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben való döntéshez való jogát. A hivatalból indított eljárások estében a hatóságnak az eljárás megindítást követő 21 munkanapon belül kell meghoznia.

Megállapítom, hogy a gyermek iskoláztatási támogatása folyósítása szüneteltetése tárgyában 2012. november 26-án hivatalból indított eljárás során az akkor illetékes jegyzői gyámhatóság határozatot nem hozott. A jogutód gyámhivatal az ügyben érdemi döntését a felülvizsgálati eljárás megindítása után csaknem egy év múlva hozta meg. A mulasztás és a késedelmes döntés a panaszos tekintetében visszaállítást okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

² Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszaállás bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. kerületi Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Gyvt. és a Gyer. vonatkozó rendelkezéseinek, valamint a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására, a Ket. alapelvei figyelembevételével való ügyintézésre.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-16/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A szabadságvesztés büntetését töltő panaszos gerincbetegségét a Budapesti Fegyház és Börtönben (a továbbiakban: Börtön) hosszú ideig nem kezelték, fájdalomcsillapítót pedig sok esetben csökkentett adagban, vagy egyáltalán nem kapott. A Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában megvizsgálták, de nem tudták megállapítani derékfájdalmainak eredetét. Az anyaintézetébe történt visszaszállításakor olyan fájdalmi voltak, hogy segítség nélkül nem tudott járni, segédeszközt (kerekeszékét vagy mankót) viszont nem kapott. Az egyik fogvatartott ajánlotta fel neki a segítségét, a hátán vitte be a zárkába. Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe (IMEI) szállították szakorvosi vizsgálatra. Ott egy hónapig volt megfigyelésen. Az IMEI-ben nyolc napig nem fürödhetett. Pizsamát, szappant és WC papírt nem kapott, papucs gyanánt két nylonzacskót kellett a lábára húznia. Egy fehérműben volt éjjel, nappal. A Börtönbe való visszaszállítását követően az éjszakai felügyelőnek feltűnt, hogy a panaszos az előző szolgálata idején is rossz állapotban volt. Ezért 2013. június 29-én levitette az orvosi rendelőbe, ahonnan a Bajcsy Zsilinszky Kórházba szállították. Panaszai alapján a kórházban porckorongsérv betegségét diagnosztizáltak és MRI vizsgálatát javasolták. A panaszost 2013. augusztus 13-án átszállították a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetbe és betegszobán helyezték el. Nehezményezte, hogy fogvatartott társai a betegszobában lévő mellékhelyiségben dohányoztak, ami kifejezetten ártalmas volt számára, mert asztmában szenved. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, az élethez és emberi méltósághoz, valamint az egészséghez való jog sérelmének gyanúja. Ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától, valamint rövid úton – telefonon – a BVOP Egészségügyi Főosztályától.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- A testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* [Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bek.]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.)
- A fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet (Er.)

A megállapított tényállás (megkeresett szerv válasza)

A) Budapesti Fegyház és Börtön

A panaszos 2013. május 15-én deréktáji panaszok miatt jelentkezett a Börtön orvosánál. Másnap, május 16-án reumatológiai szakvizsgálata alkalmával deréktáji csigolyaközi porckorongok elváltozását diagnosztizálták és fizioterápiás, valamint kerékpár ergometriás kezelését javasolták.

A fogvatartott 2013. június 3-án ismét megjelent a bv. orvosnál. Ekkor lábfájdalomra panaszkodott. A vizsgálati eredmények alapján az orvos érsebészeti vizsgálata elvégzését látta szükségesnek. Ezért beutalta a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházába. A június 5-i érsebészeti szakrendelésen érrendszeri eltérést nem találtak nála, így – gyógyszerekkel ellátva – visszaszállították a Börtönbe.

A panaszos 2013. június 12-én ismét lábfájdalomra panaszkodott a Börtön orvosának. Az orvos gyógyszereket írt fel számára és beutalta az IMEI-be, ahol június 13-án a szakorvos fájdalmait szintén mozgásszervi eredetűnek találta és MR vizsgálatot javasolt. Ugyanezen a napon reumatológus is megvizsgálta, aki – a kórelőzményeket tanulmányozva – további gyógyszerekkel egészítette ki terápiáját. A június 20-án elvégzett kontroll vizsgálata alkalmával egy pontos támbotot írtak fel számára.

A fogvatartott június 29-én jelezte az ápolónak – aki hívta az orvosi ügyeletet –, hogy nem tud ráállni a jobb lábára. A Bajcsy Zsilinszky Kórházba utalták, ahol CT vizsgálat alapján porckorongsérvet diagnosztizáltak, majd MR vizsgálatot javasoltak. Ez utóbbi vizsgálatra július 2-ára jegyezték elő. A vizsgálatra történő előállítása azonban adminisztrációs hiba miatt elmaradt.

A Fogvatartotti Nyilvántartás és az egyéb rendelkezésre álló adatok nem tartalmaznak arra vonatkozó információt, hogy a fogvatartott gyógyszerellátását sérelmezve – akár szóban, akár írásban –, panaszt terjesztett volna elő.

B) IMEI

A fogvatartottat 2013. július 1-jén szállították az IMEI-be, ahol július 29-ig tartózkodott. Az ápoló személyzet által készített jelentőkönyv szerint az intézetbe érkezésekor rendelkezett tisztasági szerekkel és az intézet felszereléssel, pizsamával, ágyneművel, lábbelivel is ellátta. A fürdés – a hétvége kivételével – minden nap biztosított, amelyhez kifejezetten erre a célra szolgáló, egyszer használatos nylon lábszákot biztosítanak. Az intézet arról nem vezet nyilvántartást, hogy a fogvatartottak élnek-e fürdési lehetőségükkel. A panaszos pedig nem jelzett fürdéssel összefüggő sérelmet.

C) Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet

A fogvatartottat 2013. augusztus 12-én átszállították a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetbe. Az intézet orvosa szeptember 6-án tájékoztatást kért a Bajcsy Zsilinszky Kórház képalkotó osztályától a panaszos MR vizsgálatának eredményéről. A Kórház azt jelezte, hogy az előjegyzett vizsgálat nem történt meg. Az IMEI-vel való egyeztetés eredményeként, 2013. október 8-án a Kórház Képalkotó Diagnosztika Osztályán elvégezték az elmaradt MR vizsgálatot. Az IMEI 2013. október 15-én kelt zárójelentése szerint idegsebészeti konzíliumot terveztek, a fogvatartott azonban műtéti megoldást kért. Ezért rögzítették, hogy az esetleges beavatkozás időpontjáról később tájékoztatják a pálhalmi intézetet. A fogvatartottat 2013. november 12-én – vizelet elakadás miatt – beszállították a Dunaújvárosi Szent Pantaleon Kórház Sürgősségi Betegellátó Osztályára. Ellátása után – az intézet orvosának beutalása alapján –, 2013. november 14-én továbbszállították az IMEI-be, majd november 15-én a HEK Idegsebészeti Osztályán megműtötték gerincsérvét.

Az intézet bernátkúti objektumának betegszobáiban tilos a dohányzás. A dohányzó fogvatartottak napi 3-4 alkalommal dohányozhatnak az udvaron. A dohányterméket a felügyelői irodában biztosított, maguknál tartott kulccsal zárható szekrényben helyezhetik el. Amennyiben a felügyelet a betegszobán dohányfüstöt észlel, azonnal ellenőrzést tart.

A fogvatartott ugyanilyen tárgyú panasa miatt – a Fővárosi Főügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Ügyek Csoportja megkeresésére – az intézet korábban folytatott vizsgálatot, intézkedés szükségessége azonban nem merült fel.

Az országos parancsnok a panaszos elmaradt MR vizsgálata miatt – saját hatáskörében eljárva – utasította a Budapesti Fegyház és Börtön parancsnokát, valamint az IMEI főigazgató főorvosát, hogy a jövőben fordítsanak kellő figyelmet a fogvatartottak dokumentumainak kezelésére, az információk továbbítására, az adatok megfelelő rögzítésére, illetve a vizsgálatokra történő előállításra.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem a Budapesti Fegyház és Börtönre, a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetre, valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetre kiterjed.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB hat.]

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése *alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismervekkkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az Eütv. hatálya kiterjed a Magyarország területén tartózkodó természetes személyekre, az itt működő egészségügyi szolgáltatókra és az itt folytatott egészségügyi tevékenységekre. A természetes személyek egyes csoportjai tekintetében az Eütv.-ben foglaltaktól eltérő szabályokat *törvény* állapíthat meg. Az Eütv. felhatalmazza a büntetés-végrehajtásért, valamint a rendészetért felelős minisztert, hogy – az egészségügyi miniszterrel egyetértésben – a fogvatartottak egészségügyi ellátására vonatkozó szabályokat megállapítsa. A fogvatartottak egészségügyi ellátására vonatkozó szabályokat – a Bv. tvr. 127. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján – az Er. határozza meg. A Bv. tvr. 47. § (2) bekezdése szerint az elítélt egészségének védelmére és egészségügyi ellátására az egészségügyi jogszabályok az irányadók. [AJB-5019/2012. sz. jelentés] Az Eütv. 6. és 7. §-a úgy rendelkezik, hogy minden betegnek joga van fájdalmának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez. Joga van az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelménye szerinti egészségügyi ellátáshoz.

Az Er. 1. § (6) bekezdése szerint, amennyiben a fogvatartott megfelelő egészségügyi ellátása a büntetés-végrehajtási szervezet keretein belül nem lehetséges, a bv. intézet orvosa vagy a büntetés-végrehajtási szervezet kezelésében lévő egészségügyi intézete gondoskodik arról, hogy a fogvatartott nem a büntetés-végrehajtási szervezet keretei között lévő egészségügyi intézményben részesüljön a megfelelő ellátásban. A 12. § (2)-(3) bekezdése kimondja, hogy amennyiben a fogvatartott sürgősen szakorvosi vagy kórházi kezelésre szorul és a bv. egészségügyi intézet nehezen elérhető, az orvos írásos javaslata (beutalója) alapján a legközelebbi megfelelő ellátást biztosító egészségügyi intézménybe kell szállítani. A sürgős orvosi ellátásra szoruló fogvatartott egészségügyi intézménybe történő szállítása nem tagadható meg, nem halasztható el. A 16. § (1)-(2) bekezdése értelmében pedig, amennyiben a fogvatartott olyan szakorvosi ellátásra szorul, amely a bv. intézetben nem biztosítható, a bv. orvos a fogvatartottat a területileg illetékes egészségügyi intézmény járóbeteg-szakrendelésére is beutalhatja. A fogvatartottat egészségügyi intézmény járóbeteg-szakrendelésére kell beutalni, ha

- a) a kivizsgálása, gyógykezelése a bv. intézetben nem biztosítható,
- b) bv. egészségügyi intézetbe utalása a távolság miatt aránytalanul nagy költséget jelentene,
- c) bv. egészségügyi intézetben a szakvizsgálat és gyógykezelés nem végezhető el,
- d) az ellátás nem tűr halasztást, és a szállítással járó idővesztés a beteg egészségi állapotát veszélyezteti.

Az OBH-3095/2010. számú ombudsmani jelentés szerint a büntetés-végrehajtási intézetet – az állam életvédelmi kötelezettségéből fakadóan – a fogvatartott egészségügyi ellátása vonatkozásában fokozott felelősség terheli, ugyanis a fogvatartottnak nincs módja másik orvos vagy egészségügyi intézmény felkeresésére. A vizsgált esetben a fogvatartott 2013 májusától többször jelezte egészségügyi problémáját. A bv. intézet orvosa, majd szakorvos is megvizsgálta, gyógyszeres kezeléséről gondoskodtak és gyógyászati segédeszközt is biztosítottak számára. A fogvatartott betegségének diagnosztizálásához azonban további vizsgálatra volt szükség. Az IMEI és a Bajcsy Zsilinszky Kórház szakorvosa MR vizsgálatot javasolt, melyre a fogvatartottat ez utóbbi egészségügyi intézményben előjegyezték július 2-ára. A fogvatartottat időközben átszállították az IMEI-be, az előjegyzett vizsgálat időpontjában is ott tartózkodott, ahonnan a szóban forgó vizsgálatra nem állították elő. A fogvatartottat 2013. július végén visszaszállították a Börtönbe. Ezt követően még több hónapot kellett várnia az MR vizsgálatra, melyet végül október 8-án végeztek el. Gerincsérvének műtéti ellátása november 15-én történt meg.

A rendelkezésemre bocsátott adatok és dokumentumok alapján megállapítottam, hogy az ügyben érintett bv. intézetek a panaszos szakorvosi kivizsgálásáról, gyógyszeres kezeléséről, sürgősségi ellátásáról gondoskodtak, gyógyászati segédeszközzel ellátták, betegségének diagnosztizálása és megfelelő kezelése érdekében számos intézkedést tettek.

Megjegyzem, hogy a gyógyszeres kezelés és fájdalomcsillapítás kérdésében nem foglalhattam állást, mert a hatáskörömet szabályozó jogszabály, az Ajbt. nem teszi lehetővé az orvos-szakmai megítélést kívánó kérdések alapvető jogi szempontú vizsgálatát.

Mindazonáltal megállapítom, hogy a Budapesti Fegyház és Börtön, valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet azzal, hogy hónapokon át nem biztosították a szakorvosok által javasolt MR vizsgálat elvégzését, a fogvatartott előjegyzett időpontban való külkórházi előállítását, visszásságot okoztak a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a fogvatartott egészségéhez való jogával összefüggésben.

A párhalmi intézet betegszobájának mellékhelyiségében a fogvatartotti dohányzást ombudsmani eszközökkel, utólag nem állt módomban kétséget kizáróan tisztázni, e vonatkozásban csupán a panaszos állítására, valamint az azt cáfoló országos parancsnoki megállapításokra, tájékoztatásra hagyatkozhattam.

A kettő között *fennálló ellentmondás nem tette lehetővé alapvető jogot érintő visszásság megállapítását.*

Az IMEI nyilvántartása szerint a fogvatartottat pizsamával, lábbelivel ellátták, a fürdést hétköznapokon biztosították számára. A fogvatartott a tisztálkodásban való akadályoztatásra az intézetben nem panaszkodott. A fogvatartott ruházattal való ellátása, tisztálkodása feltételeinek biztosításával kapcsolatban *alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúját nem észleltem.*

Intézkedésem

A fogvatartott egészségügyi ellátása tárgyában jelentésemben feltárt mulasztás ellenére, különös figyelemmel arra, hogy *a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka* – már a megkeresésem alapján folytatott vizsgálata során – utasította a Budapesti Fegyház és Börtön vezetőjét, valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet főigazgató főorvosát arra, hogy a jövőben fordítsanak kellő figyelmet az információk továbbítására, illetőleg a fogvatartottak vizsgálatokra történő előállítására – azzal egyetértve – külön intézkedést nem kezdeményeztem.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok:

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Eütv.)

6. § Minden betegnek joga van sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalmának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.
7. § (1) Minden betegnek joga van - jogszabályban meghatározott keretek között - az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz.

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

36. § (1) Az elítélt jogosult *a)* a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra;

5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról (Er.)

16. § (1) Amennyiben a fogvatartott olyan szakorvosi ellátásra szorul, amely a bv. intézetben nem biztosítható, a bv. orvos a fogvatartottat a területileg illetékes egészségügyi intézmény járóbeteg-szakrendelésére is beutalhatja.
- (2) A fogvatartottat egészségügyi intézmény járóbeteg-szakrendelésére kell beutalni, ha
- a)* a kivizsgálása, gyógykezelése a bv. intézetben nem biztosítható,
 - b)* bv. egészségügyi intézetbe utalása a távolság miatt aránytalanul nagy költséget jelentene,
 - c)* bv. egészségügyi intézetben a szakvizsgálat és gyógykezelés nem végezhető el,
 - d)* az ellátás nem tűr halasztást, és a szállítással járó idővesztés a beteg egészségi állapotát veszélyezteti.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-61/2014 számú ügyben
(Kapcsolódó iratok: AJB-1203/2014, AJB-1748/2014, AJB-1914/2014.)**

Előadó: dr. Várady Eszter

Az eljárás megindítása

Több panaszos is azt sérelmezte, hogy hiába fordultak ügyeik kivizsgálása céljából a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalhoz, a beadványukra vonatkozó jogszabályban meghatározott ügyintézési határidő eltelte után sem kaptak választ.

Mivel az elmúlt években jelentősen megnőtt a Magyar Energia Hivatal – illetve jogutódja – a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban MEKH) eljárását nálam sérelmező panaszok száma, és azok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített tisztességes hatósági eljáráshoz való, továbbá a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

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

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a víziközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.)
- a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Get.)

A megállapított tényállás

A panaszos az AJB-61/2014. számú ügyben azt sérelmezte, hogy a Magyar Energia Hivatalhoz 2012. február 6-án intézett – a TIGÁZ Zrt. eljárását kifogásoló – beadványára, nem kapott választ. Többszöri érdeklődéssel is csak a panaszja iktatószámát és ügyintézőjét sikerült kiderítenie. Hét hónapig nem történt semmi, ezért újabb beadvánnyal fordult a Hivatalhoz, de csak további türelmét kérték. A panaszos ekkor fordult hivatalomhoz és a hatóság mulasztásának kivizsgálását kérte.

Felkértem a Hivatal elnökét, hogy a panaszban sérelmezettekkel összefüggő szakmai álláspontjáról, az esetlegesen tett intézkedéseiről – az üggyhöz tartozó valamennyi dokumentum másolatának megküldésével 30 napon belül tájékoztasson. Az eljárás elhúzódásának okaként a szolgáltató késedelmes válaszát jelölte meg, illetőleg hivatkozott arra is, hogy az elektronikusan benyújtott panaszok gyorsabb ügyintézését tesznek lehetővé. Felhívta figyelmemet arra is, hogy az elmúlt 2-3 évben kiemelkedően megnőtt a felhasználói panaszok száma.

Az AJB-1203/2014. számú ügy panaszosa 2013 februárjában fordult először hivatalomhoz az Energetikai Hivatal – vízellátás szünetelésével kapcsolatban hozzá intézett panaszsa ügyében – elhúzódo eljárását sérelmezve. Az AJB-1425/2013. számú előzményi ügy körültekintő tisztázása érdekében megkerestem a Hivatalt. Az elnök akkor arról tájékoztatott, hogy a beadvány 2012. október 15-én érkezett Hivatalához, és az eljárás elhúzódoásának okaként a szolgáltató késedelmes válaszát jelölte meg. Megírta, hogy az elmúlt 2-3 évben jelentősen nőtt a fogyasztói panaszok száma. A tájékoztatásához csatolta a jelentős határidő túllépéssel – vélhetőleg 2013. március 1-jei megkeresésemre is tekintettel – 2013. március 12-én meghozott határozatát. Figyelemmel arra, hogy a panasz okafogyottá vált, továbbá arra is, hogy a határozat megtámadásával összefüggő bírósági felülvizsgálatra nyitva álló határidő még nem járt le, a választ elfogadtam, amiről a panaszost is tájékoztattam. Az ügyfél 2014. február 21-én újabb beadványban is a MEKH eljárását panaszolta, ezúttal a vízszolgáltató óracserével összefüggő bejelentése kivizsgálásának elhúzódoását sérelmezte.

Az AJB-1748/2014. számú ügy panaszosa – 2012-ben – szintén fordult már hivatalomhoz az Energia Hivatal elhúzódo eljárását sérelmezve, amelyben korábban szintén megkerestem a Hivatalt. Az elnök az AJB-6295/2012. számú ügyben is a szolgáltató késedelmes válaszát jelölte meg az eljárás elhúzódoásának okaként, illetőleg hivatkozott arra is, hogy az elektronikusan benyújtott panaszok gyorsabb ügyintézésre tesznek lehetővé. Felhívta figyelmemet ez esetben is arra, hogy az elmúlt 2-3 évben kiemelkedően megnőtt a felhasználói panaszok száma.

Az AJB-1914/2014. számú ügy panaszosa szintén azt kifogásolta, hogy az ELMŰ eljárásával összefüggésben a Hivatalhoz intézett beadványára egy év elteltével sem kapott választ.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, *vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva*. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm jelen ügyben fennállt.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikkének (1) bekezdése: „*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 Chartájában foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét.

A jogorvoslatihoz való jog az Alaptörvény szövegéből levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Ennek azonban többféle formája lehet. A jogorvoslatihoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok (érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések) tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezetten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

Az előző pontban kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg a Ket. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján:

„A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így ez az alapelv a közigazgatási hatóság eljárás egészére érvényes.

Az ügyfél tájékoztatáshoz való joga keretében a Ket. 5. § (1) és (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.

A közigazgatási bírói gyakorlat szerint a hatósági tájékoztatás, az ügyfelek aktív segítése a jó közigazgatás megteremtésének alapvető feltétele.

Mindezeket az alapelveket figyelembe kell venni a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal eljárása során is.

A Hivatal ügyintézési határideje a Ket-ben megfogalmazott általános ügyintézési határidőtől eltér. A speciális törvényi előírásoknak megfelelően (Vkszt, Vet, Get) az eljárási határidő áram és vezetékes ivóvíz szolgáltatásra vonatkozó panasz esetén 2 hónap, földgázellátás esetén 60 nap, amelyek indokolt esetben 30 nappal meghosszabbíthatók.

Összegző megállapítások

Mindezek alapján a Hivatalnak a hozzá érkezett szolgáltatatói panaszok kivizsgálásánál, illetőleg kezelésénél a fentiekben kifejtett alapjogok és alapelvek érvényesítésével, a Ket., a Vkszt, a Vet., a Get. ismertetett előírásainak megfelelően kell eljárnia.

A Magyar Energetika és Közmű-szabályozási Hivatal fenti ügyekben nem tartotta be a vonatkozó jogszabályokban meghatározott határidőket, azokat jelentősen túllépte, illetőleg jogellenesen hallgatott és így a fent kifejtettek szerint alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a jogbiztonság elvével és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.

Azáltal, hogy a Hivatal elnöke megkeresésemnek nem tett eleget, akadályozta az Alaptörvényben meghatározott feladatomban ellátását és alapjogok sérelmét okozta.

Az utóbbi években megnövekedett a Hivatal hallgatását sérelmező beadványok száma. A fent kifejtett, a tendenciát jól tükröző – tipikusnak mondható – panaszok 2014. első negyedében érkeztek Hivatalomhoz. A probléma általánossá válása vélhetően munkaerőhiánnyal hozható összefüggésbe.

Az egyedi ügyek alapján szerzett tapasztalatom értelmében munkaszervezési átalakítás vált szükségessé. Ennek hiányában a Hivatal nem tudja ellátni a jogszabályok által meghatározott feladatát és ezzel a jövőben is veszélyezteti fenti alapjogok érvényesülését.

Intézkedésem

A jelentésben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem

- a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét, hogy
 - haladéktalanul vizsgálja meg a kifogásolt ügyeket és hozzon határozatot a sérelmezett panaszok tekintetében.
 - tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy munkatársai minden esetben tartsák be az ügyintézési határidőket.
- Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a Nemzeti Fejlesztési Minisztert, hogy
 - a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalnál tapasztalható kapacitáshiány megszüntetése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-93/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

A panaszos az Alba Volán Zrt. járatain ellenőrzést végző Hórusz-Global Kft. bírságolási gyakorlatát sérelmező panaszával fordult hozzám. A beadványozó lányát megbírságolták, mert jogosultságát diákigazolvány helyett az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szerint kiállított igazolással igazolta, de a bérlet és az igazolás azonosító száma nem egyezett.

A diákigazolvány kiállításának elhúzódó eljárásából eredő hátrányok, valamint az azt helyettesítő igazolások jogszabályi háttérének bizonytalanságával, ebből következően a közlekedési kedvezmények igénybevételére való jogosultság közlekedési vállalatok által történő eltérő elbírálásának gyakorlatával összefüggésben az alapvető jogok biztosja korábban már vizsgálatot folytatott, amelynek eredményeit *az AJB-8040/2012. számú jelentésben* összegezte.

A panaszos egyedi ügye azonban a korábbi jelentésben megállapított visszasságokon túl a bizonytalan szabályozási környezet egy újabb aspektusát tárta fel, és így a sérelmezett jogalkalmazói gyakorlat kapcsán ismételten felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszasság gyanúja.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a panasszal érintett Alba Volán vezérigazgatójától tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok

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

Az alkalmazott jogszabályok

- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nft.)
- A szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól szóló 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (Menetdíj-támogatási Kr.)
- Az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (Oktatási igazolvány Kr.)
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet (Utazási kedvezmény Kr.)
- A menetrend szerinti helyi autóbusz közlekedés díjáról szóló 27/2003. (XII. 19.) Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának rendelete (Önkormányzati rendelet)

I. A megállapított tényállás

A panaszos lányát 2013. július 3-án az Alba Volán Zrt. járatán az ellenőrzést végző Hórusz-Global Kft. munkatársai megbírságolták és bevonták az érvényes negyedéves bérletét is. Ezt azzal indokolták, hogy az utazási kedvezményre való jogosultságát – az érettségit követően bevont diákigazolvány helyett – az iskola által kiállított igazolással igazolta, amelyen a bevont diákigazolvány OM azonosítója szerepelt, míg a bérletszelvényen a diákigazolvány vonalkódjának számát tüntették fel. Ezt az ellenőr nem fogadta el, holott az igazolás érvényességi ideje 2013. október 31-ig állt fenn.

A panaszos a közlekedési társaság vizsgálatát kérte, mivel sem a társaság Üzletszabályzata, sem a bérletszelvény hátulján feltüntetett tájékoztató nem tartalmaz egyértelmű utalást arra vonatkozóan, hogy a bérletszelvényen a diákigazolványon szereplő számok közül melyiket kell feltüntetni, és erre vonatkozóan a közlekedési társaság jegypénztáraiban sem kaptak az évek során egyértelmű tájékoztatást. Kifejtette, hogy a negyedéves bérletre még az érvényes diákigazolvány birtokában írták rá annak vonalkód-számát.

A bírságolást követő napon a panaszos az iskolában a megsemmisítésre váró igazolványok közül kikerestette lánya igazolványát, és a Hórusz-Global Kft. irodájában bemutatta a diákigazolvány fénymásolatát, amelyen jól látszott a bérletszelvényen is szereplő vonalkód szám. Az ügyintéző a bérletszelvényen az OM azonosítót kereste és nem fogadta el a bemutatott igazolást, egyúttal a kiszabott bírság befizetését és a társasághoz panasszal fordulás lehetőségét javasolta. Az ügyintéző a bemutatásról jegyzőkönyvet nem készített.

Ezt követően a beadványozó írásban panasszal fordult a közlekedési társasághoz. A Volán társaság a panaszt kivizsgálás céljából megküldte az ellenőrzést végző Hórusz-Global Kft.-nek, amelynek vizsgálata megállapította, hogy a diáklány nem tudta igazolni a bérletszelvényen feltüntetett igazolványszámot, ezért bevonták a bérletjegyét. A pótdíj kiszabását a Volán társaság továbbra is megalapozottnak tartotta, mivel a Hórusz-Global Kft. tájékoztatása szerint, az érintett a jogosultságát igazoló dokumentumokat 3 munkanapon belül nem mutatta be.

Miután a panaszos továbbra is sérelmezte az eljárást, kérelemmel fordult a Fejér Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez, ahol azonban kérelmét hatáskör hiánya miatt érdemi vizsgálat nélkül elutasították.

Ezt követően, mivel nem fizette be a bírságot, további késedelmi díj megfizetésére szólították fel az ügyfelet.

A beadványozó ezek után fordult az alapvető jogok biztosához. Beadványában megírta, hogy 15 éve előre megváltja a negyedéves bérleteket családtagjai számára, de a hiányos szabályozásból eredő, nem egyértelmű és eltérő ellenőrzési gyakorlat miatti kifogásait sorra elutasították az érintett hatóságok, ezért kérte panaszának vizsgálatát. A beadványhoz mellékelte az ügyben keletkezett iratok másolatát, köztük a bevont diákigazolványról készült fénymásolatot.

II. Előzmények

Az Alba Volán Zrt. vezérigazgatóját a konkrét ügy körülményeinek feltárására irányuló kérdéseket megelőzően tájékoztattam az *AJB-8040/2012. számú jelentésben* összegzett megállapításokról. A jelentés a diákigazolvány elhúzó kiállításával, az azt helyettesítő igazolások jogszabályi háttérének bizonytalanságával, ebből következően a közlekedési kedvezmények igénybevételére való jogosultság közlekedési vállalatok által történő eltérő elbírálásának gyakorlatával összefüggésben indított vizsgálat eredményeit tartalmazza.

A jelentésben kezdeményeztem, hogy valamennyi, közösségi közlekedési szolgáltatást nyújtó *közlekedési társaság* vizsgálja felül a diákigazolvány hiányában bírságolt tanulók és hallgatók pótdíjazási eseteit, amelyekben az érintett tanulók és hallgatók rendelkeztek érvényes jeggyel, vagy bérlettel, továbbá az ellenőrzés időpontjában, a jelentés szerinti iratokkal igazolni tudták tanulóit, illetve hallgatói jogviszonyuk fennállását.

A megkeresett szerv válaszai

Mivel az AJB-8040/2012. számú ügyben még nem merült fel a diákigazolványon szereplő számok – szolgáltatók eltérő elfogadási gyakorlatának – problémája, a jelentés és a konkrét eset egyidejű ismertetésével megkerestem az Alba Volán Zrt. vezérigazgatóját.

Tájékoztatását kértem arról, hogy véleménye szerint *van-e lehetőség az ellenőrzéskor a bérletszelvényen feltüntetett, a diákigazolványon szereplő vonalkód szám, vagy egyéb a személyazonosításra alkalmas igazolványban feltüntetett azonosító elfogadására.*

Az Alba Volán Zrt. vezérigazgatója ismételt megkeresésemre adott válaszában arról informált, hogy maguk is tapasztalták a diákigazolványon szereplő több azonosító és a bérleteken feltüntetett számok összetartozásából eredő problémát, ezért az ebből adódó félreértések és bizonytalanságok miatt a Volán Egyesülethez fordultak. Az Egyesülés a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) elé terjesztette a kérdést. A probléma kapcsán – az Alba Volán Zrt. által becsatolt levél alapján – 2013. március 20-án az NFM Közlekedési Szolgáltatási Főosztálya egyeztetést tartott az Emberi Erőforrások Minisztériumának közoktatásért felelős munkatársai, az Oktatási Hivatal, a MÁV-START Zrt., a GySEV Zrt., a BKK Zrt. és a Volán Egyesülés képviselőinek részvételével.

Az egyeztetésen elhangzott, hogy korábban több közlekedési társaság is jelezte az NFM felé, hogy a tanulók kedvezményes bérletének ellenőrzése során sokszor problémát jelent, hogy a diákigazolványon két azonosításra alkalmas szám is szerepel; az igazolvány sorszáma és a tanuló személyhez kötött oktatási azonosítója. Az ebből adódó viták elkerülése, a szolgáltatók munkájának segítése és egyszerűsítése érdekében a jelenlévők egységesen elfogadták azt a javaslatot, hogy amennyiben a tanuló diákigazolványán szerepel az oktatási azonosító, úgy annak számát, amennyiben még régi típusú igazolványról van szó és ez nem szerepel rajta, akkor a diákigazolvány sorszámát kell, hogy a bérletszelvény tartalmazza. A közlekedési társaságoknál felmerült problémakör egységes megoldása és kezelése érdekében az intézkedést 2013 májusától javasolták bevezetni. Fentiek alapján az Alba Volán Zrt. is átvezette az egységes gyakorlatot, amelyről munkatársait (pénztárosok, ellenőrök stb.) teljes körben tájékoztatta. A vezérigazgató válaszelevelében kiemelte, hogy az Alba Volán Zrt. határozott kérésének megfelelően a Hórusz-Global Kft. ellenőrei is elfogadnak bármely olyan azonosító számot, amellyel az utas igazolni tudja jogosultsága és az érvényes bérlet összetartozását.

A konkrét ügyvel kapcsolatban az ellenőrzést végző Hórusz-Global Kft. igazgatójának levele szolgált tájékoztatásul, mely szerint az utas 2013. július 3-án úgy vette igénybe a Volán társaság kérdéses buszjáratát, hogy *„a 2013. július havi bérletjegyére olyan igazolványszámot tüntetett fel, melyet a helyszínen igazolni nem tudott”*. A bérletszelvényt és a pótdíj fizetéséről szóló „kötelezvény”-t a Volán társaság a megkeresésemre küldött válaszhoz csatoltan másolatban megküldte, amelyen jól látszik, hogy az elvett *bérlet negyedéves*.

A probléma a havi bérlet esetében is bekövetkezett volna, azaz hogy a negyedéves/havi bérlet megvásárlásakor még érvényes diákigazolványon feltüntetett azonosító került a bérletszelvényre, amelyet a diákigazolvány bevonását követő ellenőrzéskor már nem tudott igazolni a panaszos (mivel előre nem látta a problémát, a bevont diákigazolvány másolatát nem hordta magával).

A panaszos beadványa alapján évek óta próbált egyértelmű tájékoztatást kapni a számokkal kapcsolatban, de egymásnak ellentmondó információkat kapott.

A méltányos eljárás lehetőségére vonatkozó kérdésemre az Alba Volán Zrt. vezérigazgatója nemleges választ adott. Elmondta, hogy a szolgáltatást a Székesfehérvár Megyei Jogú Várossal kötött Közszolgáltatási Szerződés alapján végzi, az Önkormányzat által jóváhagyott menetrend és díjszabás alapján. A menetrend szerinti helyi autóbusz közlekedés díjáról szóló 27/2003. (XII. 19.) Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának rendeletében foglaltaktól a Volán társaság nem térhet el. A rendelet 2. §-a szerint „amennyiben a felmutatáskor a bérletigazolvány száma a bérletszelvényre nem került rögzítésre, úgy azt a helyszínen pótolni lehet a gépkocsivezetőnél mindenkor megvásárolható helyi menetjegy árának lerovása mellett. Ennek megtagadása, vagy bármely ok miatti meghiúsulása esetén a bérlet bevonásra kerül.” Pótdíjat köteles fizetni a 9. § 1) c) és d) pontjai alapján az, „aki olyan bérletjeggyel kísérli meg az utazást, amelyre az utazási igazolvány száma nincs tintával vagy írógéppel feltüntetve, illetve aki hamisított jeggyel, bérlettel, utazási igazolvánnyal kísérli meg az utazást.”

Méltányosság gyakorlására az ellátásért felelős Székesfehérvár Megyei Jogú Város nem adott felhatalmazást a szolgáltatónak.

Álláspontjuk szerint a pótdíjazás és a késedelmi pótlék kiszabása jogszerű volt, mivel a panaszos nem élt a jogosultságát alátámasztó iratok három napon belül fennálló utólagos bemutatásának lehetőségével. Ugyanakkor a panaszos ügyben folytatott vizsgálatról az Alba Volán Zrt.-hez intézett tájékoztató levélben a Hórusz-Global Kft. igazgatója kihangsúlyozta, hogy *„kollégáik a helyszínen méltányosságból bármely olyan igazolványszámot elfogadnak, amelyből egyértelműen megállapítható, hogy a bérletjegy felmutatója jogosan használja azt”*.

Arra a kérdésre, hogy *kezdeményezték-e a méltányossági eljárás beiktatását* az Üzletszabályzatba, illetve tettek-e javaslatot az önkormányzat felé – a hasonló problémák orvoslását szolgáló – a közszolgáltatói szerződés ilyen irányú módosítására, a vezérigazgató arról tájékoztató, hogy véleménye szerint ilyen javaslatokra nincs szükség, mivel a szakma jelezte a problémát az illetékes minisztérium felé, amelyre választ is kaptak. Az Utazási kormányrendelet és annak végrehajtása álláspontja szerint nem tartozik az önkormányzat hatáskörébe, ezért nem éltek felé ilyen irányú módosítási javaslattal. A Volán társaság üzletszabályzatát a jogszabályi és egyéb változások szükségességének függvényében, a Nemzeti Közlekedési Hatóság előzetes egyetértése mellett változtathatják csak meg, melyet a jelen eset nem indokolt.

5. Az Alba Volán Zrt. vezérigazgatója a diákigazolvány helyettesítésére szolgáló, megfelelő igazolás hiánya miatt más esetekben kiszabott pótdíjakkal kapcsolatban adatokkal nem tudott szolgálni. Általánosságban elmondta, hogy *a szolgáltatónak elsődleges érdeke a nyújtott szolgáltatásért jogos bevételeinek (jegy, bérlet ár) beszedése és nem a pótdíjazás*.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) a) pontja alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.) alapján az Alba Volán Zrt. közforgalmú személyszállítási szolgáltatást teljesítő közlekedési szolgáltató, ezért eljárásának vizsgálatára az Ajbt. idézett rendelkezései alapján kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

Az egyedi ügy kapcsán felmerült probléma túlmutat a konkrét panaszos ügyben a közszolgáltató és a panaszos egymásnak ellentmondó nyilatkozatain; ezért az állampolgárok pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő problémakör vizsgálatát indokoltnak tartottam.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

2. *A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog* az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog [315/E/2003. AB határozat]. *A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.* Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek, tehát a közszolgáltatók – így az Alba Volán Zrt. – mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az oktatási igazolvány – a vizsgált probléma szempontjából releváns – adatait az Oktatási igazolvány Kr. 2. § bekezdése tartalmazza. Eszerint az oktatási igazolvány az Nftv.-ben, valamint az Nktv.-ben meghatározott adatok – többek között az *oktatási azonosító* – mellett tartalmazza az igazolvány egyedi azonosítására szolgáló adatchip (*vonalkód*) azonosítóját.

A panaszos beadványában azt kifogásolta, hogy sem az Alba Volán Zrt. munkatársaitól, sem az üzletszabályzat vonatkozó részéből, sem bérletszelvényen szereplő tájékoztatóból nem kapott arra vonatkozó pontos tájékoztatást, hogy a diákigazolványon szereplő melyik számot kell feltüntetni a bérletszelvényen. Az egymásnak ellentmondó információk, illetve a korábbi ellenőrzések tapasztalatai vezették őt és gyermekeit arra a gyakorlatra, hogy az igazolványon szereplő vonalkód számot írták rá a bérletre.

Az Alba Volán Zrt. Üzletszabályzatának 2.3.7. pontja szerint *a bérlettel történő első utazás megkezdése előtt arra a használojának nevét és/vagy – az azzal való együttes érvényességre való utalásként – a Szolgáltatónál kiváltott (érvényesített), a Szolgáltató által az Üzletszabályzatában erre meghatározott igazolvány, azonosító vagy jogosító kártya bérlettel való összetartozást kifejező megjelölését (sorszám, egyéb azonosító jel) tollal vagy golyóstollal fel kell tüntetni.*

A bérletszelvény hátoldalán található Utazási Feltételek 3. pontja szerint: „A bérlet csak akkor érvényes, ha azon az első utazás megkezdése előtt az igazolvány számát a tulajdonos tintával, olvashatóan feltüntette.”

Fentiekből egyértelműen kitűnik, hogy az Alba Volán Zrt. üzletszabályzata és a bérletszelvényen található tájékoztató tartalma nem egyezik, illetve nem egyértelmű. Az eltérő, bizonytalan ellenőrzési gyakorlatot a megkeresésre adott válaszában a társaság is egyértelműen elismerte, illetve tájékoztattott az NFM Közlekedési Szolgáltatási Főosztálya által összehívott egyeztetésen megfogalmazott egységes ellenőrzési gyakorlatra vonatkozó javaslatáról, miszerint bármely a bérlet tulajdonosának az igazolvánnyal való összetartozását bizonyító, azonosításra alkalmas számot elfogadnak. Erről a gyakorlatról az ellenőrzést végző Hórusz-Global Kft. igazgatója is biztosította az Alba Volán Zrt. vezérigazgatóját, amikor a panasz vizsgálatát lezáró levelében leszögezte, hogy a társaság ellenőrei is elfogadnak bármely olyan azonosító számot, amellyel az Utas igazolni tudja jogosultsága és az érvényes bérlet összetartozását, amelyre az utasnak nem volt lehetősége az időközben bevont diákigazolvány miatt.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy az Alba Volán Zrt. üzletszabályzatának 1. pontja szerint „a Szolgáltató a közforgalmú menetrend szerinti autóbuszjáratok igénybevételi feltételei és az igénybe vehető egyéb szolgáltatásai tárgykörben tájékoztatást ad – többek között – a Szolgáltató és az utas között létrejövő személyszállítási szerződés feltételeiről (Utazási feltételek), az utazási kedvezményekről, azok mértékéről, a kedvezmények igénybevételi feltételeiről és a jogosultság igazolásáról, az egyes jegy- és bérletfajtákról, azok érvényességének és használatának feltételeiről.”

Fentiek alapján megállapítom, hogy az Alba Volán Zrt. nem gondoskodott arról, hogy egyértelmű szabályok kerüljenek az üzletszabályzatba és erről megfelelő módon informálja az utazókat. Az üzletszabályzat hiányosságai illetve a tájékoztatás elmulasztása eredményezte a gyakorlat bizonytalanságát, amelyből következően álláspontom szerint sérülnek az utazási kedvezményben részesülők jogbiztonsághoz és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogai.

2. Vizsgálatomat kiterjesztettem arra, hogy más közlekedési társaság hogyan jár el hasonló esetben. A Budapesti Közlekedési Központ (BKK) üzletszabályzatának¹ a tanulóberletekre vonatkozó rendelkezései a következőképpen szólnak: „Tanuló berletekre 2013. május 1-jétől a diákigazolványon vagy az iskola által az igazolványrendelet melléklete szerint, diákigazolvány helyett kiadott igazoláson szereplő oktatási azonosítót kell ráírni. Akinek a diákigazolványán nincs oktatási azonosító, az a diákigazolványa számát kell, hogy feltüntesse a bérletszelvényen. A változás miatt nem kell kicserélni azokat a bérletszelvényeket, amelyeken a tanuló érvényes diákigazolványának sorszáma vagy érvényes igazolásának sorszáma szerepel, hanem azok a jogosultság fennállása alatt továbbra is használhatók. Az igazolás 14. életévét betöltött személy esetében csak személyi azonosításra alkalmas okmánnyal együtt érvényes.”

A tanuló kedvezményes bérletszelvényre felírandó számok tekintetében is kimerítő tájékoztatást nyújt a BKK internetes portáján²: „A kedvezményes bérlet csak akkor érvényes, ha azon a diákigazolvány száma, vagy a 362/2011. (XII. 30.) számú kormányrendelet szerinti igazolás sorszáma, vagy a diák, hallgató OM azonosító száma szerepel. Ezek valamelyikét – de csak az egyiket – kell a bérletszelvényre olvashatóan, tintával felírni. Jegyellenőreink mindegyik azonosító számot elfogadják a bérletszelvényen, a lényeg, hogy egyértelműen köthető legyen a szelvény az utas által felmutatott, kedvezményre jogosító irathoz, és a felsorolt lehetőségek közül csak egy azonosító szám szerepeljen rajta.

¹ http://www.bkk.hu/apps/docs/kozerdeku/20140214_02.pdf Üzletszabályzat V.1.2. pont

² <http://www.bkk.hu/tomegkozlekedes/jegyek-es-berletek/gyakran-ismetelt-kerdesek-diakoknak/>

Ha az utas nem a megfelelő számot írja rá bérletszelvényére, vagy a bérletszelvény érvényességi ideje alatt lejár az ideiglenes diákigazolványnak minősülő igazolás érvényessége, akkor *lehetősége van kicseréltetni a szelvényt* bármely hivatalos BKK jegy- és bérletpénztárban 250 Ft kezelési díj befizetése ellenében. A cserebérletet az előzőleg vásárolt bérleten feltüntetett érvényességi idővel adják ki pénztárosaink. Az utas az új bérletszelvényét már a saját választása szerint kitöltheti az új igazolása sorszámával vagy az oktatási azonosítójával is. Célszerűbb az oktatási azonosítót feltüntetni a bérletszelvényen, mert az egyrészt állandó, nem változik az igazolások cseréjével, illetve az elkészült diákigazolvány kézhezvételét vagy a diákigazolványt érvényesítő matrica felragasztását követően az oktatási azonosítóval kitöltött tanuló-bérletszelvény továbbra is használható marad (ha a diákigazolványon szerepel az oktatási azonosító), így nincs szükség a bérletszelvény pluszkielcséjét jelentő cseréjére.”

Összegzőként tehát megállapítom, hogy a közlekedési társaságok a problémakört érintő szabályozási gyakorlata – az egészségesítésre irányuló minisztériumi javaslat ellenére, annak nem kellő hatékonysága, kötelező erejének hiánya miatt – jelentősen eltér, a vizsgált Volán társaságnál az utasnak egyértelmű hátrányára, amely magában hordozza az utasok jogbiztonsághoz fűződő alapjogaival kapcsolatban a jövőben kialakuló visszas helyzetek veszélyét, különös tekintettel arra, hogy például a felsőoktatásban résztvevő hallgatók gyakran a középiskolához képest más városban folytatják tanulmányaikat, így az eltérő gyakorlat következtében önhibájukon kívül is hátrány érheti őket .

3. Az Utazási kedvezmény Kr. 3. § (1) b) pontja szerint tanulói, hallgatói jogviszonya alapján *kedvezményre jogosult az, aki az Oktatási igazolvány Kr. szerinti diákigazolvánnyal vagy az ott meghatározott igazolással rendelkezik.*

A panaszos lányának az Nkt. 53. § (2) c) pontja alapján megszűnt a tanulói jogviszonya a gimnázium utolsó évfolyamának elvégzését követő első érettségi vizsgaidőszak utolsó napján. Ennek megfelelően az Oktatási igazolvány Kr. 38. § (1) pontja alapján a közreműködő intézmény haladéktalanul köteles volt bevonni a diákigazolványát. A bevonással egyidejűleg az iskola a 21. § (3) pont alapján az érintettnek 2013. október 31-ig érvényes igazolást adott ki, mivel tanulói jogviszonya a II. félévben szűnt meg, és így a jogviszonya megszűnését követően *továbbra is jogosult lett volna a diákigazolványra, ha az érettségi miatt nem vonják be.* A 12. § (2) bekezdése értelmében kiállított *igazolás az Utazási kedvezményekről szóló kormányrendelet szerinti ideiglenes diákigazolványnak minősül.*

A panaszos lány tehát rendelkezett az utazási kedvezmény igénybevételéhez a jogszabályok által előírt, megfelelő igazolással és egy érvényes negyedéves bérletszelvényvel, amelyen – a pontos tájékoztatás hiánya miatt a fentiekben megállapított visszas helyzetből eredően az évek során az ellenőrzések alkalmával tapasztalt gyakorlat szerint – a diákigazolványon szereplő „vonalkód” számot tüntette fel, amelyet másolatban be is mutatott. A kiállított igazolás természetesen egy új sorszámot is tartalmazott.

A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy a szabályozás hiányosságaiból eredően az utas korábban érvényes negyedéves bérletszelvénye a diákigazolvány jogszabály szerinti bevonását követően vált érvénytelenné, így a panaszos önhibáján kívül, neki fel nem róható módon került lehetetlen helyzetbe.

A Volán társaság azért tartotta jogszerűnek a bírság kiszabását, mert a panaszos nem élt a jogosultságát alátámasztó iratok három napon belül fennálló utólagos bemutatásának lehetőségével. A panaszos megírta, hogy másnap bemutatta a diákigazolvány másolatát, amelyet az ügyintéző nem fogadott el, és az eljárást sem foglalta jegyzőkönyvbe. Az Alba Volán Zrt. 2013. augusztus 15-től érvényes üzletszabályzatának 3. fejezete rendelkezik a bérletek és kedvezményre jogosító igazolások utólagos bemutatásáról az alábbiak szerint:

„Aki az utazásakor már korábban megváltott, az ellenőrzött utazásra jogosító nevére szóló bérlettel, más, hasonló, érvényes utazási igazolvánnyal, illetve kedvezményre jogosító jogszabály alapján kiadott, vagy a szolgáltató belső szabályzatában meghatározott igazolvánnyal, igazolással rendelkezik, de azt az utazás alkalmával az ellenőrzéskor felmutatni nem tudta, az utazásra, illetve a kedvezményre jogosító okmányának meglétét utólag igazolhatja. Ez annak az *ellenőrzéstől számított 15 napon belül* autóbusz-állomásokon az ellenőrzést végző által meghatározott helyen [...] történő bemutatásával történhet. Amennyiben az utas ennek bemutatását a megjelölt helyen teljesíti, az esedékes pótdíj helyett bemutatási díjat kell fizetnie a bemutatáskor, annak helyszínén.

Az utazási igazolvány, illetve kedvezményre jogosító igazolás, okmány bemutatásakor a Szolgáltató visszatéríti a már megfizetett menetdíj, pótdíj és a helyes menetdíj vagy a bemutatási díj különbözetét.”

A menetrend szerinti helyi autóbusz közlekedés díjáról szóló 27/2003. (XII. 19.) Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának rendelete (Önkormányzati rendelet) 2007. október 1-jétől hatályos 10. § bekezdése szerint „Aki az ellenőrzés idején rendelkezik érvényes bérletjeggyel, de az nem tudja felmutatni, illetve az igénybevett kedvezmény jogosságát a helyszínen nem tudja igazolni, mentesül a pótdíj megfizetése alól, ha *3 munkanapon belül* a szolgáltató által kijelölt helyen azt bemutatja bemutatási díj ellenében. Ennek összege az autóbuszon változó menetjegy árának kétszerese.”

A hivatkozott szabályozás tehát nem áll összhangban egymással, illetve egyik sem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az utólagos bemutatás megtörténtéről jegyzőkönyv készüljön. *Az Önkormányzati rendelet és az Alba Volán Zrt. üzletszabályzatának az utólagos bemutatást eltérően szabályozó részei, valamint az utólagos bemutatás tényét rögzítő jegyzőkönyv felvételre irányuló szabályozás hiánya álláspontom szerint önmagában is alkalmas arra, hogy a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye tekintetében visszás helyzetet okozzon.*

4. A panaszos konkrét esete kapcsán az alábbiakat tartom fontosnak megjegyezni.

A panaszos és a társaság tájékoztatása egymásnak ellentmondó, ezért e tekintetben a kétséget kizáró bizonyíthatóság hiánya miatt nincs lehetőségem egyértelműen megállapítani a panaszos sérelmére elkövetett visszásságot, azonban szeretném kiemelten felhívni a figyelmét az eljáró Hórusz –Global Kft.-nek és az Alba Volán Zrt.-nek az alábbiakra:

- A panaszos érvényes bérletszelvényvel – rajta az ellenőrzési gyakorlat szerint elfogadható azonosító számmal – rendelkezett a diákigazolványa bevonásának napjáig;
- jogosultságát az ellenőrzéskor is felmutatott jogviszony igazolással és az utólagos bemutatáskor a bevont diákigazolvány fénymásolatával tudta alátámasztani;
- a korábbi időszakokra vonatkozó bérletszelvények bemutatása is alátámasztotta volna a vonalkód szám ellenőrzéskori elfogadását, a panaszos jogkövető magatartását.

Álláspontom szerint a szabályozás hiányosságaiból eredő, a konkrét esetben felmerült probléma orvoslására úgy nyílt volna lehetőség, ha a diákigazolvány másolatának bemutatásakor az Alba Volán Zrt. méltányossági szempontok figyelembevételével biztosította volna az utas számára a bérletszelvény cseréjét, illetve annak érvényességi idejének közeli lejáratára miatt – már a következő negyedéves bérlet birtokában – a társaság méltányos eljárás keretében eltekintett volna a pótdíjtól és a késedelmi díjtól. A konkrét esetben ugyanis az Alba Volán Zrt. vezérigazgatója által a szolgáltató elsődleges érdekeként meghatározott célja – azaz a nyújtott szolgáltatásért jogos bevételeinek beszedése – már teljesült.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy fontolja meg a rendelkezésére álló szabályozó eszközökkel – így különösen a közlekedési társaságok közszolgáltatói szerződéseinek megkötésénél – a tanulói, hallgatói utazási kedvezmények igénybevételével kapcsolatos eljárási és ellenőrzési szabályok egységesítésének rendezését, illetve a szabályozáskor fordítson kiemelt figyelmet a végrehajtásért felelős szervek kijelölésére.
- az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem a szolgáltatás piacfelügyeletét ellátó Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét*, hogy fordítson kiemelt figyelmet a közlekedési társaságok üzletszabályzatainak jóváhagyásakor, tevékenységük ellenőrzésekor a jelentésben részletezett egységes gyakorlat megvalósítására, rögzítésének módjára.
- az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem az Alba Volán Zrt. vezérigazgatóját*, hogy üzletszabályzatát módosítsa a jelentésben feltárt visszásság megszüntetése érdekében;
- és *felkérem*, hogy a panaszos ügyében méltányosság alkalmazásával tekintszen el a bírságtól, valamint fontolja meg az eljárás miatt az utast ért kár megtérítését;
- továbbá *felkérem*, hogy a szabályozási hiányosságokból eredő, hasonló jellegű panaszos ügyek vizsgálatakor biztosítson lehetőséget a méltányos eljárásra, és tegye meg az ehhez szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-113/2014. számú ügyben
(kapcsolódó ügy: AJB-2417/2014.)**

Előadó: dr. Herke Miklós
Közreműködő: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában az ingatlana mellett, Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata által épített gyalogút és híd, valamint a szomszédságában épülő játszótér létesítését sérelmezte. Előadta, hogy az önkormányzati tulajdonú területeken 2013 októberében megkezdett építkezésről a környező lakosságot nem tájékoztatták, a Rák-patak rekonstrukciójába, a szükséges engedélyezési eljárásokba (vízügyi, építési, fakivágási, stb.) nem vonták be. Kifogásolta, hogy a szomszédos – korábban használatukban volt – Ady Endre utcai önkormányzati tulajdonú ingatlanon előzetes értesítése nélkül kezdték meg a munkálatokat, az önkormányzat az építkezés kapcsán az együttműködéstől elzárkózott, a játszótér építésével kapcsolatban nem került sor lakossági fórum megtartására. A játszótér létesítése és a híd építése ellen állampolgári petíciót is csatoltak a panaszhoz.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat megindítását követően a mederrendezéshez és gyalogút létesítéséhez kapcsolódó fakivágások miatt egy másik szomszédos ingatlan tulajdonosa is hivatalomhoz fordult. Sérelmezte, hogy a szomszédos önkormányzati területen lévő 15 méter magas diófákat, szépen termő gyümölcsfákat és fenyőt kivágták, a korábbi ápolts és gondozott területet a beruházás lepusztította, helyettük egyetlen fa, bokor vagy virág telepítésére sem került sor. A kifogások négy tárgykör körül csoportosíthatók, nevezetesen a Rák-patak rekonstrukciója, a patakon átívelő híd és gyalogút (járda) építése, a játszótér létesítésének szükségessége és a lakosság tájékoztatásának elmaradása, legvégül az önkormányzati tulajdonú 8376/2 hrsz-ú ingatlant érintő fakivágás.

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében tájékoztatást kértem Soron Megyei Jogú Város Jegyzőjétől, az Észak-dunántúli Vízügyi Hatóságtól, a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatalától és a Járási Hivatal Járási Földhivatalától, továbbá Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségétől.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”);
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”);

- *A jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)*

Vonatkozó jogszabályok

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI törvény (továbbiakban Inyvt.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) Korm. rendelet (Korm.r.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inyvhr.).

Megállapított tényállás

A Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) Sopron-Bánfalva területén a Rák-patak mederrendezéséhez kapcsolódóan a Bánfalvai út, Malom utca oldalán, a 8552/1 és 8552/3 hrsz-ú ingatlanokon játszóteret, a patak felett gyalogos hidat és a 8376/2 hrsz-ú ingatlanon gyalogutat alakít(ott) ki. Ezzel megnyitotta a családi házakkal övezett – korábban elzárt – tömbbelsőjét és összekapcsolta a környező utcákkal, így az Ady Endre utcával is.

A soproni 8376/2 hrsz-ú önkormányzati tulajdonú ingatlan a panaszosok lakóházas ingatlanai között helyezkedik el. Sopron-Bánfalva hatályos szabályozási terve¹ az ingatlanon utat jelöl, míg az ingatlan-nyilvántartás² „közterület” megnevezéssel tartja nyilván.

Ezt a területet az egyik panaszos volt férje, mint a szomszéd ingatlan társtulajdonosa bérelte az Önkormányzattól, azonban a 2008. március 8-án megkötött határozott idejű használati szerződés – annak lejáta miatt – 2012. december 31-én megszűnt.³ A megállapodás azt is tartalmazza⁴, hogy a használó „*építési engedéllyel engedélyezett kerítést és kaput épített gépkocsi behajtás céljára*”, továbbá „*A használati szerződés megszűnése esetén a használó köteles az eredeti állapotot helyre állítani és a közterületet tisztán átadni az Önkormányzatnak. Jelenleg 9 db fa áll füvesített területen. (...)*”.

A fenti szerződéses jogviszony ugyan megszűnt, azonban a gyalogoshíd és gyalogút 2013. őszén megkezdett építése előtt a 8376/2 hrsz-ú ingatlant még a panaszos használta saját ingatlanával együtt, be- és elkerítve.

1. Megkeresésemre az Észak-dunántúli Vízügyi Hatóság (a továbbiakban: Vízügyi Hatóság) arról tájékoztattott⁵, hogy a Rák-patak mederrendezése több ütemben, több vízjogi létesítési engedély alapján történt. A legutóbbi mederrendezésre a 25.143-4/2003. számú vízjogi létesítési engedély alapján a 3+360 – 5+830 km szelvények között került sor.

¹ Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzatának 26/2008. (X. 1.) sz. rendeletével módosított Sopron - Bánfalva és Kutyahegy Szabályozási Tervéről és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 29/2005. (VII. 8.) sz. rendelet – Lásd: http://portal.sopron.hu/upload/onkormanyzat/szab%C3%A1lyoz%C3%A1s/banfalva_terkep.pdf

² A Soproni Járási Földhivatal tájékoztatása szerint a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan 399 m² nagyságú, megnevezése „közterület” és az Önkormányzat tulajdonában áll.

³ A 58505/2008./VGO számú használati szerződés 2. és 6. pontjai szerint „*A használati jogviszony 2008. január 1-től 2012. december 31-ig /5 évre/ jön létre*”, illetve „*(...) Amennyiben a területet a használó a szerződésellenesen tovább használja, az nem eredményezi a jelen szerződés határozatlan idejűvé alakulását*”.

⁴ A használati szerződés 1. és 6. pontjai.

⁵ 1280-3/2014.

Az engedélyt a Kapuvári Vízitársulat kapta, amelyet 2008-ban az Önkormányzat nevére írtak át. A kivitelezési munkák az engedély hatályán belül (2012. december 31.) megvalósultak. A kivitelezés célja a patak adott szakaszának jókarba helyezése, az árvizek levonulásának elősegítése és a korábbi levonulási nehézségek kiküszöbölése volt.

Az elkészült vízi létesítmények rendeltetésszerű használatára, üzemeltetésére és fenntartására adott 9199-8/2012. számú vízjogi üzemeltetési engedély 2012. december 30-án emelkedett jogerőre. A határozat alapján az engedélyes Önkormányzat feladata a meder fenntartása, az árvízvédekezés ellátása és az esetleges vízkárok helyreállítása, továbbá a 3,0-3,0 méteres parti sávon a vízgazdálkodási feladatok ellátása. A létesítési engedélyezési terv⁶ szerint a szomszédos ingatlanokat nem vették igénybe, a mederrendezés a városi szabályozási terv által kijelölt beépítési vonalon belül történt.

Közölték, hogy a vízügyi hatósági eljárásokban a Ket. előírásain túl az ügyféli jogállást a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet határozza meg. Ez alapján a vízjogi üzemeltetési engedélyezési eljárás idején, azaz 2012-ben hatályos előírások alapján a vízimunkával, illetve a vízilétesítménnyel érintett ingatlan tulajdonosa, vagy kezelője, továbbá az építető — külön vizsgálat nélkül — ügyfélnek minősül. A szomszédos ingatlanok tulajdonosait a jelenleg hatályos előírások szerint sem kell a vízügyi hatósági eljárásokban értesíteni, csak a vízimunkával, vízhasználattal vagy vízilétesítménnyel érintett ingatlan tulajdonosát.

Jelezték azt is, hogy a játszótér, a gyalogjárda és a híd építése kapcsán a vízügyi hatóság nem rendelkezik hatáskörrel.

2. Sopron Megyei Jogú Város Jegyzőjének (a továbbiakban: Jegyző) válasza⁷ szerint az Önkormányzat a Rák-patak rekonstrukciójával kapcsolatos beruházásról, a telekhatárok szükséges rendezéséről 2009. május 22-én Sopronban a Bánfalvi könyvtárban tartott lakossági fórumot, amelyen a lakók a tervet is megtekinthették.

A pályázatot 2010-ben nyújtották be a Rák-patak felújítására, amelyhez rendelkeztek a szükséges tervekkel, vízjogi létesítési engedéllyel és a patak tulajdonosának, a Magyar Állam hozzájárulásával. A beruházás kivitelezése 2011. év végén kezdődött el és a rekonstrukció során a Kapuvári Vízitársulat mint a patak üzemeltetője írta elő az üzemi híd megépítését annak érdekében, hogy a patak közútról is megközelíthető és üzemeltethető legyen.

Tájékoztattott arról is, hogy Sopron-Bánfalva és Kutyahegy Szabályozási Tervéről és a Helyi Építési Szabályozásról szóló 29/2005. (VII. 8.) önkormányzati rendelet az Ady Endre utcai 8376/2 hrsz-ú önkormányzati tulajdonú ingatlan használatát hosszútávon is útként irányozza elő. A szabályozási terv ellen a kifüggesztés időtartama alatt a lakosság részéről nem érkezett panasz, bejelentés.

Közölte, hogy a híd az önkormányzati tulajdonban lévő 8376/2 hrsz-ú közterület igénybevételével közelíthető meg. A területet korábban – 2008. január 1. és 2012. december 31. között – a panaszos (volt) férje bérelte, azonban a szerződés lejártát követően a bérlő nem jelezte, hogy a területet továbbra is használni szeretné. Az Önkormányzat – az engedélyezési eljárások lezárását követően – a híd kivitelezésére 2013 novemberében kötött szerződést, az ingatlant korábban bérlő tulajdonostárssal 2013 októberében egyeztettek az érintett terület jövőjéről és a közterületet elzáró tolóajtós kerítéskapu használatáról.

A Jegyző legvégül azt közölte, hogy „A 8376/2 hrsz-ú területen nem volt védett faegyed, ezáltal fakivágási engedély megkérésre sem volt szükség. A területen csak gyümölcsfák és a cserjék kerültek kivágásra, a jelenlegi szabályozás alapján ehhez engedély nem szükséges.”

⁶ Az Ökopartner - Sopron Mérnöki Iroda Bt. által 2002 októberében készített MV-04 rajkszámú helyszínrajz

⁷ VI/58296-8/2014.

3. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatalának (a továbbiakban: Járási Hivatal) tájékoztatása⁸ szerint Sopron belterület, Rák-patak 5+563 km szelvényében tervezett gyalogos híd építése kapcsán közlekedési hatósági eljárás lefolytatására került sor.

Az építést a kérelmező Önkormányzatnak a GY-06B/1393-26/2013. számú, 2013. augusztus 12-én jogerőre emelkedett határozattal⁹ engedélyezték. A kérelmező a jogerős és végrehajtható határozat birtokában kezdte meg a gyalogos híd építési munkálatait, a munka megkezdését bejelentették, a munkaterület átadás-átvételén a hivatal munkatársai részt is vettek. A Járási Hivatalhoz az építési munkák megkezdését követően semmilyen észrevétel, megkeresés vagy panasz nem érkezett.

„A járási hivatal a jogszabályok adta lehetőségekre tekintettel (A Ket. 29. §. (3) és (6) bekezdés, valamint 80. §., a Korm.r. 14. §., valamint a Kkt. 29/B. § (1) bekezdés e) pontja alapján) hirdetményi úton értesíti az eljárásban érintett ügyfeleket az eljárás megindításáról és a döntés meghozataláról.”

A hirdetményeket kiteszik a Járási Hivatal hirdetőablájára és továbbítják a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Törzshivatalához, amely gondoskodik azok hivatalos hirdetményi weboldalon¹⁰ való megjelentetéséről. Miután a hirdetményt az építés helyén is ki kell függeszteni¹¹, ezért azt Sopron Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának is megküldték, amely a hirdetőablán történő kifüggesztés mellett, a hivatalos hirdetményi weboldalára is feltette. Közölték továbbá, hogy a soproni 8376/2 hrsz-t érintő közlekedési hatósági eljárás nem volt folyamatban, és a Korm.r. 4. § (1) bekezdésére utaltak, amely a hatóság engedélye nélkül végezhető építési tevékenységeket szabályozza.

4. Megkeresésemre a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) igazgatója arról tájékoztattott¹², hogy az Útügyi Osztályához 2014. április 4-én érkezett a Magiszter Építőipari, Szolgáltató Bt. beadványa a gyalogos hídépítés műszaki átadás-átvételi eljárása kapcsán, amelyben arról tájékoztatták a hatóságot, hogy ezen a napon kerül sor a helyszíni szemle lefolytatására.

Korábban a Felügyelőség nem rendelkezett információval a híd építésről, a helyszíni szemlén – mivel a beadvány a foganatosítás napján érkezett – nem tudott megjelenni. 2014. április 9-én a GY/UO/NS/A/596/1/2014. számú ügyiratban közölték, hogy az ügyben érdemi nyilatkozatot nem tudnak adni, mert az építésre az engedélyt nem a felügyelőség adta ki, ugyanakkor jelezték, hogy az átadás-átvétel lezárását követően kérelmet kell benyújtani, mert a felügyelőség hatáskörébe tartozik a forgalomba helyezés.

A híd ideiglenes forgalomba helyezésére vonatkozó kérelmét 2014. április 17-én nyújtotta be az építető Sopron Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala. A mellékletek alapján megállapították, hogy a jogerős építési engedélyt a Járási Hivatal GY-06B/HAT/1393-26/2013. számon adta ki, majd a hiányok pótlását követően 2014. május 8-án, a GY/UO/NS/A/668-3/2014. számú határozatban kikötésekkel – ideiglenesen – 2014. november 7-ig forgalomba helyezték a hidat (az építető legkésőbb eddig az időpontig köteles a végleges forgalomba helyezési kérelmet benyújtani).

A Felügyelőség igazgatója közölte azt is, hogy a határozatot postai úton megküldték az érintett szervezeteknek, míg a szomszédos ingatlanulajdonosokat és a hatásterületen élőket hirdetményi úton értesítette a döntés kiadásáról.¹³

⁸ GY-06B/HAT/1427-2/2014.

⁹ 2013. július 3-án kelt

¹⁰ A hirdetmények korábban a http://www.kormanhivatal.hu/download/0/94/a0000/Rák_patak_gyalogos_híd.pdf és a http://www.kormanhivatal.hu/download/9/fa/a0000/Rák_patak_engedélyezés.pdf címszó alatt voltak megtalálhatók.

¹¹ Ket. 80. § (4) bekezdés.

¹² GY/UO/NS/A/920-1/2014.

¹³ A Korm.r. 14. § (2) bekezdése és a Ket. 28/D. §-a

Jelezte továbbá, hogy az ideiglenes forgalomba helyezési határozattal szemben sem fellebbezés, sem egyéb észrevétel nem érkezett.

A Felügyelőség eljárása kizárólag a tárgyi hídra, mint pontszerű létesítmény forgalomba helyezésére vonatkozott. A járdák és a hozzájuk kapcsolódó műtárgyak építési és fennmaradási engedélyezési eljárásainak lefolytatása az illetékes járási hivatal hatáskörébe tartozik, míg ugyanezen közlekedési létesítmények forgalomba helyezése az illetékes megyei közlekedési felügyelőségek hatásköre.

„A hatályos jogi szabályozás alapján tehát nem ugyanaz a hatóság helyezi forgalomba az adott létesítményt, mint amelyik építési engedélyt ad arra. Ebből következően előállhat olyan tényállás, amikor az illetékes megyei közlekedési felügyelőség az építési engedélyezés során, esetleges rendes jogorvoslati kérelem folytán mint másodfokú szerv vesz részt az eljárásban, míg a létesítést követően, a forgalomba helyezési eljárás során mint elsőfokú hatóság jár el.”

4.1. Részletes tájékoztatást adott a hatályos jogszabályi előírásokról, így az érintett közlekedési hatóságokról, mely szerint *„meglévő út területén végzett, az út burkolatának erősítése, felújítása során nem kell beszerezni a hatóság engedélyét.”* A fogalmi meghatározások kapcsán jelezte: *„az út (járda) korszerűsítésének, illetve felújításának fogalmi nem írhatók körül egzakt módon tekintettel arra, hogy a jogalkotó erre vonatkozó pontosító, egyértelműsítő értelmező rendelkezést nem alkotott, ennél fogva álláspontunk szerint az R 3. fent idézett felújítás fogalma a jogértelmezéshez adhat támpontot.”*

Az engedélyezés szükségességével kapcsolatban kifejtette, *„abban az esetben, ha az adott út építéséhez nem volt szükség hatósági engedélyre, úgy azt annak forgalomba helyezésénél sem kell beszerezni”*. Az utak ingatlan-nyilvántartási átvezetésével kapcsolatban rögzítette, hogy az útépités engedélyezését, forgalomba helyezését követően az erről szóló döntést hozó szerv keresi meg az ingatlanügyi hatóságot. Továbbá közölte, a Kkt. előírása¹⁴ alapján belterületen a közút területének határától számított két méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges.

A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § 7. pontja alapján út építésének minősül a műszaki előírások szerint meghatározott műszaki jellemzőkkel út kialakítása, átépítése, felújítása vagy korszerűsítése. Az út (járda) korszerűsítés, felújítás fogalmihoz segítséget az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet felújítás fogalma¹⁵ adhatja, de az kifejezetten építményekre¹⁶ – vagyis épületre és a műtárgyra – vonatkozik, amivel a gyalogút nem azonosítható. A konkrét ügy kapcsán arra hivatkozott: *„A Sopron 8376/2 hrsz ingatlan a közhiteles ingatlan-nyilvántartási adatok szerint „közterület”, címe: „9400 Sopron. Névnélküli út 8376/2 hrsz.”* Álláspontja szerint a polgári jogi megállapodás alapján a használó magánszemély tudott arról, hogy a szerződést a tervezett járdaépítés miatt nem hosszabbítják meg, ezért nem fellebbezett. *A tárgyi terület a jelölt időszakban nem vitatottan a közforgalom elöl elzárt területként funkcionált, azonban ez a határozott ideig tartó használati szerződésből, mint kötelmi jogviszonyból eredő és a „köz” tekintetében korlátozást megjelenítő tény a terület tulajdonjogi helyzetén nem változtatott, az közterület volt és maradt.* A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzati feladat a településfejlesztés, a településrendezés és a településüzemeltetés. Ez utóbbi körébe tartozik különösen a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása.

¹⁴ Kktv. 42/A. § (1) bekezdés b) pontja

¹⁵ 1. számú melléklet 36. pontja szerint a *„felújítás: meglévő építmény, építményrész, önálló rendeltetési egység, helyiség rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságának, valamint üzembiztonságának megtartása érdekében végzett az építmény térfogatát nem növelő építési tevékenység”*

¹⁶ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 1. § c) pontja

A közterület rendeltetése többek között a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének, a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.) biztosítása.¹⁷ Hangsúlyozta, a tárgyi „ingatlan amellett, hogy közterület, ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett elnevezése szerint is „út” volt.” A Kkt. előírása¹⁸ alapján az út egy speciális közterület, így szükséges kiemelni, hogy a használati szerződésben a használó azt gépkocsi bejárás, azaz kifejezetten közlekedés céljára vette igénybe abból a célból, hogy ezen az ingatlanon keresztül közelítse meg a garázsát. Mindezek alapján az ingatlan korábban és jelenleg is, ingatlan-nyilvántartási jogi jellege és hasznosítása szerint is, közlekedési célú közterület volt, azaz *meglévő útnak minősül*. Annak felújítása, korszerűsítése – amely építési-, illetve forgalomba helyezési engedélyezéshez nem kötött tevékenység – a híd építéséhez kapcsolódva valósult meg. Az engedélyezés alól kivett esetkör mérlegelése kapcsán megjegyezte, „a vonatkozó jogszabályi környezet nem ad kimerítő tételes jogi rendelkezést e körben, ennél fogva a kialakult gyakorlat alapján jutott a Járási Hivatal arra az álláspontra, hogy a burkolat megerősítése nem építési engedélyköteles tevékenység. A közterület és ezen belül a közút fenntartása, ide kapcsolódóan a növényzet gondozása a közút kezelő helyi önkormányzat feladata lesz a jövőben.”

4.2 A Felügyelőség tájékoztatását azzal egészítette ki¹⁹, hogy az Önkormányzat időközben a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanon épített járdaszakaszra fennmaradási engedély iránti kérelmet nyújtott be a Járási Hivatalhoz. Jelezte, hogy a fennmaradási engedély egyben az építményre vonatkozó forgalomba helyezési engedély is, ha mind a jogszabályi, mind a műszaki előírások szerinti feltételek fennállnak. Az eljárás megindulásáról a Kkt.²⁰ szerinti ügyféli kört – vagyis az építtetőt, a vagyonkezelőt, a közművek tulajdonosát, kezelőjét, továbbá az ügyféli minőség vizsgálata nélkül az ingatlantulajdonost, a bejegyzett jogszerű használót, akinek ingatlana a hatásterületen fekszik – a közlekedési hatóság az eljárásába bevonja, melynek során Ket. szerint ügyféli jogaikkal élhetnek.

5. Megkeresésemre a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatal Járási Földhivatala (a továbbiakban: Földhivatal) arról tájékoztatott²¹, hogy a soproni 8376/2 helyrajzi számú ingatlan megnevezése a számítógépes ingatlan-nyilvántartás szerint közterület, a nyilvántartásban közútként – sem a tulajdoni lapon, sem az ingatlan-nyilvántartási térképen – nem szerepelt.

Álláspontja szerint az Inyvr.²² szinonim fogalmakként kezeli a közterület és az út megnevezést a közlekedéssel kapcsolatban művelés alól kivett területek között. A megnevezés ingatlan-nyilvántartási módosítására a tulajdonos kérelme és a Közlekedési Felügyelőség útrendeltetést igazoló hatósági bizonyítványa alapján lenne lehetőség.

A vizsgálat megállapításai

Hatásköröm tekintetében

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

¹⁷ Étv. 54. § (4) bekezdése

¹⁸ Kktv. 47. § 7. pontja

¹⁹ 2014. augusztus 12-én kelt GY/UO/NS/A/920-2/2014. számú ügyirat

²⁰ Kkt. 29/B. § (2) bekezdés a) pontja

²¹ 39078/3/2014.07.28

²² 50. § (4) bekezdés a) pontja

Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint, ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A tényállásban megállapítottak szerint a Rák-patak mederrendezésével kapcsolatos eljárás több mint egy éve lezárult, míg a panaszos közvetlen érintettsége a patak túloldalán megvalósuló játszótér kapcsán nem merül fel, így az ezzel kapcsolatos eljárásokat nem vizsgálhatom, miként az önkormányzati és a szomszédos ingatlanok közötti, a híd és a járda építésével kapcsolatos polgári jogi igényeket sem.

Ugyanakkor a gyalogút és híd létesítésével, a közterületi fák kivágásával kapcsolatos hatósági eljárásokra (hiányukra) és az ügyféli jogok érvényesítésével kapcsolatos kérdések vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

Az Ajbt. továbbá lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggérendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, 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 élel 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.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybírósnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybírósnak korábbi töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.²³

Az Alkotmánybírósnak a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósnak gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.*

A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybírósnak döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991. (XI.8.) AB határozat).

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybírósnak a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és *a jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybírósnak állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

3. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*”

²³ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

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.²⁴

A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jobbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*²⁵ Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.²⁶

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: *„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'...”*

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

4. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

²⁴ Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

²⁵ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

²⁶ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Az ügy érdemében

1. Valamennyi megkeresett szerv egyetért abban, hogy az ingatlan „közterület”, ugyanakkor a közterület jellege kapcsán az álláspontok eltértek. A Jegyző és a közlekedési hatóságok szerint²⁷ ez a közterület az ingatlan-nyilvántartásban „út”, míg az ingatlanügyi hatóság szerint ez az állítás téves.

Az Inyvtv. előírásai²⁸ szerint a belterületi ingatlanok adatai között szerepel – többek között – az ingatlan címe és a megnevezése (az 1 hektárnál kisebb terület esetén a művelés alól kivett terület elnevezése) vagy művelési ága.

Az ingatlan-nyilvántartást vezető Földhivatal által megküldött teljes tulajdoni lap másolat szerint a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan tulajdoni lapjának I. részén, vagyis az ingatlan adatainál (művelési ág / kivett megnevezés) a „Kivett, közterület” megnevezés szerepel, míg – a Jegyző és a közlekedési hatóságok által hivatkozottak – „9400 Sopron Névnélküli út 8376/2 HRSZ” az ingatlan címnél található. Vagyis – az előzőekkel szemben – az ingatlan-nyilvántartás szerint ez az ingatlan nem „közút”, hanem „közterület”, az előzőre csak az *ingatlan címénél* történik utalás.

Az ingatlan-nyilvántartási előírások²⁹ alapján egy művelés alól kivett „közterületi” ingatlan a valóságban akár „közpark” vagy „közút” is lehetne, azonban a Földhivatal tájékoztatása szerint a tárgyi ingatlanra a „közút” megnevezés nem került feltüntetésre, azt az ingatlan-nyilvántartási térkép sem tartalmazza.

A Ptk. 5:177. § (1) bekezdése szerint „*az ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokat kell irányadónak tekinteni*”, míg az Inyvtv. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*az ellenkező bizonyításáig az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett ingatlanadatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, az ingatlan-nyilvántartásból törölt ingatlanadatról vélelmezni kell, hogy az nem áll fenn*”.

Mindezek alapján megállapítom, hogy egy közterületet nem lehet közútnak tekinteni, ha ez csak az ingatlan címénél kerül feltüntetésre, ezért a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan a hatósági eljárásokban „közterületként” kezelendő.

²⁷ Lásd válaszokat.

²⁸ Az Inyvtv. 14. §-a szerint „Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlan következő adatait tartalmazza:

- a) a település nevét, az ingatlan fekvését (belterület, külterület megjelölése), a belterületen lévő ingatlannál az *utca (tér, krt. stb.)* nevét és a házszámot, a helyrajzi számát és területnagyságát,
- b) művelési ágát és a *művelés alól kivett terület elnevezését*,
- c) minőségi osztályát, kataszteri tisztajövedelmét,
- d) ingatlan-nyilvántartási szempontból szükséges egyéb adatát.”

²⁹ Inyvhv 50. § (1) bekezdése szerint „*Művelés alól kivett területként kell nyilvántartani a (2)-(7) bekezdésekben meghatározott területeket.*”

„(2) *A településekkel kapcsolatban művelés alól kivett területek: (...)*

- a) a település belterületén az egy hektárt meg nem haladó beépített és beépítetlen földrészlet, függetlenül attól, hogy azon mező- vagy erdőgazdasági művelést folytatnak, (...)

c) a közparkok, a köztertek és a belterületi élőfa-gyűjtemények (arborétumok). (...).”

„(4) *A közlekedéssel és a hírközléssel kapcsolatban művelés alól kivett területek:*

- a) az országos közutak, a *helyi közutak (utcák, járdák, közterek, egyéb közterületek)*, a ... nem állandó jellegű erdészeti magánút kivételével a magánutak, az utakhoz tartozó műtárgyak és az utak tartozékai által elfoglalt területek, valamint a 3 méternél szélesebb tanyai bejáró utak, (...).”

1.1. Az Inyvtv. előírásai³⁰ szerint a földhivatal az ingatlan adatainak megváltozását az érdekelt bejelentése vagy megkeresés alapján vezeti át. Amennyiben az ingatlan adataiban hatósági határozattal következik be változás, akkor annak átvezetése iránt az erről szóló döntést hozó szerv keresi meg az ingatlanügyi hatóságot. Miként a Felügyelőség válasza is tartalmazza, az ingatlanügyi hatóságot az útépités engedélyezését, forgalomba helyezését követően az erről döntő hatóság keresi meg. Az ügyben megkeresett szervek a tárgyi ingatlan kapcsán nem jelöltek meg olyan közlekedési hatósági döntést, amely a területre a „közúti mivoltot” állapította volna meg. A 2005-ben elfogadott Sopron-Bánfalva és Kutyahegy szabályozási terve a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanon „út” jelet szerepeltet és az a Rák-patakon átvezető hidat is feltünteti. Egy konkrét ingatlan megítélése kapcsán a helyi településrendezési eszköz tartalma azonban nem minden esetben tekinthető ügydöntőnek, hiszen az jellegéből adódóan tervi elemeket is tartalmaz, így szerepelhet rajta akár évekkel később megvalósuló objektum (mint például a most megépült gyalogos híd).

A Kkt. 47. § 7. pontja szerint „*út*: a járművek és a gyalogosok közlekedésére, vagy csak a járművek, illetve *csak a gyalogosok közlekedésére szolgáló, e célra létesített vagy kijelölt közterület, vagy magánterület (közút, magánút)*; magánútnak kell tekinteni az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen lévő, közforgalom elől elzárt utat is”.

A kivitelezés megvalósulása miatt a közlekedési hatóságok – utólag – csak a jelenlegi helyzetről, a nem szilárd burkolatú (murvás) gyalogút megvalósulásáról, valamint – a tévesen értelmezett – ingatlan-nyilvántartási állapotról tudtak nyilatkozni.

Az ingatlan valós állapotát és tényleges hasznosítását – az Önkormányzat és az egyik szomszédos ingatlan tulajdonosa között – 2008-ban létrejött használati szerződés tartalmazza. Az, hogy a használó a bérbe adott ingatlanra korábban engedéllyel „kerítést és kaput épített gépkocsi bejárás céljára”³¹, nem a terület „út mivoltát” (közlekedési használatát) tanúsítja, hanem épp azt cáfolja, hiszen az a szomszédos 8563 hrsz-ú (lakó)ingatlannal együtt volt le (és el) kerítve. Az út létét az – Önkormányzat által előírt – eredeti állapotban történő visszaadásra vonatkozó szerződési kikötés is alapjaiban kérdőjelezi meg, mert füvesített területet kellett visszaszolgáltatni, amin 9 db fa áll.³² A panaszos által csatolt fényképek egyértelműen bizonyítják a terület zöldterületi – füvesített és fásított – jellegét, ahogy azt is, hogy a növényzetet az építési munkálatok megkezdését kötődően távolították el.³³

Az előzőek szerint, amíg a patakon való átkelés nem volt biztosítva (a gyalogos híd nem létezett), addig a területet közlekedési célra – útként – nem használták. Ezen túlmenően – álláspontom szerint – a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan korábbi állapota nem felelt meg sem a gyalogút³⁴, sem a közforgalom elől elzárt magánút³⁵ törvényi kívánalmainak. A Kkt. 32. § (2) bekezdése³⁶ továbbá taxatíván előírja, hogy *a közutakat az ingatlan-nyilvántartásban közútként kell feltüntetni*, amely kötelezettség az önkormányzati utakra is vonatkozik.

³⁰ Inyvtv. 27. § (1) és (6) bekezdései

³¹ Lásd 58505/2008./VGO számú használati szerződés 1. pontját.

³² Lásd 58505/2008./VGO számú használati szerződés 6. pontját.

³³ Ez a jegyzői válaszból is kitűnik: „(...) *A területen csak gyümölcsfák és a cserjék kerültek kivágásra (...)*”

³⁴ A Kkt. 47. § 17. pontja szerint „*gyalogút*: jelzőtáblával gyalogútként megjelölt, vagy olyan helyi közút, amely kizárólag a gyalogosok közlekedésére szolgál, és az úttesttől tartós fizikai akadály (árok, korlát, kerítés, sövény stb.) vagy két méternél nagyobb távolság választja el”.

³⁵ A Kkt. 47. § 8. pontja szerint „*közforgalom elől elzárt magánút*: a sorompóval, kapuval vagy más fizikai eszközzel lezárt, vagy „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtáblával és a „magánút” feliratot tartalmazó kiegészítő táblával jelzett út, amely az ingatlan-nyilvántartásban magánútként van bejegyezve”.

³⁶ „*A közutakat az ingatlan-nyilvántartásban közútként kell feltüntetni*. Nem kell az ingatlan-nyilvántartásban közútként feltüntetni a közparkokban elhelyezhető épületek megközelítéséhez és a közparkok, valamint a területükön elhelyezkedő létesítmények parkolási igényének kielégítéséhez szükséges utakat és parkolókat, továbbá a közparkokban levő vagy azokon keresztülvezető gyalogutakat, gyalog- és kerékpárutakat, valamint kerékpárutakat.

A jogalkotó közutak esetén – az ingatlan-nyilvántartási adatok irányadó voltát „meghaladóan” – kötelezően előírja e tény és megnevezés ingatlan-nyilvántartási feltüntetését (az érintett tulajdonosoknak, közlekedési hatóságoknak). Ez által e tény feljegyzése jogi jelentőséget, garanciális (az „alkalmazandó jog” meghatározása kapcsán) és (harmadik személyek irányában) közhitelességi jelleget is kapott, vagyis e törvényi kötelezettség megsértése a jogbiztonság alkotmányos követelményének sérelmét okozza.

Megjegyzem, a hatályos előírások³⁷ szerint a jegyző az önkormányzati ingatlanokról vagyongatást vezet, amelyben valós állapotuk szerint kell nyilvántartani az ingatlanokat, így a közlekedési területeket az „U” betétlapon, azonban a változásokat – *az ingatlan-nyilvántartási átvezetésig* – földhivatallal rendezendő tételként kell szerepeltetni.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az ingatlan eredeti természeti állapota egyrészt alapjaiban kérőjelezi meg annak „út” mivoltát, másrészt a „közútként” való ingatlan-nyilvántartási feltüntetés hiánya a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének érvényesülése kapcsán visszásságot okoz.*

2. A közutakat ingatlan-nyilvántartási feltüntetésének hiánya nem csak a jogbiztonság követelményének sérelmét okozza, hanem az adott ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárások jogszerű lefolytatásában is gondot okozhat. A korábban hivatkozott ingatlan-nyilvántartási adatokra vonatkozó Ptk. és Inyvtv. előírások³⁸ szerint a hatósági eljárásokban az ingatlan ingatlan-nyilvántartási adatait – az ellenkező bizonyításáig – irányadónak kell tekinteni, amiből viszont következik, hogy az át nem vezetett területek „közúti mivolta” csak – előzetes – bizonyítást követően vehető figyelembe, ennek hiányában a „közútra” vonatkozó előírások a hatósági eljárásokban joghatályosan nem érvényesíthetők. Ennek megsértése az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz való (alapvető)jogainak sérelmét okozza.

2.1. Mind a Járási Hivatal, mind a Felügyelőség arra hivatkozott, hogy a soproni 8367/2 hrsz-ú ingatlant érintő gyalogos út kapcsán azért nem került sor közlekedési hatósági eljárás lefolytatására, mert az meglevő közút „korszerűsítésének” minősül, ami hatóság engedélye nélkül végezhető építési tevékenység. A Kkt. előírásai³⁹ szerint a közút, közforgalom elől el nem zárt magánút *létesítéséhez, korszerűsítéséhez (továbbiakban együtt: építés), forgalom részére történő átadásához, megszüntetéséhez, elbontásához – mint fontos közérdekű és közcélú tevékenység végzéséhez – a közlekedési hatóság engedélye szükséges.*

Ezzel egyezően a Korm.r. úgy rendelkezik, hogy az utak építéséhez, a forgalomba helyezéshez és a megszüntetéshez – kivételekkel – a közlekedési hatóság engedélye szükséges.⁴⁰ A Korm.r. 4. § (1) bekezdése⁴¹ határozza meg azokat az eseteket – meglevő út

³⁷ Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet

³⁸ A Ptk. 5:177. § (1) és az Inyvtv. 5. § (2) bekezdései

³⁹ Kkt. 29. § (7)-(8) bekezdései

⁴⁰ Korm.r. 3. §-a

⁴¹ „4. § (1) Ha a munkálatok során közműátépítés nem szükséges és a beavatkozás az út közúthálózatba sorolását nem változtatja meg, *nincs szükség a hatóság engedélyére a meglevő út területén végzett következő munkák esetében:*

a) kül- és belterületen:

aa) a szilárd burkolatú út, híd és egyéb *műtárgy javítása,*

ab) a híd és egyéb műtárgy korrózió elleni védelme, szigetelésének, dilatációs szerkezetének, korlátjának vagy pályaburkolatának - a teherbírást és geometriát nem befolyásoló - cseréje,

ac) a közúti jelzés, berendezés tartószerkezetének, magasságkorlátozó kapunak az elhelyezése,

ad) az út műtárgyai közül az áteresztévé,

ae) az úttartozékok közül a vezetőoszlop, a korlát, az útfenntartási és közlekedésbiztonsági célokat szolgáló műszaki és egyéb építmények, berendezések - kivéve a pihenőhely - építése, továbbá a hóvédő erdősáv, fasor, cserjesáv telepítése,

af) az elektronikus útdíjszedési és díjellenőrzési létesítmények építése, átépítése, üzemeltetése és karbantartása;

b) külterületen:

területén végzett meghatározott munkák – amikor mellőzhető a hatósági engedélyezés, ha a munkálatok során közműátépítés nem szükséges és a beavatkozás az út közúthálózatba sorolását nem változtatja meg.

A közlekedési hatóságok válasza szerint a Korm.r. 4. § (1) bekezdés ca) alpontja alapján *meglévő út területén végzett, az út burkolatának erősítése, felújítása során nem kell beszerezni a hatóság engedélyét.* Vagyis nem kell engedélyt kérni, ha az építető már meglévő járdát (gyalogutat) szeretné felújítani, korszerűsíteni.

A megkeresett közlekedési hatóságok jelezték azt is, hogy a „felújítás” fogalma jogilag bizonytalan és nem kellően egzakt, ugyanakkor – a tulajdoni lap téves értelmezése miatt – nem foglalkoztak azzal az alapvető kérdéssel, hogy a tárgyi ingatlan egyáltalán meglévő útnak minősül-e.

A soproni 8367/2 hrsz-ú ingatlan önkormányzati megítélése sem egységes, mert a területet hatósági eljárásában „útnak” tekintette, miközben a Kkt. szerinti rendezését és ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetését nem végezte el, ugyanakkor tulajdonosi jogkörében eljárva azt „zöldterületként” kezelte. Ez az ellentmondás – amely a terület közúti „mivoltával”, ingatlan-nyilvántartási helyzetével és nem utolsósorban természeti állapotával kapcsolatos – felszínre kerülhetett volna, ha a közlekedés hatóság hatáskörébe tartozó járdaépítés engedélyezési eljárás megindult volna.

A korábbiakban megállapítottak szerint a tárgyi ingatlan sem jogilag, sem természetbeni állapotát tekintve nem volt „közútnak” tekinthető, így annak kapcsán – álláspontom szerint – nem lehet út (s különösen nem járda) felújításról, korszerűsítésről beszélni. Ezt igazolja az a tény is, hogy a járdaszakasz fennmaradására – eljárásom megindítását követően – közlekedési hatósági eljárás⁴² indult, ami szintén azt igazolja, hogy az építési munkához korábban engedélyt kellett volna kérni.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanon történt járdaépítés kapcsán a közlekedési hatósági eljárás elmaradása a panaszosok tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

2.2. A Jegyző tájékoztatása szerint a vonatkozó jogszabályi előírások szerint *„fakivágási engedély megkérésre sem volt szükség”,* mivel azok nem voltak „védett” faegyedek, *„csak gyümölcsfák és a cserjék kerültek kivágásra”.*

A Kr. előírásai⁴³ szerint a rendelet hatálya a fákra és cserjékre – vagyis a fás szárú növényekre – terjed ki. A Kr. nem tesz különbséget a fák között aszerint, hogy azok gyümölcsfák vagy sem, továbbá téves az a jegyzői álláspont, mely szerint csak a „védett fákat” illeti meg a jogi védelem.

ba) a meglévő szilárdburkolatú út pályaszerkezetének erősítése, felújítása,

bb) az út burkolatának további forgalmi sáv - beleértve a többlet- és különleges forgalmi sávot is - létesítésével nem járó szélesítése,

bc) a meglévő csomópontnak további forgalmi sáv - beleértve a többlet- és különleges forgalmi sávot is - létesítésével nem járó átépítése, forgalomirányító lámpával való ellátása, kivéve a körforgalmú csomóponttá történő átépítést,

bd) legfeljebb ötven méter hosszúságú sárrázó létesítése;

c) belterületen:

ca) a meglévő út burkolatának további forgalmi sáv - beleértve a különleges forgalmi sávot is - létesítésével nem járó szélesítése, pályaszerkezetének erősítése, felújítása,

cb) a meglévő csomópontnak további forgalmi sáv - beleértve a többlet- és különleges forgalmi sávot is - létesítésével nem járó átépítése, forgalomirányító lámpával való ellátása; kivéve a körforgalmú csomóponttá történő átépítést.”

⁴² A Korm.r. 24. § (1) bekezdése szerint *„Ha az engedélyhez kötött építési munkát*

a) engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon végezték el,

b) engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon végezték, de az építés még nem fejeződött be, fennmaradási engedélyt kell az építetőnek a hatóságtól a közlekedési építményre kérnie.

⁴³ Kr. 1. § (1) bekezdése

A Kr. 6. § (1) bekezdése szerint *a közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi.* A Kr. szerint közterület az az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló, közhasználatra szolgáló földterület, *amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.*⁴⁴

A Kr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a rendelet hatálya nem terjed ki a külön törvény hatálya alá tartozó fás szárú növényekre. A Kkt. előírása⁴⁵ szerint a közút területének határától számított két méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges. Megkeresésem kapcsán a Jegyző ilyen közútkezelői hozzájáruló nyilatkozatot nem csatolt, annak ellenére sem, hogy véleménye szerint az ingatlan közútnak tekintendő.⁴⁶

Amint korábban megállapítottam, a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan – egyedi közlekedési hatósági döntés és az ingatlan-nyilvántartási feltüntetés hiányában – nem tekinthető közútnak, így a rajtalévő – helyesebben volt – fás szárú növények (legalább 9 db fa⁴⁷ és bokor) kivágására csak jogerős jegyzői engedély birtokában kerülhetett volna sor.

A Kr. hatálya alá tartozó fás szárú növények védelmével és a jogi szabályozás gyakorlati alkalmazásával több ombudsmani jelentés⁴⁸ is foglalkozott. Ezekben a biztosok hangsúlyozták, hogy a közterületen és így köztulajdonban álló fás szárú növények, mint természeti értékek védelme – és ezen keresztül az egészséges környezethez való alapjog érvényesülése – érdekében a jogalkotó azok kivágását hatósági engedélyhez és garanciális jellegű eljárási szabályok betartásához köthette.

A Kr. általános és eljárási előírásai garantálják, hogy a célzott védelmi funkció érvényesüljön, vagyis azok érvényesítése a jogszerűség biztosításához elengedhetetlen. Ezért a Kr. részletesen szabályozza a közterületen lévő fás szárú növények kivágásának és pótlásának előírásait, a követendő eljárási rendet.

A jogalkotó a fakivágási eljárás kapcsán előírta a fakivágással összefüggő tények „bemutatásának” kötelezettségét, ami alapját képezi az eljáró hatóság által mérlegelendő szempontoknak. *Különösen jelentős ezek között a kivágás indoka, valamint a fapótlás előírására vonatkozó kötelezettség.* Ez alapján a környezetvédelmi hatóság kizárólag abban az esetben engedélyezheti a fakivágást, ha annak indokát valósnak és – a Ket. tényállás tisztázására vonatkozó szabályai⁴⁹ szerint – igazoltnak találja, ezen túlmenően a kivágott fák pótlását (azok mennyiségét, méretét, fajtáját) is elő kell írnia. Az Kr. előírásai szerint a pótlás megtörténtét a jegyzőnek ellenőriznie kell.

Az előzőek szerint Sopron Megyei Jogú Város egyik közterületi ingatlanáról úgy vágta ki több fás szárú növényt, hogy a Kr. szerinti eljárási rendet, a kivágásra és különösen a pótlására vonatkozó jogszabályi normákat nem tartották be. Mindezek alapján *megállapítom, hogy a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanon lévő fás szárú növények kivágásához kapcsolódóan semmilyen engedélyezési eljárás nem került lefolytatásra, a közterületi fák kivágása és pótlása tekintetében a Kr. előírásai nem érvényesültek, ami az egészséges környezethez való jog és a nemzet közös öröksége védelmének sérelmét okozta.*

⁴⁴ Kr. 1/A. §-a

⁴⁵ Kkt. 42/A. § (1) bekezdés b) pontja szerint a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges „belterületen – a közút mellett – ipari, kereskedelmi, vendéglátó-ipari, továbbá egyéb szolgáltatási célú építmény építéséhez, bővítéséhez, rendeltetésének megváltoztatásához, valamint a helyi építési szabályzatban, vagy a szabályozási tervben szereplő közlekedési és közműterületen belül nyomvonal jellegű építmény elhelyezéséhez, bővítéséhez, továbbá a közút területének határától számított két méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához”.

⁴⁶ Lásd az AJB-8646/2012. számú jelentést

⁴⁷ Lásd 58505/2008./VGO számú használati szerződés 6. pontját.

⁴⁸ Lásd például a JNO-257/2010. és JNO-258/2011. számú állásfoglalásokat, az AJB-3201/2012., az AJB-6237/2012. és az AJB-8646/2012. számú jelentéseket.

⁴⁹ Ket. 50. §-a.

3. A tényállás szerint a Járási Hivatal⁵⁰ a Rák-patak 5+563 km szelvényében – a soproni 8376/2 hrsz. alatt – létesített gyalogos híd építése kapcsán folytatott le engedélyezési eljárást.⁵¹ Az eljárás megindítását és a meghozott döntést a közlekedés hatóság a hatásterületen élőkkel hirdetményi úton közölte.

Az eljárás megindításáról és a döntés meghozataláról szóló hirdetményekben⁵² a hatásterületen élő ügyfelek hirdetményi úton történő közlésének jogalapjaként a Ket. 80. § (3) és a Korm.r. 14. § (2) bekezdéseit jelölték meg, amit – megkeresésemet követően – a Járási Hivatal a Ket. 29. § (3) és (6) bekezdéseivel, valamint a Kkt. 29/B. § (2) bekezdése e) pontjával egészített ki.

A Ket. 80. § (3) bekezdése⁵³ a hirdetményi úton történő közlés előírásait tartalmazza⁵⁴. míg a 29. § (3) és (6) bekezdései⁵⁵ – ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg – a hatásterületen élő ügyfelek hirdetményi úton történő értesítését teszik lehetővé.

A Korm.r. 14. § (2) bekezdése⁵⁶ a hirdetményi kézbesítés alkalmazását csak a rendelet szerinti eljárásban meghozott döntések esetén biztosítja, azt az eljárás megindításáról szóló értesítés kapcsán nem teszi lehetővé.

A Kkt. 29/B. § (2) bekezdése e) pontja⁵⁷ határozza meg a közúti közlekedési hatásterületet, ami alapján a Járási Hivatal a gyalogos híd építésének hatásterületét az építéssel közvetlenül szomszédos ingatlanokban jelölte meg. Ez jelen ügyben – a Rák-patakot is ideértve – 7 db ingatlant érint. Ebből 1 db az állam, 4 db az Önkormányzat tulajdonában, a fennmaradó 2 db ingatlan (részben a panaszosok) magántulajdonában van.

A Kkt. szerinti hatásterület lényegében minden közúti közlekedési hatósági ügyben megállapítható, ami azt eredményezi, hogy – a Ket. 29. § (6) bekezdése alapján és eltérő ágazati előírás hiányában – mindig hirdetményi kézbesítésre kerül sor. Megjegyzem, a Kkt. a közúti közlekedési hatásterületet úgy határozza meg, hogy nem definiálja a tényleges hatásokat és a területi kiterjedés megállapításának módját.

⁵⁰ Az R. 4. § (4) bekezdés b) és ba) pontjai alapján közlekedési hatóságként járdák, gyalogutak és azok műtárgyai építésének, korszerűsítésének, fennmaradásának és megszüntetésének (elbontásának) engedélyezése, valamint ezek nem közlekedési célú igénybevételével kapcsolatban (ide nem értve a gyalog- és kerékpárutakat, valamint a közút építésével összefüggő járdaépítést) első fokon az illetékes járási hivatal jár el.

⁵¹ GY-06B/HAT/1393/2013.

⁵² GY-06B/HAT/1393-3/2013. (2013. május 3.) és GY-06B/HAT/1393-21/2013. (2013. június 20.)

⁵³ „Hirdetményi úton történő közlésnek van helye a hatásterületen élő ügyfelek és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezetek esetén, ideértve, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani, továbbá abban az esetben, ha a 28/D. § alapján törvény vagy kormányrendelet hirdetményi úton való kapcsolattartást ír elő. (...)”

⁵⁴ A Ket. IV. (A hatóság döntései) fejezete „A döntés közlése és nyilvános közzététele” címe alatt.

⁵⁵ „(3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról
a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől,
b) a kérelemre indult eljárásban - az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve - az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.”

„(6) Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.”

⁵⁶ „A közúti közlekedésről szóló törvényben meghatározott hatásterületen élő és az (1) bekezdésben nem említett ügyféllel az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntés hirdetmény útján közölhető.”

⁵⁷ „Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló külön jogszabályban meghatározott (...)

e) az engedélyezési eljárásokban hatásterületnek minősül azon ingatlanok területe, amelyeket a tervezett tevékenység terület-igénybevétellel érinti, vagy amely a tevékenységgel igénybevett ingatlan tervezési határok közötti területével közvetlenül határos, vagy amelynek a kapubejárója az eljárás tárgyát képező útszakaszhoz közvetlenül csatlakozik.”

Így valójában nem a „hatások területét” határozza meg, hanem egy fiktív (tapasztalati) területet határol le, amivel szemben így nincs bizonyításnak helye.

Korábban épp a közúti közlekedési előírások kapcsán vizsgáltam⁵⁸ az eljárás megindításáról szóló értesítés postai úton történő kézbesítés indokait és garanciális jelentőségét. Ismételten hangsúlyozom, hogy egy jogállamban jogszerű hatósági eljárást csak az érintett ügyfelek bevonásával lehet lefolytatni, aminek előfeltétele, hogy e személyek tudjanak arról, vagyis a megindult eljárásról és a vonatkozó előírásokról – így többek között a majdani hirdetményi kapcsolattartásról – értesítést és tájékoztatást kapjanak. Amennyiben már az eljárás megindítását is – a jogszabályi előírások ellenére – hirdetményi úton közlik, úgy nincs garancia arra, hogy az ügyfelek a konkrét hatósági eljárásról ténylegesen értesüljenek. Ennek hiányában az érintett ügyfelek sem a konkrét hatósági eljárással, sem ügyféli minőségükkel nem lehetnek tisztában, a döntési folyamatot és a meghozandó döntést nem tudják nyomon követni. Mindez alapjaiban teszi kétségessé, hogy a hirdetményi úton közölhető döntés valójában eljut az ügyfelekhez és jogorvoslathoz való (alapvető) jogaikkal ténylegesen élni tudnak.⁵⁹

A Ket. 29. § (6) bekezdése a hirdetményi kézbesítést hatásterület esetén ugyan feltételesen teszi kötelezővé, azonban más jogszabály további értesítési formát nem határoz meg, így ez az előírás – a gyakorlatban – minden hatásterületi kézbesítés főszabályává válik. Ugyanakkor a Ket. 28/D. § (1) bekezdése⁶⁰ nagyszámú ügyfelek esetén az eljárás megindításáról szóló értesítés kapcsán – kifejezetten kizárja – a hirdetményi kézbesítés alkalmazhatóságát. A Ket. szerinti⁶¹ hatásterület – mint jogintézmény – elsődlegesen a nagyobb létszámú ügyféli kör könnyebb megállapíthatóságát, az erre irányuló kötelező vizsgálat mellőzhetőségét szolgálja (az ott élőket e nélkül is ügyfélnek tekinti), nem pedig az ügyféli (és alapvető) jogaik kiüresítését, korlátozását.

A gyalogos híd építésének engedélyezése kapcsán 7 db ingatlan érintettsége merült fel, így nagyszámú ügyfélről egyáltalán nem lehet beszélni. Ennek ellenére a Ket. fenti előírása alapján – eltérő szabályozás hiányában – a tárgyi közlekedési hatósági eljárásban (nem csak a döntés közlése, de az eljárás megindításáról szóló értesítés során is) hirdetményi kézbesítést kellett alkalmazni, emiatt nem értesülhettek a panaszosok.

Az előzőek alapján aggályos az olyan jogi szabályozás, amely az eljárás megindításáról szóló értesítés kapcsán – a gyakorlatban ténylegesen – kizárja a postai kézbesítést, és – a Ket. jogalkotói céljaival és előírásaival ellentétesen – generálisan a hirdetményi kézbesítést teszi kötelezővé.

A Ket. előírásai alapvetően kétféle ügyféli körben teszik lehetővé a hirdetményi kézbesítés alkalmazását, egyrészt ha az ügyfelek azért nem érhetők el, mert személyük, vagy tartózkodási helyük ismeretlen, másrészt, ha az ügyféli kör az ügygel érintett terület meghatározásával ugyan valószínűsíthető, de nagy számukra miatt egyenként történő megállapításuk (és más kapcsolattartás) jelentős többlet költséggel járna.

⁵⁸ AJB-4682/2013. számú jelentés. Lásd:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+hirdetm%C3%A9ny+k%C3%A9zbes%C3%ADt%C3%A9s+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+4682_2013/13592277-e016-4975-98d5-f539fdd6e833?version=1.0

⁵⁹ Az AJB-4682/2013. számú jelentésben a hirdetményi értesítés kapcsán a jogi szabályozás – a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontja és a Ket. 28/D. § (1) bekezdése – kollízióját állapítottam meg, amivel a közigazgatási és igazságügyi miniszter is egyetértett.

⁶⁰ „Törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezhet, hogy *ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, akkor – az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tarthat kapcsolatot.*”

⁶¹ A Ket. 15. § (3) bekezdésének második mondata szerint „Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”

A Ket. 80. § (4) bekezdése szerint a hirdetményt a hatóság és az érintett önkormányzat hirdetőtábláján, honlapján, illetve hivatalos lapjában kell elhelyezni. Vagyis a Ket. ugyanazt az eljárási rendet írja elő mindkét esetben a kapcsolattartásra, annak ellenére, hogy a két csoporthoz tartozók elérhetőségében lényeges különbség van.

A Hivatalomhoz érkező panaszok alapján megállapítható, hogy nem életszerű az a Ket. 80. § (4) bekezdésében elvárt magatartás, hogy a lakosság rendszeresen (legalább hetente) figyelje a hatóság hirdetőtábláját, kövesse honlapját és olvassa a hivatalos lapot, különösen, ha az eljárás megindításáról történő értesítése nem garantált. Véleményem szerint a hirdetmény elhelyezését meghatározó feltételeknél figyelemmel kell lenni arra, ha az ügy területi kiterjedése egyértelmű. A hirdetmény akkor képes betölteni kapcsolattartó funkcióját, ha elérhető azok számára, akiknek szól. Nem tekinthető elérhetőnek az a tájékoztatás, mely nincs tekintettel a potenciális ügyfelek életvitelszerű magatartására. Ahogy a választásokra vonatkozó hirdetményi felhívást is a választóközetekben helyezik el, úgy minden hirdetményt olyan helyen kell(ene) elhelyezni, ahol a potenciális ügyfelek azzal ténylegesen (mindennapjaikban) találkozhatnak. Jelezni szükséges azt is, hogy ez a megoldás sem nyújt megfelelő garanciát azok számára, akik nem helyben laknak.

Az előzőek alapján a hatásterületi hirdetményi kézbesítést alkalmazó hatóságok eljárásaival összefüggő visszássághoz vezethet, ha a jogszabályi előírások – az egyedi körülményektől és indokoltságától függetlenül – kizárólag ezt a kézbesítési formát teszik lehetővé, ha az érintett területen nem követelik meg a hirdetmények kötelező elhelyezését (és nem rendezik az elhelyezés szabályait).

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a Ket. 29. § (6) bekezdésének szabályozása – hatásterületek esetén az eljárás megindításáról szóló értesítés hirdetményi kézbesítése – és gyakorlati érvényesülése aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog érvényesülése tekintetében.*

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében *felkérem*

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatalának vezetőjét, valamint Sopron Megyei Jogú Város Jegyzőjét, hogy a jövőben a jelentésben tett megállapítások szerint járjanak el, és fokozott figyelmet fordítsanak a Kkt., valamint a Kr. előírásainak alkalmazása tekintetében.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanról kivágott fás szárú növényekkel összefüggő – a jogszabályi előírásoknak megfelelő – fapótlási kötelezettség előírása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.
3. az Ajbt. 37. §-a alapján az igazságügyi minisztert, hogy a Ket. készülő átfogó módosítása során tekintse át a Ket. és az ágazati előírások hatásterületre vonatkozó szabályinak összhangját, fontolja meg az eljárás megindításáról szóló értesítésekre vonatkozó előírások egységesítését, valamint a hirdetmény elhelyezésére vonatkozó szabályok kiegészítését.

Budapest, 2014. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-378/2014 számú ügyben**

Előadó: dr. Budai Andrea

Az eljárás megindítása

A panaszos öregségi nyugdíj iránt benyújtott kérelmének elbírálásával kapcsolatban kérte a segítségemet. Sérelmezte, hogy a 2013 májusában benyújtott öregségi nyugdíj igényére több hónap elteltével sem született döntés.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) igazgatójától tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

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

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény és a végrehajtására kiadott 168/1997. Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló adatok és információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A Somogy Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága a panaszos 40%-os egészségkárosodására tekintettel átmeneti járadékot állapított meg részére, amit a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság 2012 januárjától rokkantsági ellátásként folyósított. 2013. május 13-án a panaszos öregségi nyugdíj iránt nyújtott be kérelmet a Somogy Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságára, amit május 15-én áttettek a hatáskörrel rendelkező Nyugdíjfolyósító Igazgatósághoz. A panaszos 2013. május 17-én öregségi nyugdíjra jogosító korhatárának betöltésére tekintettel özvegyi nyugdíj felélédése iránt is nyújtott be kérelmet, de azt már közvetlenül a Nyugdíjfolyósító Igazgatósághoz.

Az özvegyi nyugdíj felélédése iránti igényét a hatóság elbírálta és 2013. május 20-án kelt határozatával a panaszos részére 2013. május 13-tól havi 19.905 forint összegű, 30%-os mértékű özvegyi nyugdíjat állapított meg.

A Somogy Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság által áttett – külföldi biztosítási idővel érintett – öregségi nyugdíj iránti kérelmet azonban a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság

folyósítási szakterülete nem továbbította a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság nemzetközi megállapítási szakterülete felé.

2013. november 4-én a panaszos újabb kérelmet nyújtott be öregségi nyugdíj megállapítása iránt, de ezt már közvetlenül a Nyugdíjfolyósító Igazgatósághoz. A hatóság ekkor észlelte, hogy a korábbi, Somogy Megyei Igazgatóság által áttett kérelem elintézetlen maradt.

A hiba felismerése után a hatóság széleskörű vizsgálatot folytatott mind a folyósítási, mind a megállapítási területen, melynek keretében megállapították a mulasztást, valamint megvizsgálták annak lehetőségét, hogy az öregségi nyugdíj végleges megállapításáig van-e lehetőség nyugdíjelőleg folyósítására, és annak összege kedvezőbb-e, mint az özvegyi nyugellátás mellett folyósított rokkantsági ellátás. A vizsgálat eredményeképpen a hatóság a 2014. március 10-i határozatával – az öregségi nyugellátás megállapításához szükséges valamennyi adat beérkezéséig – 2013. május 13-tól visszamenőleg havi 50 ezer forint nyugdíjelőleg folyósításáról rendelkezett.

A végleges nyugdíjat megállapító határozat kiadására – a panaszos 2011. évben egyéni vállalkozóként szerzett szolgálati idejével kapcsolatos – NAV adatszolgáltatás beérkezése után lesz lehetőség.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm jelen ügyben fennállt.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹

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

összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

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.

A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvény szövegéből levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Ennek azonban többféle formája lehet. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok (érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések) tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat].

III. Az ügy érdekében

Az előző pontban kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg a Ket. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján:

„A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti *a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog* és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így *ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes.*

Mindezeket az alapelveket figyelembe kell venni a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság eljárása során is.

A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést 2013-ban az eljárás megindulásától számított harminc napon belül kellett meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.

Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének időtartama. A hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam az ügyintézési határidőbe ugyancsak nem számítható bele.

Mindezek alapján a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak az ügyintézés során a fentiekben kifejtett alapjogok és alapelvek érvényesítésével, a Ket., a Tny. előírásainak megfelelően kell eljárnia.

Megállapítom, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a panaszos ügyében nem tartotta be a vonatkozó jogszabályban meghatározott határidőt, azt jelentősen túllépte, illetőleg jogellenesen hallgatott, alapvető joggal összefüggő visszásságot okozva a jogbiztonság elvével és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.

Intézkedésem

Az Ajbtt. 32. §-a alapján felkérem az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság vezetőjét, hogy a jelentésben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében intézkedjen a törvényben megállapított ügyintézési határidők maradéktalan betartásáról.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-381/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Blaskovits Márta

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hozzám, mert fizetési könnyítés iránti kérelmét az adóhatóság első-, majd másodfokon is annak ellenére utasította el, hogy jelentős mértékben rászorult. Beadványában sérelmezte továbbá azt is, hogy az adóhatóság a jövedelmi viszonyait alátámasztó okiratok csatolását is kérte, holott a fizetési könnyítésre irányuló kérelem elbírálásához szükséges adatlap ezt külön nem emeli ki, sőt az adózó büntetőjogi felelőssége tudatában kell, hogy kitöltse azt.

Az ügyben felmerült a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság, ezért vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) elnökét.

Érintett alapvető jog

- Hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog [*„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.”* Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (Art.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

A megállapított tényállás

1. A panaszban foglaltak szerint a panaszos 104.406 Ft Egészségbiztosítási Alapot megillető bevételek adónemen fennálló adótartozásának és 4.574 Ft késedelmi pótlék tartozásának méltányossági alapon történő elengedése iránti kérelmét az adóhatóság első-, majd másodfokon is elutasította. Az adóhatóság a panaszos kérelmét annak ellenére utasította el, hogy jelentős mértékben rászorult, háztartásának havi összjövedelme 158.000 Ft, melyből havonta 110.000 Ft a hiteltörlesztés, és a maradék 48.000 Ft-ból saját magán kívül még édesanyját is el kell tartania, miközben több tartozással is rendelkezik. Sérelmezte továbbá, hogy az adóhatóság – Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kelet-budapesti Adóigazgatósága – a jövedelmi viszonyait alátámasztó okiratok csatolását is kérte, holott a fizetési könnyítésre irányuló kérelem elbírálásához szükséges adatlap ezt külön nem emeli ki, sőt, az adózó büntetőjogi felelőssége tudatában kell, hogy kitöltse azt, illetve arról is tartalmaz tájékoztatást, hogy a megadott adatokat az adóhatóság szükség szerint ellenőrzi. Panaszos kiemelte azt is, hogy ugyan a kérelemhez nem, de a fellebbezés költségmentességének elbírálásához már csatolta az említett dokumentumokat, a másodfokú adóhatóság – Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága – mégsem vette azokat figyelembe

2. A NAV elnöke megkeresésemre az alábbiakról tájékoztatott.

2.1. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 1. § (6) bekezdése alapján az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizeteskönnyítést (fizetési halasztást, részletfizetést) engedélyez (továbbiakban együtt: fizetési kedvezmény).

Ez olyan általános alapelv, amelyet az adóhatóságnak valamennyi eljárása során, azoknak minden szakaszában alkalmaznia kell, ahol ezt a törvény lehetővé teszi és a méltányosság gyakorlásának jogszabályi feltételei fennállnak. A méltányosság az alapelvi rendelkezésben kettős értelemben jelenik meg. Az Art. egyrészt általános eljárási normává teszi a méltányosságot, azaz a törvényi rendelkezések egységes érvényesítése során a körültekintő és „igazságos” ügyintézési követelményét. Másrészt az adótörvények alkalmazásakor előállhat olyan helyzet, amikor az arányos adózás alapelve csorbát szenved, ezért a törvény meghatározott feltételek mellett kifejezett méltányossági jogkört biztosít az adóhatóság számára. Az adóhatóság ilyen méltányossági jogkörben csak akkor járhat el, ha ezt az Art. lehetővé teszi, de egyben köteles is a méltányosság jogával élni, amennyiben az adózó bizonyítja, hogy magatartása vagy körülményei a méltányosság feltételeinek megfelelnek. Ugyanakkor az Art. 1. § (2) bekezdése alapján, ha a törvény az adóhatóságot mérlegelésre jogosítja fel, az adóhatóság azt csak a felhatalmazás céljának megfelelően, a törvényes keretek között gyakorolhatja.

Az Art. a fizetési kedvezmény lehetőségét azon adózók részére biztosítja, akik (amelyek) az adójogszabályokban meghatározott vagy az adóhatóság által jogerős határozatban előírt fizetési kötelezettségeiket valamilyen méltányolható gazdasági vagy személyes okból az esedékesség időpontjáig nem, vagy csak részben tudják teljesíteni.

Az Art. 133. §-a rendelkezik a fizetési halasztás, részletfizetés (a továbbiakban együtt: fizetési könnyítés), a 134. § pedig az adómérséklés engedélyezésének törvényi feltételeiről, mely kizárólag kérelemre történhet. A kitöltött adatlap – mint a kérelmező adózó nyilatkozata – a fizetési kedvezményt megalapozó egyik bizonyítéknak minősül.

Amennyiben az adózó fizetési kedvezmény iránti kérelme nem felel meg a Ket. 35. §-ában illetve 36. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, azaz a kérelemből nem állapítható meg annak tárgya (pl: hogy a kérelem kifejezetten fizetési könnyítés és /vagy mérséklés engedélyezésére irányul, illetve ha nem létező adónemre vonatkozik a kérelem), a kérelmezőt az adóhatóság – a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül – rövid határidő megjelölésével hiánypótlásra hívja fel. Amennyiben a tényállás tisztázása során az adóhatóság azt állapítja meg, hogy a kérelemből és a rendelkezésre álló adatokból a törvényben foglalt feltételek fennállására vagy azok hiányára megalapozott következtetések nem vonhatóak le, a tényállás tisztázási kötelezettségének eleget téve az adózót – az említett adatlap megküldésével egyidejűleg – nyilatkozattételre hívja fel a Ket. 51. § (2) bekezdése alapján. Mind a hiánypótlási, mind a nyilatkozattételre való felhívásban az adóhatóság figyelmezteti a kérelmezőt, hogy milyen jogkövetkezmények alkalmazására kerülhet sor, ha az abban foglaltaknak nem tesz eleget. A tájékoztatási és tényállás tisztázási kötelezettségből következően a felhívásban – figyelemmel a felhívás okára – az adóhatóság tájékoztatja a kérelmezőt a fizetési kedvezmény engedélyezésének jogszabályi feltételeiről, célzottan felhívja a törvényi feltételek fennállását megalapozó és szükséges adatok, információk megadására és az azokat alátámasztó okiratok csatolására. Amennyiben a kérelemben közöltekből, illetve az adóhatóság rendelkezésére álló adatokból a jogszabályi feltételek fennállására, illetve ezek hiányára lehet következtetni, a kérelem az adózó nyilatkozattételre történő felhívása hiányában is elbírálható.

Az Art. 133-134. §-a szerinti tényállások közös jellemzője, hogy a magánszemély adózó – valamint a vele együtt élő hozzátartozók – jövedelmi, vagyoni viszonyait, adott esetben egyéb szociális, családi körülményeit kell vizsgálni a tényállás megállapításához. Ezekről az adóhatóság értelemszerűen kevés információval rendelkezik, és a hozzáférhető adatbázisok felhasználásával sem lehet minden esetben teljes képet felvázolni. A fizetési kedvezményi eljárásban a tényállás tisztázása során kiemelt jelentősége van az adózó nyilatkozatának, az adóhatóság valamint a társszervek nyilvántartásából beszerezhető adatoknak.

Amennyiben az adózó valamennyi, az eljárás szempontjából releváns körülményről teljes körűen nyilatkozik, a közölt jövedelmi adatokat a vagyoni körülményei is tükrözik, valamint az adózó által tett nyilatkozat nem áll ellentmondásban az adóhatósági és egyéb nyilvántartásban szereplő adatokkal, akkor a kérelemnek helyt adó döntést megalapozhatja az adatlapon tett nyilatkozat is. A büntető jogi felelősség vállalásával az adózó megerősíti az adatlapon tett nyilatkozatának valóság tartalmát, épp ezért az adott esettől függően elfogadható önmagában is bizonyítási eszközként.

Ugyanakkor fontos megemlíteni azt is, hogy a tényállás teljes körű tisztázása során nem lehet minden esetben mellőzni az okiratok bekérést, tekintettel arra, hogy az általános gyakorlat szerint az adózói kérelmek csak nagyon ritkán tartalmazzák hiánytalanul az elbíráláshoz szükséges adatokat, így a tényállás tisztázása érdekében szinte elmaradhatatlan az adózók nyilatkozattételre történő felhívása. Így történt ez a panaszos ügyében is, amikor az eljáró adóigazgatóság az ügy egyedi jellegét figyelembe véve célzott felhívást és az annak mellékletét képező adatlapot küldött, tekintettel arra, hogy a kérelmében előadott olyan tények, mint például a hiteltörlesztés aktuális összege, baráti kölcsön és közös költség tartozás az adóhatóság rendelkezésére álló nyilvántartások alapján nem ellenőrizhetőek.

Az adóhatóság a tényállás tisztázása érdekében ugyanis elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adózó által közölt adatok és az adóhatóság nyilvántartásában szereplő és társszervek nyilvántartásából beszerezhető adatok alapján hozható-e a kérelem tárgyában megalapozott döntés. Ezt elsősorban a saját, valamint a földhivatali és gépjármű nyilvántartás adatainak felhasználásával teszi meg. Az adóhatóság az adózói kérelemben közöltektől függően – tehát ügyenként – dönti el, hogy szükség van-e a nyilatkozat alátámasztását igazoló okiratok bekérésére. Az adóhatóság tehát akkor alkalmazhat méltányosságot, ha az adózó a kérelemre indult eljárásban igazolja, hogy megfelel a törvényi feltételeknek. Az adóhatóság a törvényi szabályozásból következően nem jogosult és nem köteles a kérelmező által közölt adatokat érdemi vizsgálat nélkül elfogadni. Érdemben megvizsgálni pedig csak igazolt és teljes körűen feltárt adatokat lehet. Az adóhatóság bizonyítási kötelezettsége lényegében addig terjed, hogy feltárja az elbírálás szempontjából releváns olyan adatok körét, melyek a rendelkezésre állnak, illetve hozzáférhetőek.

2.2. A panaszos 2013. október 22. napján előterjesztett beadványában 104.406 Ft Egészségbiztosítási Alapot megillető bevételek adónemen fennálló adó tartozásának és 4.574 Ft késedelmi pótlék tartozásának méltányossági alapon történő elengedését kérte. Mivel beadványa nem tartalmazta a kérelem elbírálásához szükséges összes adatot, további bizonyítás vált szükségessé, ezért az adóigazgatóság a 2013. november 6. napján kelt, 8129473958 iktatószámú levélben – adatlap megküldése mellett – nyilatkozattételre hívta fel. A levélben az adóigazgatóság célzottan felhívta a szükséges adatok megküldésére és azok igazolására a panaszost.

A panaszos által kitöltött adatlap 2013. november 13. napján érkezett meg az adóigazgatósághoz, melyben a korábbi kérelmét akként módosította, hogy a mérséklési kérelem részben vagy egészben történő elutasítása esetére 2014. január 1. napjától 24 havi részletfizetés engedélyezését kérte. Az adóigazgatóság 2013. december 20. napján kelt, 6650230950 iktatószámú határozatában elutasította a panaszos fizetési könnyítési és mérséklési kérelmét. Az elutasítás alapvető indoka a hiányos adatközlés volt, ugyanis a visszaküldött adatlapon olyan tényeket, adatokat is feltüntetett, illetve olyan nyilatkozatokat, utalásokat tett, melyek az adóhatóság rendelkezésére álló nyilvántartások alapján nem ellenőrizhetőek (pl. a korábbi külföldi tartózkodással összefüggésben esetleg képződő megtakarítás, a hiteltörlesztés aktuális összege, baráti kölcsön és közös költség tartozás stb.), azonban az erre irányuló egyértelmű és konkrét felhívás ellenére ezeket semmilyen módon nem igazolta.

Igazoltság hiányában a mérséklési és a fizetési könnyítés Art. 134. § (1), 133. § (1) és (4) bekezdéseiben foglalt törvényi feltételek fennállását – azaz, hogy a tartozás egyösszegű megfizetése családi, jövedelmi, vagyoni és szociális körülményeire is tekintettel aránytalanul súlyos megterhelést jelent, illetve, hogy az adózó és vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti – nem lehetett megállapítani. Panaszos 2014. január 19. napján kelt beadványában fellebbezést terjesztett elő a határozattal szemben, amely a fizetendő jogorvoslati illeték tekintetében költségmentességi kérelmet is tartalmazott. A másodfokú adóhatóság 2014. február 20. napján kelt, 2928138166 iktatószámú határozatában a fellebbezését nem találta alaposnak és az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A panaszos költségmentesség iránti kérelmét – az Art. 120. § (9) bekezdésére tekintettel – az elsőfokú adóhatóság az alább részletezettek szerint külön eljárásban bírálta el. A költségmentesség engedélyezéséhez szükséges adatok, igazolások nem álltak teljes körűen az adóigazgatóság rendelkezésére, ezért 2014. február 6. napján kelt, 1862444306 iktatószám levélben – adatlap megküldése mellett – nyilatkozattételre hívta fel panaszost, melyben részletesen tájékoztatta a költségmentesség engedélyezésének jogszabályi feltételeiről, valamint a nyilatkozatának okirattal történő alátámasztásának szükségességéről. A panaszos által kitöltött adatlap, valamint a csatolt dokumentumok 2014. február 21. napján érkeztek meg az adóigazgatósághoz, tehát akkor, amikor a fizetési kedvezményi ügyében hozott másodfokú határozat már kiadmányozásra került, melyből következően a panaszos által megküldött adatok, dokumentumok nem válhattak a másodfokú fizetési kedvezményi eljárás tényállásának részévé. Kiemelendő, hogy a fizetési kedvezményi és költségmentességi eljárás nemcsak időbelisége, hanem az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések, feltételrendszerek eltérő volta miatt is elvált egymástól. A költségmentesség engedélyezésének jogszabályi feltételeiről a Ket. 159. § (1) bekezdése, valamint a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.). Korm. rendelet 4-6. §-ai rendelkeznek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagja és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) pontja, illetve (4) bekezdés f) pontja szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kormányhivatal, mely központi államigazgatási szerv, ebből fakadóan pedig az Ajbt. szerint hatóságnak minősül.

II. A vizsgált alapjog tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. Ez a rendelkezés rendszertanilag is, tartalmában is elkülönül a polgári és büntető ügyek tisztességes intézésétől, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzít.

A „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűségen, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998 (III. 11.) AB határozat].

A tisztességes eljárás követelménye tehát a hatósági ügyek intézése során nem pusztán az eljárás legalitását követeli meg. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ez az alapjog akkor érvényesül tehát, ha az ügyfelek a jogaikról és kötelezettségeikről, az igénybe vehető kedvezményekről kérésükre megfelelő időben szakszerű, pontos tájékoztatást kapnak. A jogállamiság megvalósulásának elengedhetetlen feltétele ugyanis, hogy az érintettek ténylegesen tájékozódhassanak arról, hogy a jogszabályok milyen magatartás tanúsítására kötelezik, illetve milyen jogosultságok, kedvezmények illetik meg őket a vonatkozó jogi normák alapján. Mindez különösen is igaz az adóhatósági eljárásokban, ahol az ügyfelek csak több jogszabály értelmezése útján tájékozódhatnak jogaikról és kötelezettségeikről. Erre tekintettel megállapítható, hogy *az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjog érvényesülése szükségszerűvé teszi NAV által rendszeresített fizetési könnyítésre (fizetési halasztás, részletfizetés) irányuló kérelem elbírálásához szükséges adatlap pontos tájékoztatást tartalmazzon az adózók részére.*

III. Az ügy érdemében

A vizsgált ügyben a panaszos alapvető kérdése az volt, hogy az adóhatóság miért utasította el mind első-, mind pedig másodfokon a fizetési könnyítés iránti kérelmét, holott a NAV által megküldött adatlapot kitöltötte. A vizsgálat feltárta, hogy a fizetési kedvezmény megadásával kapcsolatos eljárásban nem az adóhatóságot, hanem a kérelmezőt terheli a kérelem teljesítését megalapozó tények, adatok, körülmények feltárása és adott esetben azok igazolása. Az adóhatóság tehát arra tekintettel urasította el panaszos kérelmét, hogy hiányosan közölte a kérelem elbírálásához szükséges adatokat, ugyanis a visszaküldött adatlapon olyan tényeket, adatokat is feltüntetett, illetve olyan nyilatkozatokat, utalásokat tett, melyek az adóhatóság rendelkezésére álló nyilvántartások alapján nem ellenőrizhetőek, azonban az erre irányuló egyértelmű és konkrét felhívás ellenére ezeket semmilyen módon nem igazolta a panaszos.

A panaszos kifogásolta azt is, az adóhatóság a jövedelmi viszonyait alátámasztó okiratok csatolását is kérte, holott a fizetési könnyítésre irányuló kérelem elbírálásához szükséges adatlap ezt külön nem emeli ki, sőt az adózó büntetőjogi felelőssége tudatában kell, hogy kitöltse azt.

A NAV érvelése szerint, a fizetési kedvezményi eljárásban a tényállás tisztázása során kiemelt jelentősége van az adózó nyilatkozatának, az adóhatóság valamint a társszervek nyilvántartásából beszerezhető adatoknak. Amennyiben az adózó valamennyi, az eljárás szempontjából releváns körülményről teljes körűen nyilatkozik, a közölt jövedelmi adatokat a vagyoni körülményei is tükrözik, valamint az adózó által tett nyilatkozat nem áll ellentmondásban az adóhatósági és egyéb nyilvántartásban szereplő adatokkal, akkor a kérelemnek helyt adó döntést megalapozhatja az adatlapon tett nyilatkozat is. A büntető jogi felelősség vállalásával pedig az adózó megerősíti az adatlapon tett nyilatkozatának valóság tartalmát, épp ezért az adott esettől függően elfogadható önmagában is bizonyítási eszközként. Ugyanakkor kihangsúlyozta a NAV azt is, hogy a tényállás teljes körű tisztázása során nem lehet minden esetben mellőzni az okiratok bekérését, tekintettel arra, hogy általánosságban elmondható, hogy a gyakorlatban az adózói kérelmek csak nagyon ritkán tartalmazzák hiánytalanul az elbírálásához szükséges adatokat, így a tényállás tisztázása érdekében szinte elmaradhatatlan az adózók nyilatkozattételre történő felhívása.

A fizetési kedvezményi eljárásban a magánszemély adózó valamint a vele együtt élő hozzátartozók jövedelmi, vagyoni viszonyait, adott esetben egyéb szociális, családi körülményeit kell vizsgálnia az adóhatóságnak a tényállás megállapításához, ezekről az adóhatóság értelemszerűen kevés információval rendelkezik, és a hozzáférhető adatbázisok felhasználásával sem lehet minden esetben teljes képet felvázolni.

A vizsgált ügyben megállapítható, hogy az adóhatóság az ügyfél figyelmét mind az első-, mind pedig a másodfokú eljárásban felhívta arra, hogy nem az adóhatóságot, hanem a kérelmezőt terheli a fizetési könnyítés iránti kérelem teljesítését megalapozó tények, adatok, körülmények feltárása és adott esetben azok igazolása. Megállapítható az is, hogy az adóhatóság levelében célzottan felhívta panaszost, hogy a kérelem elbírálásához szükséges adatokat küldje meg, és azokat igazolja. Az adóhatóság, továbbá levelében általánosságban is felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy amennyiben az adózó a kedvezmény megadásához szükséges feltételek fennállását nem tudja bizonyítani, az eljárás során aggályos, hiányos, ellentmondásos adatokat közöl, vagy a kérelmet okiratokkal nem támasztja alá, a kérelem nem teljesíthető.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a vizsgált ügyben a panaszos hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogával összefüggő visszásság nem állt fenn.

3. Megállapítható ugyanakkor, hogy sem az Art. és kapcsolódó rendelkezései, a kitöltendő adatlap, illetve a fizetési kedvezmények alapvető szabályai című tájékoztató (http://nav.gov.hu/data/cms278819/30_IF_A_fizetesi_kedvezmenyek_alapveto_szabalyai_2013..pdf), nem írja elő, vagy emeli ki kifejezetten, hogy az adatlap kitöltésén túl az ügyfél köteles csatolni az abban foglaltakat alátámasztó okiratokat, azok hiányában ugyanis az adóhatóság elutasítja a kérelmet, illetve nem találtam értelmezést, sem az igazolás módozataira, sem a súlyos megterhelés valószínűsítésének értelmezésére.

Az adóhatósági eljárások egyébként is bonyolult jellegére tekintettel az ügyfelek csak nehezen értelmezhető jogszabályok útján tájékozódhatnak arról, hogy az eljárás során milyen jogosultságok, kedvezmények és kötelezettségek terhelik. Mindezekre tekintettel a fizetési könnyítésre irányuló kérelem elbírálásához szükséges adatlap, valamint az erre vonatkozó tájékoztató anyag fentiek szerinti kiegészítése, pontosítása hozzájárulhatna egyrészt az adózó ügyfelek jogalkalmazásának és jogkövető magatartásának elősegítéséhez, másrészt pedig az adóhatóság részéről feltehetőleg csökkentené a hiánypótlási és nyilatkozattételre való felhívással kapcsolatos adminisztratív terheket, mely végső soron az eljárások ésszerű idő belül való befejezésének elvét és az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát erősítené.

Intézkedésem

A vizsgált ügyben a panaszos hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogával összefüggő visszásság nem állapítható meg, ezért azzal kapcsolatban intézkedést nem teszek.

Az alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor kezdeményezem, hogy a fizetési könnyítésre (fizetési halasztás, részletfizetés) irányuló kérelem elbírálásához szükséges adatlap „Tájékoztató” című részének kiegészítését egyrészt azzal, hogy az adózó köteles csatolni az adatlapban foglaltakat alátámasztó okiratokat, igazolásokat illetve dokumentumokat. Másrészt tájékoztatást tartalmazzon arra vonatkozóan is, hogy amennyiben az adózó a kedvezmény megadásához szükséges feltételek fennállását nem tudja bizonyítani, az eljárás során aggályos, hiányos, ellentmondásos adatokat közöl, vagy a kérelmét okiratokkal nem támasztja alá, a kérelem nem teljesíthető.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-396/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hivatalomhoz, mivel sérelmezte, hogy több ízben is jelentkezett a polgármesteri hivatalánál közérdekű önkéntes munkára, a munkavezető több feladattal is megbízta, azonban az így elvégzett munkanapjait nem igazolták le a számára. A panaszos jelenleg foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesül, azonban ahhoz, hogy továbbra is jogosult maradjon az ellátásra, 30 napos kereső tevékenységet kell igazolnia. Ezt szeretne volna „teljesíteni” a közérdekű önkéntes tevékenységgel. Többször kérte a szociális előadót, hogy készítse el az önkéntes foglalkoztatásra irányuló szerződést, illetve biztosítson számára munkavégzési lehetőséget, erre azonban nem került sor.

A beadvány alapján felmerült a szociális biztonsághoz valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az ombudsmani eljárás megindítását indokolta az is, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a konkrét panaszbeadványban foglaltakról írásbeli tájékoztatást kértem Kosd község polgármesterétől, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig általánosságban a közérdekű önkéntes tevékenység megszervezésével és igazolásával összefüggésben kértem felvilágosítást az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkártól.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „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.”]
- A szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, 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.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Köt.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (továbbiakban Mvt.);
- A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)
- A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998.(VI.24.) NM rendelet

A megállapított tényállás

A gyermekét egyedül nevelő panaszos jelenleg munkanélküli, foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesül. Annak érdekében, hogy továbbra is jogosult maradjon az ellátásra, többször jelentkezett közérdekű önkéntes munkára Kosd Község Önkormányzatánál, azonban ilyen tartalmú szerződést nem kötöttek vele. Időközben a település hivatalánál dolgozó munkavezető több ízben is munkát adott a számára – a téli napokon síkosítás mentesítést végzett, illetve az árvíz elleni védekezésben is részt vett – azonban az így elvégzett munkanapjait nem igazolták számára. Levele szerint több ízben is kérte a szociális előadót, hogy készítse el az önkéntes foglalkoztatásra irányuló szerződést, illetve biztosítson számára munkavégzési lehetőséget, azonban arra nem került sor.

A beadványban foglaltakkal kapcsolatban tájékoztatást kértem *Kosd község polgármesterétől*. A polgármester rövid válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy az ombudsmani megkeresést követően az önkormányzat személyes egyeztető tárgyalást kezdeményezett a panaszossal. A tárgyaláson tájékoztatták a panaszost, hogy harminc napos foglalkoztatása kizárólag önkéntes szerződés megkötésével történhet, melyet a munkavégzés megkezdése előtt kell aláírnia.

A szerződés megkötésének feltétele a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998.(VI.24.) NM rendelet 2. §. (1) bekezdése, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 9. pontja szerinti érvényes foglalkoztathatósági szakvélemény. Amennyiben a foglalkoztathatósági szakvélemény megfelel az elvégzendő feladatoknak, úgy az önkormányzat biztosítja számára a közérdekű önkéntes munkavégzés lehetőségét.

A válaszelevel mellékleteként a polgármester megküldte az egyeztető tárgyalásról készült jegyzőkönyvet is. A jegyzőkönyv szerint a Kosd Község Önkormányzata hivatalos helyiségében megtartott egyeztető tárgyaláson a *panaszos* elmondta, hogy összesen 16 napot dolgozott önkéntesként, amely napokat az önkormányzat nem igazolta le. Ezek egy részét télen, a településen végezte a Kosd Közüzemi Nonprofit Közhasznú Kft. dolgozójának utasítása alapján, a többi napot az árvíz idején, Vácott teljesítette. Az önkéntes szerződés megkötésével kapcsolatban a panaszos elmondta, hogy az egyik napon 9 órára behívták, hogy megkössék vele a szerződést, arra azonban végül nem került sor.

A *szociális ügyintéző* ugyanakkor arról tájékoztatott, hogy bár a panaszos 2013. április 12-e óta részesül foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, fél évig semmilyen kapcsolata nem volt vele. 2013 végén kereste meg azzal, hogy szeretne közérdekű önkéntes munkát végezni. Ekkor arról tájékoztatta, hogy ennek eldöntése a polgármester hatáskörébe tartozik, ezért forduljon a polgármesterhez. Ezt követően 2013. december 30-án, a két ünnep között kereste fel ismét e tárgyban a hivatalt, azonban sem a jegyző, sem a polgármester nem tartózkodott bent.

Ekkor ismét tájékoztatta arról, hogy e tárgyban először a polgármesterrel kell egyeztetnie, mert csak a polgármester utasítására készítheti el a közérdekű önkéntes tevékenységre vonatkozó szerződést. A panaszos valóban elmondta, hogy a közhasznú kft. dolgozójának utasítása alapján végzett addig önkéntes munkát, arról azonban a hivatalnak hivatalos tudomása nem volt. A *jegyző* elmondása szerint a téli síkosítás mentesítési munkálatokat az önkormányzat a közfoglalkoztatottakkal végeztette el, az árvízi védekezés pedig más településen történt, amelyet a kosdi önkormányzat nem tud igazolni.

Tekintettel arra, hogy a tartósan munkanélküli rászorultak sok esetben csak ezen a munkavállalási formán keresztül tudják igazolni az ellátás további folyósításához szükséges 30 napos kereső tevékenységet, ezért a közérdekű önkéntes tevékenységgel kapcsolatos általános gyakorlattal, illetve annak megszervezésével összefüggésben szükségesnek tartottam megkeresni az *Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárát*.

Az államtitkártól a következő kérdésekre vonatkozóan kértem tájékoztatást:

- A települési önkormányzatok hogyan, milyen módon értesültek a közérdekű önkéntes tevékenység megszervezésének lehetőségéről?
- Kaptak-e tájékoztatást azzal összefüggésben, hogy milyen módon tudják jogszerűen megszervezni (regisztrációs kötelezettség, önkéntes szerződés kötési kötelezettség, stb.) ezen tevékenységet?
- Készültek-e ezzel kapcsolatban tájékoztató anyagok, esetlegesen szerződés minták?
- Jelenleg hány település regisztrálta magát a Civil Információs Portálon?
- Kapnak-e visszajelzést arról, hogy eddig hány fővel kötöttek önkéntes szerződést a közérdekű önkéntes tevékenységre?
- Érkezett-e hasonló tartalmú panasz hivatalukhoz, amelyben a rászorultak azt sérelmezik, hogy nem kötnek velük önkéntes szerződést, vagy nem biztosítják számukra ezt a lehetőséget?
- Ilyen esetben mit tehet, hová fordulhat a rászoruló annak érdekében, hogy ne maradjon ellátatlan?

Megkeresésemre az *Emberi Erőforrások Minisztériuma család-és ifjúságügyért felelős államtitkára* válaszolt. A kapott tájékoztatás szerint a közérdekű önkéntes tevékenységre vonatkozó szabályozást a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény részletezi. A közérdekű önkéntes tevékenység igazolásának módját pedig a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet szabályozza.

A közérdekű önkéntes tevékenység megszervezése az adott fogadó intézmények, így a települési önkormányzatoknak a feladata, melynek kereteit a Köt. szabályozza. Az önkéntesekkel kapcsolatos szerződéskötés feltételeit a Köt. 6. §-a tartalmazza, mely a szerződés adattartalmát adja meg. A szerződéskötés szabadsága elvének érvényesülése érdekében külön formanyomtatvány erre nem létezik, azt a regisztrált szervezetek készítik el a tartalmi követelményeknek megfelelően. Ezeket a dokumentumokat már nem szükséges a minisztérium felé megküldeni, viszont a szervezeteknek meg kell őrizni, és egy esetleges munkaügyi hatóság által végzett ellenőrzés során számukra bemutatni. Arról nem szükséges a minisztériumot tájékoztatni, hogy egy adott szervezet hány önkéntessel áll szerződésben. A szerződések mellett a fogadó szervezeteknek nyilvántartást is kell vezetniük (Köt. 14.§ (1) bekezdés), melyet meg kell őrizniük az önkéntes jogviszony megszűnését követő öt évig (Köt. 14.§ (2) bekezdés).

Az államtitkár válaszában utalt arra, hogy a Köt. 6. § (5) bekezdése tartalmazza, hogy az önkéntes szerződést milyen feltételek esetén kell írásba foglalni. Eszerint az önkéntes szerződést írásba kell foglalni, ha

- a) az önkéntes szerződést határozatlan időre vagy legalább tíz napra – tizennyolcadik életévét be nem töltött önkéntes, illetve a cselekvőképességében a közérdekű önkéntes tevékenység tekintetében részlegesen korlátozott nagykorú önkéntes esetén legalább két napra – kötik,
- b) az önkéntes a 2. § (3) bekezdésének b)-h) pontja szerint juttatásban részesül,
- c) az önkéntest engedélyköteles építési munkában való részvételre foglalkoztatják,
- d) a közérdekű önkéntes tevékenységet külföldön végzik,
- e) az önkéntes harmadik országbeli állampolgár, ide nem értve a menekültként vagy menedékesként elismert, bevándorolt, illetve letelepedett személyt,
- f) bármelyik fél azonnali hatályú felmondáshoz való jogát korlátozzák,
- g) az önkéntes kéri, vagy
- h) ezt jogszabály elrendeli.

A Kr. 18. § (1) bekezdés c) pontja és (2) bekezdése szerint a közérdekű önkéntes tevékenység a fogadó szervezet és az önkéntes között megkötött önkéntes szerződéssel vagy – írásbeli szerződés hiányában – a fogadó szervezet által az önkéntesekről vezetett nyilvántartás alapján a fogadó szervezet vezetője által kiállított igazolással igazolható. A közérdekű önkéntes tevékenységről kiállított igazolás tartalmazza az elvégzett önkéntes tevékenység megnevezését és időtartamát, valamint a fogadó szervezet nyilvántartásba vételéről hozott határozat számát. Ezen igazolás kiállítása és bemutatása a feltétele a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság megszerzésének.

A Köt. 2013-as felülvizsgálatakor, a módosítások 2013. július 1-jei hatályosulását megelőzően a változásokról a Kormányzati Portálon (www.kormany.hu), a www.magyarorszag.hu internetes felületen, illetve a Civil Információs Portálon (www.civil.info.hu) keresztül tájékoztatták az érdeklődőket. Ezen online felületeken a beküldendő adatlap minta is megtalálható. 2005 óta mintegy 1680 település regisztrált fogadó szervezetként a Civil Információs Portálon megtalálható nyilvános, közhiteles adatbázisba. A Civil Információs Portálon bárki tájékozódhat egy adott fogadó szervezettel kapcsolatban, de telefonos megkeresés esetén az Emberi Erőforrások Minisztériumának Esélyteremtési Főosztálya is készséggel nyújt tájékoztatást arról, hogy egy adott szervezet regisztrált-e az EMMI által vezetett adatbázisba.

Az államtitkár jelezte azt is, hogy az ombudsmani megkeresésben szereplő panaszhoz hasonló beadvány a minisztériumhoz nem érkezett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya hatóság tevékenysége lehet, az (1) bekezdés *b)* pontja pedig e tekintetben kifejezetten nevesíti a helyi önkormányzatot.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a panaszbeadvánnyal érintett kosdi önkormányzatának polgármesteri hivatalra az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel.

A *preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogséremlmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 országgyűlés 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 egyes alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság 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 vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, 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 határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben pedig lényeges változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis 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.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, 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. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték.¹

¹ Lásd: 24/1991. (V.18.) AB végzést.

E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybírószági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybírószági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybírószág több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybírószág a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírószági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybírószág 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis 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. Az Alkotmánybírószág a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírószági gyakorlatot. A határozatban elvi éllel hivatkozott, kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybírószág a 36/2013. (XII. 5.) AB határozata rögzíti, hogy a nyilvános mérlegelési szempontok nélküli, úgynevezett erős értelemben vett mérlegelési jogkör közhatalmi (állami) szerveknek való biztosítása nem egyeztethető össze az alkotmányosság követelményeivel.

A hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó szerv beletartozik, e cikk általánosan követendő a hatósági ügyekben eljáró közigazgatási szervek számára is. Elvként érvényesül a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés, amelynek megvalósítása szoros összefüggésben áll a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint az emberi méltóság alkotmányos elveivel. A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak.

2. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, 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. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.

A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: „*a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni*”.² Az Alkotmánybíróság szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kiegészítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni*. Az Alkotmánybíróság szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető.

Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

² Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az alkotmányjogi vizsgálódás szempontjából változást jelent, hogy az Alaptörvény a korábbi alkotmányos szabályokhoz képest új rendelkezésként iktatta be a XIX. cikk (3) bekezdését, amely értelmében törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek *a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja*.

Álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság esetleges ellentétes tartalmú döntéséig és értelmezéséig – az Alaptörvény említett XIX. cikk (3) bekezdése az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelményének tartalmával összhangban úgy értelmezhető, hogy a szociális intézkedésekben részesülő rászoruló a társadalmi szolidaritás egyfajta ellentételezéseként „viszont-szolidaritási” kötelezettséggel tartozik. E kötelezettség keretében kell a közösség számára hasznos tevékenységet végeznie.

Az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében foglalt speciális viszontkötelezettséget nem lehet kiterjesztően értelmezni, annak keretében tetszőleges feltételt meghatározni, így például olyat sem, amely legfeljebb közvetett vagy áttételes módon van a közösség „hasznára”.

A „közösség számára hasznos tevékenységként” álláspontom szerint továbbá nem írható olyan feltétel, amely *az érintett személy más alapvető jogait korlátozza vagy az egyenlő méltóságot sérti*. Ebből következően alkotmányosan nem fogadható el olyan megközelítés, amely a fentiekben túlmutató egyéni „érdemességre” alapozza a szociális támogatás folyósítását a rászoruló számára.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A harminc napos jogosító idő kapcsán

Az Sztv. 25. § (3) bekezdése szerint szociális rászorultság esetén a jogosult számára a települési önkormányzat jegyzője az e törvényben meghatározott feltételek szerint foglalkoztatást helyettesítő támogatást (továbbiakban: FHT) állapít meg. Az FHT-ra való jogosultság feltételeinek fennállását azonban – a 25. § (4) bekezdése értelmében – a jogosultságot megállapító szervnek évente legalább egyszer felül kell vizsgálnia. Amennyiben a felülvizsgálat során azt állapítja meg, hogy a feltételek továbbra is fennállnak, az ellátást a felülvizsgálatnak megfelelő összegben tovább folyósítja.

Ha azonban a felülvizsgálat eredményeként az FHT-ra való jogosultság megszűnik, akkor – az Sztv. 25. § (10) bekezdése alapján – az ellátás folyósítását a határozat meghozatala hónapjának utolsó napjával meg kell szüntetni.

Az egyéb megszüntető okok mellett, az Sztv. 2011. szeptemberi módosítása alapján – Sztv. 36. § (2) bekezdés *e*) pont – meg kell szüntetni az ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személynek, aki a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben, az FHT-ra való jogosultsága fennállása alatt nem tud igazolni legalább 30 napos kereső tevékenységet.

A szociális törvény tételesen felsorolja, hogy – a munka- és egyéb foglalkoztatási jogviszonyok mellett – mi tekinthető kereső tevékenységnek: így a közfoglalkoztatás, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony, a háztartási munka, valamint a munkaügyi központ által szervezett munkaerő-piaci programban, vagy képzésben történő részvétel, továbbá *a közérdekű önkéntes tevékenység időtartama*.

Ha tehát az ellátásban részesülőnek nem sikerült időközben valamilyen munka-foglalkoztatási jogviszonyt létesítenie, úgy e tevékenységekkel, illetve azok igazolásával is igazolhatja az ellátás tovább folyósításához szükséges 30 napos keresőtevékenységet. Munkalehetőség hiányában, a rászorulók számára kizárólag ezek a munkavállalási formák, ezen belül *legvégső esetben a közérdekű önkéntes munkavégzés az a „lehetőség”, amely által „megszerezhetik” a következő évre való ellátásra való jogosultságukat*.

A közfoglalkoztatás rendszerének az ombudsman eszközeivel történő átfogó monitorozása során, a 2012 évi vizsgálatai eredményeképpen az alapjogi biztos már megállapította, hogy 2012. első félévében mintegy 6000 embernek kellett megszüntetni az aktív korúak ellátását a 30 napos tevékenység nem teljesítése miatt.³

Helyszíni vizsgálatai során ugyanakkor általánosságban azt tapasztalta, hogy az önkormányzatok nem tekintették feladatuknak, hogy ilyen irányú segítséget nyújtsanak az érintetteknek. A 30 napos „aktívítás” igazolását kizárólag az ellátásban részesülő „kötelességként” értékelték és e vonatkozásban csak az igazolás meglétének ellenőrzését tekintették önkormányzati feladatnak.

Éppen emiatt örömmel üdvözlöm az államtitkárság azon tájékoztatását, mely szerint – a 2012 szeptemberében közölt adatok szerint még nem érte el a kilencszázat azon önkormányzatok száma, akik regisztrálták magukat önkénteseket fogadó intézményként –, mára azonban ez a szám már 1680-ra növekedett. Mindez ugyanis kulcsfontosságú abból a szempontból, hogy az Sztv. követelménye a hátrányosabb helyzetű területeken, illetve kisebb településeken, ahol nem áll rendelkezésre adott esetben munka-, illetve közfoglalkoztatási lehetőség, valamint a civil szervezet szervezte önkéntesmunka-lehetőség objektíve korlátozott pusztán emiatt, önhibáján kívül senki se eshessen ki a szociális ellátórendszerből.

2. A közérdekű önkéntes tevékenység

A Köt. 2. § (1) bekezdése szerint a közérdekű önkéntes tevékenység a fogadó szervezetnél, a törvényben meghatározott tevékenységi körben, ellenszolgáltatás nélkül végzett tevékenység. A Köt. 3. §-a tételesen felsorolja, hogy *mely szervezetek lehetnek az önkéntes tevékenység fogadó szervezetei* és azt is, hogy *milyen tevékenységi körben*. Így például a helyi önkormányzat, azok társulása az általa biztosított közszolgáltatások és katasztrófavédelmi feladatai körében; magyarországi székhelyű civil szervezet, közhasznú szervezet a közhasznú és a működésével összefüggő tevékenysége körében; magyarországi székhelyű egyházi jogi személy vagy vallási tevékenységet végző szervezet a hitéleti, a közcélú és a működésével összefüggő tevékenysége körében; egészségügyi szolgáltató; muzeális intézmény; nyilvános könyvtár.

Önkéntes bárki lehet, aki a tizedik életévét betöltötte, azonban a tizennyolcadik életéve eléréséig a törvény – az életkornak megfelelő fokozatosság alapján – meghatározott korlátozásokat tartalmaz az elvégezhető feladatok és az önkéntes tevékenységre fordítható időtartam tekintetében.

Az önkéntes szerződés – a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével – létrejöhet szóbeli megállapodással, írásbeli megállapodással vagy ráutaló magatartással. A Köt. 6. § (5) bekezdése részletesen felsorolja, hogy az önkéntes szerződést mely esetekben kell írásba foglalni. Így például akkor, ha azt határozatlan időtartamra, vagy legalább tíz napra létesítették, illetve ha az önkéntes maga kéri.

A fogadó szervezet a családpolitikáért felelős miniszternek köteles előzetesen bejelenteni az önkéntesek foglalkoztatását, és a bejelentett adatokban bekövetkező változásokat. A bejelentést a miniszter által vezetett minisztérium honlapján – a Civil Információs Portálon –, valamint a kormányzati portálon közzétett adatlapon vagy elektronikus úrlapon kell teljesíteni (Köt. 11. § (1) bekezdés). A bejelentéskor *az önkéntes munkát végző személyeket nem kell bejelenteni, csak magát az önkéntes tevékenységet* és az ellenőrzéshez szükséges legfontosabb adatokat. Ha az önkéntes szükséghelyzetben történő alkalmi foglalkoztatásának előzetes bejelentésére nincs lehetőség, a bejelentési kötelezettségnek a közérdekű önkéntes tevékenység megkezdésétől számított tizenöt napon belül kell eleget tenni. (Köt. 11. § (2) bekezdés)

³ Lásd! AJB-4162/2012 számú ombudsmani jelentés 34-35. oldal és AJB-3025/2012 számú ombudsmani jelentés 7-8. oldal

A bejelentett adatokról a miniszter a fogadó szervezetek nyilvánossága és az önkéntesek védelme érdekében nyilvántartást vezet, a nyilvántartásban szereplő adatokat a Civil Információs Portálon közzéteszi, illetve átadja a munkaügyi hatóságnak és a munkavédelmi hatóságnak az önkéntesek jogszabályszerű foglalkoztatásának ellenőrzése céljából. (Köt. 12. § (2)-(4) bekezdés)

A közérdekű önkéntes tevékenység azon speciális esetében, amikor annak érdekében kerül sor a munkavégzésre, hogy a rászoruló így tegyen eleget az Szt. 36. § (2) bekezdés *e*) pontjában előírt 30 napos kereső tevékenységnek, a jogszabály az elvégzett munkanapok igazolása érdekében egyéb, kiegészítő rendelkezéseket is tartalmaz. A Kr. 18. § (1) *c*) pontja szerint ugyanis a közérdekű önkéntes tevékenység – írásbeli szerződés hiányában – *a fogadó szervezet által az önkéntesekről vezetett nyilvántartás alapján a fogadó szervezet vezetője által kiállított igazolással igazolható. Az igazolásnak tartalmaznia kell az elvégzett önkéntes tevékenység megnevezését és időtartamát, valamint a fogadó szervezet nyilvántartásba vételéről hozott határozat számát.*

A szerződésben meg kell állapodni többek között az önkéntesnek biztosított juttatásokban – például munkaruházat, védőfelszerelés, utazás, szállítás, étkezés – és meg kell határozni a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítandó időt és a pihenőidőt is.

3. Az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat szükségessége

A hatályos szabályozásból azt a következtetést lehet levonni, hogy a vonatkozó jogszabályok nem adnak egyértelmű eligazítást arra vonatkozóan, hogy *a közérdekű önkéntes tevékenység megkezdése előtt szükséges-e előzetes munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatot végezni.* A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (továbbiakban Mvt.) 87 § 9. bekezdése értelmében⁴ a közérdekű önkéntes tevékenység keretében történő munkavégzés szervezett munkavégzésnek minősül, így a munkát végző önkéntesekre és az önkéntesek munkáját igénybe vevő szervezetekre is alkalmazni kell az Mvt. és a vonatkozó rendeletek előírásait. Ezek a szabályok ugyanakkor mind a munkáltatókra, mind a munkavállalókra kötelezettséget rónak.

A Köt. 8. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint *a fogadó szervezet* köteles biztosítani az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeit, az Mvt. 60. § (1) bekezdése szerint pedig *a munkavállaló* csak a biztonságos munkavégzésre alkalmas állapotban, a munkavédelemre vonatkozó szabályok, utasítások megtartásával, a munkavédelmi oktatásnak megfelelően végezhet munkát.

A kérdés egyértelmű, jogszabályokon alapuló megválaszolása érdekében – mivel e hivatal jogosult és köteles a különböző foglalkoztatási formákban történő munkavégzések jogszerűségének ellenőrzésére – megkerestem a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (továbbiakban: NMH) Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságát. A kérdéssel kapcsolatos álláspontját nemcsak azért tartottam szükségesnek megismerni, mivel a vizsgált esetben a kódsí polgármester arra hivatkozással nem igazolta le a panaszos által „ledolgozott” napokat, hogy a panaszos nem vett részt előzetes orvosi vizsgálaton, hanem azért is, mivel tapasztalataim szerint az önkéntes munka megkezdése előtt a fogadó szervezetek nem „küldik el” az önkéntes munkára jelentkezőket előzetes orvosi vizsgálatra.

Az NMH főigazgató-helyetteséhez intézett megkeresésem során a következő konkrét kérdésekre kértem választ:

⁴ Mvt. 87 § 9. Szervezett munkavégzés: a munkaviszonyban - ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést -, a közfoglalkoztatási, a kormányzati szolgálati, közszolgálati, a közalkalmazotti jogviszonyban,....végzett munka, valamint a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti közérdekű önkéntes tevékenység, és a munkáltató által szervezett (kezdeményezett, irányított vagy jóváhagyott) társadalmi munka.

- a közérdekű önkéntes munkavégzés esetében – tekintettel annak esetleges jellegére – minden esetben, azaz minden egyes ellátandó feladatra vonatkozóan szükség van-e az előzetes orvosi vizsgálatra,
- milyen esetekben „mentesülhet” a munkavállaló, munkáltató ezen kötelezettség alól,
- mely szervnek kell biztosítani a vizsgálat költségeit,
- a kiállított orvosi szakvélemény milyen időtartamra vonatkozóan jogosítja fel az önkéntest a munkavállalásra,
- erre vonatkozóan mely jogszabályhelyek adnak egyértelmű eligazítást?

A főigazgató-helyettes tájékoztatása szerint, mivel külön jogszabály nem rendelkezik a közérdekű önkéntes munkát végzők egészségi alkalmassági vizsgálatáról, ezért ez esetben a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet (továbbiakban: Rendelet) általános előírásait kell betartani:

A Rendelet 2. § (1) bekezdése szerint e rendelet hatálya - (2) bekezdésben foglalt kivétellel - kiterjed

a) a munkaköri alkalmasság orvosi vizsgálata és véleményezése tekintetében

aa) a c) pont szerinti munkáltató kivételével *minden munkáltatóra, amely a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 9. pontja szerinti szervezett munkavégzés keretében munkavállalót foglalkoztat,*

ab) minden munkavállalóra, akit szervezett munkavégzés keretében foglalkoztatnak belföldön és nem tartozik a c) pont hatálya alá, továbbá akit az aa) alpont szerinti munkáltató külföldre küld munkavégzés céljából; valamint a rendszeres szociális segélyt kérelmező igényjogosult aktív korú nem foglalkoztatott személyre (a továbbiakban együtt: munkavállaló);

c) a foglalkoztathatóság szakvéleményezése tekintetében a munkaügyi központra, valamint a munkaügyi kirendeltségre és a megváltozott munkaképességű álláskeresőre, a közfoglalkoztatható személyre és a közfoglalkoztatottra (a továbbiakban: közfoglalkoztatott), a közfoglalkoztatást felajánlóra, az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó idénymunkára vagy alkalmi munkára munkaviszonyt létesítő munkáltatóra és elhelyezkedni kívánó személyre, továbbá közérdekű munka esetén az elkövetőre, az elítéltre és a pártfogó felügyelői szolgálatra;

d) a személyi higiénés alkalmasság vizsgálata és véleményezése tekintetében a munkát végző személyre.

A közérdekű önkéntes tevékenységet végzőkre vonatkozathatóan a rendelet 4. § (1) bekezdése ad iránymutatást, amely előírja, hogy előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni

a) a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelőzően. A (4) bekezdés szerint pedig előzetes személyi higiénés alkalmassági vizsgálatot kell végezni a munkát végző személynél a tevékenység gyakorlásának megkezdése előtt.

A Rendelet 5. § alapján azon munkavállaló esetében, akit azonos munkakörben, ismételten foglalkoztatnak és munkakörénél fogva időszakos munkaköri alkalmassági vizsgálatra nem kötelezett, valamint nem tartozik a 4. § (5) bekezdés hatálya alá, az előzetes munkaköri alkalmassági vélemény a munkaviszony megszűnését követő 6 hónapig érvényes, amennyiben egészségi állapotában ezalatt változás nem történt.

A rendelet 16. §-a szerint az a munkavállaló, tanuló, hallgató, álláskereső, aki az előzetes, időszakos, soron kívüli munkaköri, szakmai, illetve az a munkát végző személy, aki az előzetes, soron kívüli személyi higiénés alkalmassági vizsgálaton nem vett részt, vagy nem alkalmas minősítést kapott, az adott munkakörben nem foglalkoztatható, szakmai képzésben nem részesíthető, a munkaterületen nem foglalkoztatható, tevékenységet nem folytathat.

A főigazgató-helyettes tájékoztatása szerint az Mvt. 2. § (2) bekezdésében foglaltak alapján az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósításáért a munkáltató felelős. A munkáltató ezen felelősségét a munkavállalók munkavédelmi kötelezettségei nem érintik, illetve az ilyen munkáltatói feladatok teljesítésével összefüggésben keletkező költségeket és egyéb terheket nem szabad a munkavállalóra hárítani.

A munkavédelmi törvény előírásai mellett ugyanis a nemzetközi jogszabályok is azt támasztják alá, hogy az ilyen kötelezettségek nem a munkavállalók költségei. Hazánk is ratifikálta a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 161. számú Egyezményét a foglalkozás-egészségügyi szolgálatokról, valamint az erről szóló 171. számú Ajánlást is. (1988. évi 13. törvényerejű rendelet a Genfben, az 1985. évi június hó 26. napján kelt, az üzeme-gészségügyi szolgálatról szóló egyezmény kihirdetéséről.)

Mindkét nemzetközi dokumentum kifejezetten rendelkezik arról, hogy a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatások igénybevétele nem terhelheti a munkavállalót.

Az Egyezmény 12. cikke szerint a munkavállalók egészségének ellenőrzése, munkájukkal kapcsolatosan, ne okozzon keresetkiesést, legyen ingyenes, és amennyiben lehetséges, munkaidő alatt történjen. Az Ajánlás (amely az Egyezmény szabályait részletezi) 45. pontja előírja, hogy a foglalkozás-egészségügyi szolgálatok által biztosított foglalkozás-egészségügyi ellátás a munkavállalók számára legyen költségmentes.

A munkaköri alkalmassági vizsgálat hiánya miatt a munkavédelmi hatóság által alkalmazandó intézkedéseket az Mvt. 82. §-a állapítja meg. Az (1) bekezdés szerint a munkavédelmi hatóság munkavédelmi bírságot alkalmaz az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó követelmények teljesítését elmulasztó, és ezzel a munkavállaló életét, testi épségét vagy egészségét súlyosan veszélyeztető munkáltatóval vagy a 40. § (2) bekezdésében meghatározott összehangolási kötelezettség megvalósításáért felelős személlyel vagy szervezettel szemben. A (2) bekezdés szerint a munkavállaló életét, testi épségét vagy egészségét súlyosan veszélyezteti különösen

g) a veszélyes munkahelyen, veszélyes munkaeszközzel, vagy veszélyes technológiai folyamatban végzett munka esetére – ideértve a külön jogszabályban meghatározott veszélyforrásokkal járó munkaköröket, sérülékeny csoportot – előírt munkaköri alkalmassági vizsgálatok, biológiai monitorozás elmulasztása

A közérdekű önkéntes tevékenységet végző személyek esetében nem jellemző az előzőekben felsorolt veszélyes tevékenységek végzése. A munkaköri alkalmassági vizsgálatok hiánya így – a fentebb leírtak szerint (rendelet 16.§) – a munkavégzéstől való eltiltást vonja maga után.

A hatályos rendeletek alapján összességében a közérdekű önkéntes munkavégzés esetén – függetlenül attól, hogy a munkavégzés eseti vagy rendszeres – szükséges elvégezni az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot, amely alól nincs mentesülési lehetőség. Abban az esetben azonban, ha valakit azonos munkakörben, ismételten foglalkoztatnak és munkakörénél fogva időszakos munkaköri alkalmassági vizsgálatra nem kötelezett, valamint nem tartozik a 4. § (5) bekezdés hatálya alá, az előzetes munkaköri alkalmassági vélemény a munkaviszony megszűnését követő 6 hónapig érvényes.

A főigazgató-helyettes álláspontja szerint jogos elvárás a közérdekű önkéntes tevékenység megkönnyítése, ugyanakkor a munkavégzés megkezdése előtt az önkéntes biztonságos munkavégzésre alkalmas állapotáról meg kell győződni. A vizsgált esetben jelzett probléma – jogszabályi módosítást igénylő – megoldása lehet ugyanakkor a jellegükben hasonló munkavégzési formákra – egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnymunkára vagy alkalmi munkára – vonatkozó szabályozás kiterjesztése a közérdekű önkéntes munkát végző személyekre is. Az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnymunkára vagy alkalmi munkára elhelyezkedni kívánó személyekre vonatkozó szabályozás ugyanis az orvosi alkalmasság megítélésére külön előírást tartalmaz.

Esetükben ún. *foglalkoztathatósági vizsgálatot* ír elő a rendelet. A foglalkoztathatósági vizsgálat célja annak véleményezése, megállapítása, hogy a munkavállaló mely foglalkoztatási korlátozás mellett folytathat tevékenységet.

A munkáltató tehát úgy tud megfelelő módon meggyőződni arról, hogy az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnők vagy alkalmi munkára elhelyezkedni kívánó személy az adott munka elvégzésére alkalmas-e, hogy figyelembe veszi a munkavállaló számára kiállított foglalkoztathatósági szakvéleményben foglaltakat. A rendelet az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnők vagy alkalmi munkára elhelyezkedni kívánó személyre vonatkozóan azt is kimondja, hogy *kivételekkel ugyan, de nem kötelező feltétele a foglalkoztatásnak a foglalkoztathatósági szakvélemény.*

A Rendelet 16/A. § (1) szerint ugyanis a foglalkoztathatósági szakvélemény – a betöltendő munkakörre vonatkozó érvényes előzetes munkaköri alkalmassági véleménnyel egyébként nem rendelkező fiatalok és idősödő munkavállaló, illetve terhes, nemrég szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák foglalkoztatása kivételével – *nem kötelező feltétele a foglalkoztatásnak.* E szabályok nem érintik a járványügyi érdekből kiemelt munkakörben történő, a jogszabályban meghatározott egészségkárosító kockázatok közötti foglalkoztatásra irányadó alkalmassági vizsgálat, valamint az állat- és növényegészségügyre vonatkozó jogszabályban előírt vizsgálatok elvégzésének kötelezettségét. A foglalkoztathatósági szakvélemény egy évig érvényes. Ez alatt az idő alatt azonban több munkahelyen is érvényes, felhasználható. Fontos megjegyezni azt is, hogy a foglalkoztathatósági vélemény fiatalok esetében kötelező feltétele a foglalkoztatásnak, azonban nem elégséges abban az esetben, ha a munkavégzés olyan munkahelyen történik ahol járványügyi szempontból kiemelt jelentőségű munkakörben, szakmában történik a foglalkoztatás és a munkavégzés személyi higiénés alkalmassági vizsgálathoz kötött. A főigazgató-helyettes álláspontja szerint a közérdekű önkéntes tevékenységet végző személyek esetében is racionális megoldást jelenthet a foglalkoztathatósági vizsgálat elvégzése és az erről kiállított szakvélemény megléte.

4. A konkrét panaszüggyel összefüggésben

A vizsgálat során megállapítottam, hogy Kosd Község Önkormányzata 2012. április 18-án, 3100-as sorszám alatt regisztráltatta magát a Civil Információs Portálon.⁵ Mindezek alapján – mint fogadó szervezetnek – *lehetősége lett volna* arra, hogy a panaszos számára közérdekű önkéntes tevékenység formájában biztosítsa a munkavégzést, az ellátása további folyósítása érdekében szükséges 30 napos keresőtevékenység megszerzését. A rendelkezésre álló információk igazolják azt, hogy panaszos élni is kívánt ezzel a lehetőségével, több ízben jelentkezett önkéntes munkavégzésre és az *önkormányzat által fenntartott nonprofit társaság vezetője által kiadott* munkákat el is végezte. Az önkéntes szerződése írásba foglalására azonban – többszöri kérése és mindazok ellenére, hogy elmondása szerint az önkormányzat által megadott időpontban e célból meg is jelent a hivatalban – végül nem került sor. Amikor a hivatalban jelezte az önkéntes munkavégzésre irányuló szándékát – az egyeztető tárgyalásról készített írásbeli jegyzőkönyv szerint –, a szociális ügyintéző arról tájékoztatta, hogy „*annak eldöntése nem az ő hatásköre, hanem a polgármester úré, őt kell megkeresnie*”.

Álláspontom szerint mind a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból, mind pedig az államnak a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő kötelezettségeiből egyértelműen az következik, hogy *nem tagadható meg az önkéntes munkaszerződés megkötése, ha a szociális támogatásra rászoruló személy több ízben is jelzi, hogy az ellátása további folyósítása érdekében önkéntes munkát kíván végezni, jelentkezik a munkára, sőt ezek után a kiadott feladatokat el is végzi.*

⁵http://civil.info.hu/onkentesseg?p_auth=5PRyswbh&p_p_id=KOTSearchPortlet_WAR_bizeveritkimciportalwebapp&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=2&p_p_col_pos=1&_KOTSearchPortlet_WAR_bizeveritkimciportalwebapp_facesViewIdRender=%2Fpages%2FkotSearch%2Fsearch.xhtml

Jelen esetben ugyanis nem mellérendelt felek közötti teljes mértékben szabad, valóban önkéntes jellegű szerződés megkötéséről van szó, hanem arról, hogy a szociális támogatás fenntartásáért folyamodó személy kíván eleget tenni a közösség számára hasznos tevékenység követelményének. Megfelelő munkalehetőség, illetve a közfoglalkoztatásban való részvétel hiányában az önkéntes munka elvégzését kérő személyt az önkormányzat, illetve a polgármester mindezek alapján önkényes módon nem korlátozhatja, nem akadályozhatja meg a rászoruló az önkéntes közérdekű munka teljesítésében: közreműködése nem diszkrecionális jogkörbe tartozik. Az önkéntes munkavégzés „akadályozásával”, annak közelebbről meg nem határozott formájú és feltételrendszerű polgármesteri engedélyhez kötésével veszélybe kerülhet, hogy a rászoruló a következőkben is részesüljön a megélhetési minimumot biztosító, jelenleg mindössze 22.800 forintos foglalkoztatást helyettesítő támogatásban.⁶

Álláspontom szerint emellett az önkormányzat *arra sem hivatkozhat jogszerűen, hogy azért nem igazolja az elvégzett tevékenységet, mert a rászoruló foglalkoztatása kizárólag önkéntes szerződés megkötésével történhetett volna, amelyet már a munkavégzés megkezdése előtt meg kellett volna kötni.* A Köt. ugyanis nem írja elő az önkéntes munkavégzés érvényességi feltételül az önkéntes szerződés – előzetes – írásba foglalását, az létrejöhet szóbeli megállapodással vagy akár ráutaló magatartással is. A jogszabály csak kifejezetten azokat az eseteket határozza meg, amikor a szerződést írásba kell foglalni. Ilyen eset például – a Köt. 6. § (5) bekezdés g) pontja szerint –, *ha azt az önkéntes kéri.* Mindezek alapján az önkormányzat a panaszos kérelmére az önkéntes szerződést megkötését erre hivatkozással nem tagadhatta volna meg.

Ezt támasztja alá a Kr. 18. § (1) bekezdés c) pontja is, mely szerint a közérdekű önkéntes tevékenység a fogadószervezet és az önkéntes között megkötött önkéntes szerződéssel vagy – *írásbeli szerződés hiányában* – *a fogadó szervezet által az önkéntesekről vezetett nyilvántartás alapján a fogadó szervezet vezetője által kiállított igazolással igazolható.* Hasonlóan nem hivatkozhat jogszerűen az önkormányzat arra sem, hogy nem volt hivatalos tudomása a panaszos munkavégzéséről. A panaszos által elvégzett munkák egy részét ugyanis, az önkormányzat alkalmazásában álló vezető tisztviselő adta ki, így a panaszos jóhiszeműen feltételezhette azt, hogy így az elvégzett munkaórái igazolásra kerülnek.

Végezetül nem hivatkozhat az önkormányzat arra sem, hogy azért nem adja ki az igazolást, mert a panaszos nem vett részt előzetesen egészségügyi orvosi alkalmassági vizsgálaton. A vizsgálatra történő beutalás és annak költségei viselése ugyanis az önkéntest fogadó szervezet feladata, így annak elmulasztása nem írható a panaszos terhére.

Összefoglalva, a vizsgálat tapasztalatai alapján ismételten szeretném hangsúlyozni – ahogyan arra már több korábbi ombudsmani jelentés is felhívta a figyelmet –, *hogy az állam számára, legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv, nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás.* A felelős intézkedés, a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, annak biztosítása, hogy a rászoruló a jogszabályban megállapított ellátáshoz – az arra előírt feltételek teljesítése útján – hozzáférjen, illetve maga a *hozzáférés előmozdítása* is (pl. közérdekű önkéntes tevékenység biztosításával) kötelező. Ahogyan arra már az alkotmánybírói gyakorlattal összefüggésben utaltam, álláspontom szerint az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése nyomán alkotmányosan nem tekinthető önmagában az aggályosnak, hogy ha a szociális támogatás – jelen esetben az FHT nyújtását – az állam feltételekhez köti, és a rászoruló számára együttműködési kötelezettséget – adott esetben munkavégzési kötelezettséget – határoz meg. A megállapított együttműködési feltételek azonban *nem lehetnek önkényesek, illetve a jogosultak számára teljesíthetetlenek,* mivel mindez sértené az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jogot.

⁶ Az Sztv. 35. § (4) bekezdése szerint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a.

Az Sztv. rendelkezései alapján meghatározott évi 30 napos kereső tevékenység előírása csak abban az esetben tekinthető álláspontom szerint a szociális biztonsághoz való jog és az emberi méltósághoz való jog szempontjából teljesíthető feltételnek, ha az nem a jogosulttól független külső körülménytől – adott esetben a polgármester diszkrecionális jogkörben hozott döntéstől függ –, mivel ellenkező esetben a jogosult önhibáján kívül veszítené el a megélhetéshez szükséges támogatást.

Az FHT ellátásban részesülő személyek a társadalom legkiszolgáltatottabb, valódi jogérvényesítésre nem vagy csak igen korlátozottan képes csoportjához tartoznak, éppen emiatt az önkormányzatnak minden rendelkezésre álló eszközzel és intézkedéssel elő kell mozdítania a megélhetési minimumot biztosító ellátásra való jogosultságuk megőrzését. Az a tény sem hagyható figyelmen kívül, hogy az érintett személyek a munkavégzést ilyen esetekben mindennemű ellenszolgáltatás nélkül látják el. Utalnom kell arra is, hogy a 30 nap időtartamú foglalkoztatási kötelezettség, így a közérdekű önkéntes tevékenység nemcsak az állami szociális segélyre való jogosultság „megtartásának” fontos eszköze, hanem – ahogyan azt a jogalkotó is kiemelte – e személyek nyílt munkaerő-piacra történő visszatérésének, a munkaképességük megőrzésének is fontos eszköze is lehet, amelyet az önkormányzatnak a maga eszközeivel elő kell segítenie.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy Kosd Község Önkormányzatának a kiszolgáltatott helyzetben lévő panaszos önkéntes munkavégzésének biztosításával, abban való közreműködéssel kapcsolatos eljárási hibái, illetve mulasztásai, amelyek eredményeként – a panaszos önhibáján kívül – a szociális ellátásra való jogosultsága is veszélybe került, a panaszos tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítom azt is, hogy a kialakult jogi helyzet, amelynek értelmében Kosd Község Önkormányzatának polgármestere jogosult mindennemű tartalmi és formai megkötés nélkül dönteni a szociális támogatásra való jogosultság biztosításához szükséges önkéntes munkavégzés kérdésében, a jogállamiság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, mivel az önkényes jogalkalmazás veszélyét teremti meg.

A vizsgált eset kapcsán, de azon túlmutatóan is az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat szükségességével kapcsolatban egyetértek azzal az állásponttal, hogy a munkavégzés – így az önkéntes munkavégzés során is – kiemelt jelentőségű, hogy a munkavállaló biztonságos munkafeltételek között tudjon dolgozni, amely feltétel magában foglalja azon követelményt is, hogy orvosi-egészségügyi szempontból is meg kell állapítani, hogy a munkavállaló az adott feladat ellátására alkalmas-e. Komoly problémát vet fel azonban, ha a szociális támogatásra való jogosultság megőrzése érdekében 30 nap önkéntes munkavégzést vállaló személy tényleges munkavégzését akadályozza, gátolja az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzése. Szükségesnek tartom ezért összhangban hozni a biztonságos munkavégzés követelményét azzal, hogy az erre való hivatkozás a gyakorlatban ne képezzen tartós akadályt.

Úgy látom emellett, hogy az önkéntesség elvéből fakadóan számtalanszor előfordul, hogy eseti jelleggel, vagy olyan élethelyzetekben kerül sor az önkéntes munkára, amely esetekben *nincs lehetőség az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzésére.* Másrészt az önkéntesek foglalkoztatásának – mind időbeli, mind anyagi szempontból – korlátja lehet, ha a fogadó szervezetek csak az előzetes orvosi vizsgálat elvégzését követően vonhatnák be az önkénteseket az adott feladat elvégzésébe.

Mindezek alapján a közösség javára, a társadalmi szolidaritás jegyében végzett önkéntes munka előmozdítása érdekében – figyelemmel a Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012-2020 elfogadásáról és a végrehajtásához szükséges középtávú feladatokról szóló 1068/2012. (III. 20.) Korm. határozat 3. e) pontjában megfogalmazottak is – indokolt a vonatkozó jogszabályi környezet e szempontok alapján történő áttekintése.

Ugyancsak egyetértek az NMH főigazgató-helyettesének álláspontjával abban, hogy *szükségesnek látszik az önkéntes munkát végzőkre vonatkozó, a munkavégzés megkezdését megelőzően előírt munkaköri alkalmassági vizsgálat kötelezettségét felülvizsgálni, s a szabályozást egyszerűsíteni.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Kosd Község Önkormányzatának *jegyzőjét*, hogy

- 1) ezen túl aktív közreműködéssel teremtsen meg, hogy valamennyi rászoruló személy – megfelelő munkalehetőség, illetve a közfoglalkoztatásban való részvétel hiányában – a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságuk fenntartása érdekében részt vehessen az önkormányzat által biztosított közérdekű önkéntes tevékenységben, valamint azt megfelelő módon igazolják;
- 2) működjön közre abban, hogy Kosd Község Önkormányzatához forduló segélyezettek számára az önkéntes munkavégzéssel kapcsolatos feltételek világosak és egyértelműek legyenek, az abban való részvételt – az érintettek kezdeményezése és a megfelelő együttműködés esetén (rendelkezésre állás) – minden rászoruló számára biztosítsák.

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az *emberi erőforrásokért felelős minisztert*, hogy

- 1) a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve tekintse át a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998.(VI.24.) NM rendelet szabályait és azok megfelelő tartalmú módosításának kezdeményezésével tegye lehetővé, hogy az önkéntesek foglalkoztatásának ne legyen automatikusan kötelező előfeltétele az előzetes munkaköri alkalmassági orvosi vizsgálat elvégzése;
- 2) az ellátásból való kiesés megelőzése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az önkéntes munkavégzés lehetőségét valamennyi, hátrányos helyzetű, magas munkanélküliséggel küzdő térség önkormányzata biztosítani tudja.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-428/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

A panaszos az édesanyját gondozó Mosonmagyaróvár Térségi Társulás által fenntartott, Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény székhelyén működő Időskorúak Gondozóházának működését, a kapcsolattartás nehézkességét sérelmezte beadványában.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátott alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügygel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát (a továbbiakban: gyámhivatal), hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM rendelet)
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet (ESzCsM rendelet)

Az érintett alapvető jog és alapelv

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*”]

A megállapított tényállás

A panaszos hivatalomhoz eljuttatott beadványában előadta, hogy 91 éves édesanyja 2013. november 21. óta él a mosonmagyaróvári Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény keretei között működő Idősek Gondozóházában. A beadványozó Budapesten lakik, és az édesanyjával való kapcsolattartás nehézkességét sérelmezte, mely probléma 2013 karácsonya óta áll fenn. Telefonon szeretne volna tartani a kapcsolatot édesanyjával, és az intézmény ugyan rendelkezett egy darab hordozható készülékkel, de a panaszos elmondása szerint az ápolószemélyzet nem volt kellően együttműködő a kapcsolattartás elősegítésében, így nem sikerül időpontot találni, amikor beteg édesanyjával legalább telefonon tudott volna beszélgetni. Panaszja további részében azt kifogásolta, hogy édesanyja ágyán a kétoldali rács egész nap fel van húzva, így a szívbeteg gondozott nappal nem tud az ágyában pihenni, hiszen arra a rács miatt még leülni sem tud.

A nővérek indoklása szerint ez a lakó gondnokának (a panaszos nővére) kifejezett kérése azért, hogy napközben az édesanyja fent legyen, minél többet mozogjon, így éjjel tudjon aludni. Emiatt azonban elfordult, hogy az idős asszony más lakó ágyába volt kénytelen befeküdni, amikor napközben elfáradt.

A panaszos álláspontja szerint ez embertelen megoldás, sérelmezte azt is, hogy édesanyja a gondozóházi tartózkodás alatt sokat fogyott és sokkal rosszabb fizikai állapotba van, mint bekerülésekor. A gyámhivatal megkeresésemre lefolytatott vizsgálata során *a fenntartóhoz fordult*, és kérte a beadványban foglaltak soron kívüli kivizsgálását, valamint az ellátott gondozása, a kapcsolattartás, valamint az ellátotti jogok érvényesülése vonatkozásában kérte a szakmai és jogszabályi követelményeknek való megfelelés teljesüléséről szóló tájékoztatást. Tájékoztatást kért arról is – a vonatkozó dokumentumok bekérésével egyidejűleg –, hogy a gondozott ügyében, illetve az elmúlt években ezen kívül bármely esetben érkezett-e a panaszbeadvány fenntartóhoz, illetve az intézményvezetőhöz. Bekérte továbbá az ellátotti dokumentációt, az esetenaplót, az ápolási protokollt és a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos szabályzatot. A gyámhivatal fentiekén túl megkereste *az ellátottjogi képviselőt* és a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztályát*, amely helyszíni vizsgálat során győződött meg a panaszban foglaltakról¹.

A fenntartói vizsgálat tapasztalatai

A panaszos édesanyja 2013. november 21-én, kórházi ellátást követően került az otthonba, *demencia* kórképpel. A kórházi zárójelentés szerint térben és időben dezorientált, éjszaka nem alszik, zavartan viselkedik, kórházi kezelése alatt ágyrácsot alkalmaztak. A fenntartó válaszában kifejtette, hogy a vizsgálat során ellenőrizték, hogy megtörtént-e a gondozott felvételekor a korlátozó intézkedés elrendelése, az összhangban áll-e az intézménynél meglévő korlátozó intézkedésekről szóló szabályzattal. A fenntartó megállapítása szerint az ellátott gondozása a szabályzatban foglaltak szerint történik. A korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban rögzítették, hogy „a házi orvos 2013. 11. 21-én 18 órakor rendelte el azzal, hogy *a korlátozás az ellátott állapotából adódóan nem szüntethető meg. A korlátozás az ellátott ágyban tartózkodása idejére vonatkozik, a nővér két óránként ellenőrzi az ellátottat.*” A napközbeni ágyrács használatát azzal indokolták, hogy az ellátott pihenését a túlzott gyógyszeres kezelés helyett – ami az éjszakai nyugalmat biztosítaná – a fizikai aktivitás fenntartásával éri el. Az időszakos nappali korlátozás az ellátott érdekében történt, reggel 8-12 óráig és 16-20 óráig.

A fenntartó a vizsgálat során felhívta az intézményvezető figyelmét az ellátott érdekét figyelembe vevő intézkedések pontos és a protokollnak megfelelő betartására.

A kapcsolattartással összefüggésben a fenntartó azt állapította meg, hogy *az intézmény az ellátott érdekében vásárolta meg a mobil telefonkészüléket*, amellyel az ellátott csak nővéri közreműködéssel tud kapcsolatot tartani. *Az intézmény az ellátott és a bejelentő együttes véleményével összhangban biztosította a heti három alkalommal történő nővéri segítséget a telefonáláshoz.* A panaszos 2014. január 20-án közvetlenül az intézményvezetőhöz fordult panaszával, arra az intézményvezető 2014. január 27-én írásos választ adott, amelyben a fenntartó álláspontja szerint megfelelően tájékoztatta a panaszost és adott választ a felmerült kérdésekre (látogatás rendje, kapcsolattartás szabályai, rendelkezés a telefonos kapcsolattartás meghatározásáról.) A fenntartó megállapította azt is, hogy a telefonos kapcsolattartásra sem jogszabályi, sem házi rendelkezés nincs, azonban az intézmény egyedi esetekben mindent megtesz a kapcsolattartás ilyen jellegű biztosítása érdekében.

Ugyancsak megállapította a vizsgálat, hogy a folyadékpótlás biztosított, az ellátottak állapotuknak megfelelően ivóvíz vételező helyről közvetlenül tudnak folyadékhoz jutni, vagy a nővérek a főétkezésen túl naponta 5 alkalommal kínálnak innivalót. A hozzátartozók által behozott italokat a nővérpulton felcímkézve tárolják. A fenntartó kötelezte az intézményvezetőt a folyadékpótlás protokolljának elkészítésére, amely megtörtént.

¹ Megjegyzendő, hogy a gyámhivatal a 2013-ban elvégzett kétévente esedékes ellenőrzése alkalmával az egyesített szociális intézmény székhelyén nyújtott szolgáltatások szakmai ellenőrzésére szakértőként rendelte ki a Főigazgatóságot, mely azonban a vizsgálatot kapacitáshiány miatt akkor nem végezte el.

A fenntartó tájékoztatást adott arról, hogy képviselője meghallgatta a kijelölt gondnokot, a meghallgatásról jegyzőkönyvet vettek fel. A gondnok panaszt nem jelzett, véleményét a panaszossal kapcsolatban részletezte. *A fenntartó a panaszügy kivizsgálásának eredményeképpen összegzésül megállapította, hogy az ellátott gondozása, a kapcsolattartás, az ellátotti jogok érvényesülésében az intézmény minden szakmai, jogszabályi és emberi követelménynek eleget tett.*

Az ellátottjogi képviselő vizsgálatának tapasztalatai

Az ellátottjogi képviselő 2014. március 25-én kereste fel az intézményt. Beszámolt arról, hogy az intézményvezető 2014. január 21-én telefonon megkereste a kapcsolattartás ügyében beadott panasszal összefüggésben, egyben véleményét kérte arról, hogy sért-e ellátotti jogokat az intézmény. Az ellátottjogi képviselő tájékoztatta az intézményvezetőt arról, hogy amennyiben a házirendben foglaltak alapján járnak el és biztosítják, valamint nem akadályozzák a személyes, illetve telefonos kapcsolattartás formáját, akkor az ellátottak jogai nem sérülnek. A házirendben azonban kizárólag a személyes kapcsolattartást szabályozták, az intézményvezető saját hatáskörében rendelte el, hogy az intézmény dolgozói ebben az esetben milyen módon járhatnak el a kapcsolattartás érdekében. *Az ellátottjogi képviselő javasolta, hogy a házirend terjedjen ki a kapcsolattartás minden típusára, a kapcsolattartáshoz való jog érvényesülése mentén.*

Az ágyrács használatával kapcsolatban az intézmény orvosa tájékoztatta az ellátottjogi képviselőt, hogy nem egész nap tartják felhúzva a rácsot. A reggel 8-12 óráig és 16-20 óráig tartó intézkedésre az orvos szerint azért van szükség, mert az ellátottnál az egész napi fekvés mellett könnyen kialakulhat tüdőgyulladás, trombózis.

Az ellátottjogi képviselő megvizsgálta a korlátozó intézkedés dokumentációját, melynek során a korlátozó intézkedések elrendelése és folyamatos dokumentációjának vezetésében azt a hiányosságot találta, hogy *a korlátozó intézkedés elrendeléséről az ellátottjogi képviselőt nem értesítette az intézmény.*

A megállapítás alapján javasolta az intézményben kialakított gyakorlat felülvizsgálatát, valamint jogszabályoknak megfelelő módosítását. Az ellátottjogi képviselő az ellátott állapotával kapcsolatban tájékoztatást kért az intézmény orvosától is, mely szerint „az ellátott testalkata hasonló volt a felvételnél, és az elmúlt hónapok során nem változott. Étvágya megfelelő, esetében súlynövekedés elérése nehéz. Az ellátott az ellátással kapcsolatosan elégedett”.

Fentiek alapján az ellátottjogi képviselő jelzését továbbította az intézmény fenntartója felé, egyben kérte az ügy kivizsgálását és a szükséges lépések megtételét.

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) vizsgálatának tapasztalatai

A Főigazgatóság Módszertani Főosztályának munkatársai szintén személyesen keresték fel az intézményt. Válaszukban beszámoltak arról, hogy a szobák berendezése funkcionális (ágyak, szekrények), csak elvétve láttak személyes tárgyakat, dekorációt.

Sok idős a lakószobában, az ágyában étkezik, háttámla nélkül ülve, ágy-asztról. A közösségi helyiségek a földszinten találhatóak, a fenntartó a múlt évben sikertelenül pályázott az épület bővítése, minőségi és férőhelyfejlesztés iránt.

A vonatkozó dokumentáció (levelezések) áttanulmányozása után a telefonos kapcsolattartással összefüggésben az SZGYF munkatársai megállapították, hogy az intézmény dolgozói e téren az elvárható intézkedéseket megtették. Az otthon mobil vezetékes készüléket vásárolt, megállapodott a hozzátartozóval egy kijelölt alkalmas időpontban, amikor a dolgozóknak lehetőségük van a telefont odavinni az ellátotthoz és a beszélgetés során végig segítséget nyújtani a számára.

Bár a hozzátartozó szempontjából érthető a kérés, hogy minél gyakrabban tarthassa a kapcsolatot édesanyjával, az SZGYF álláspontja szerint szakmai szempontból – figyelembe véve a személyi feltételeket és a gondozott egészségi állapotát – a dolgozóktól a jelenleginél több rugalmasság és segítség nem várható el; az érintett ellátott egészségi állapota miatt a telefonos kapcsolattartás annak időtartama alatt 1 fő szakdolgozót teljes mértékben lefoglal, az intézmény többi ellátottjának igényei kielégíthetetlenek maradnak.

A SZGYF látogatása idején a panaszos édesanyja ágyában tartózkodott, *amelyen nem volt rács*. Az intézményvezető az ágyrácshasználatának fentebb részletezett indokait szóban ismét megerősítette. Az SZGYF álláspontja szerint „az ellátott nem gátolható meg abban, hogy ha szükségét érzi, nap közben is lefeküdjön ágyában, különösen nem egy olyan intézményben, ahol a tárgyi feltételek hiánya miatt nem áll rendelkezésre olyan beszélgetősarok vagy pihenőhely, ahol ez megvalósítható”. A személyes megbeszélés során az SZGYF munkatársai tájékoztatták az intézményvezetőt, hogy a korlátozó intézkedés indokoltságán túl az ágyrácshasználatának jogszerű alapja nincs.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a demens ellátottak beleisznak egymás poharába, kiöntik azok tartalmát, ezért a gondozók nem hagyják a poharakat a szobákban. A SZGYF látogatása során sem volt az ellátottak részére kikészítve folyadék, vízcsap a lakószobákban nem található, csak a néhány méterre lévő fürdőszobában, ahol a látogatáskor nem volt korlátozva a vízfogyasztás. A látogatást követően a SZGYF javaslatára az intézmény folyadékpótlási protokollt fogadott el.

Összességében az ágyrácshasználat és a folyadékpótlás kérdésében merültek fel aggályok a gondozóház működésével kapcsolatban, az SZGYF munkatársai nagyobb mértékben javasolták önkéntesek bevonását a foglalkozásokba, levegőztetésbe, mely hozzájárul mind lakók életminőségének, mind a hozzátartozók elégedettségének javításához.

A gyámhivatal vizsgálatának tapasztalatai

Panaszos édesanyjának az intézménybe történő felvétele után a panaszos kijelentette, hogy úgy szeretne édesanyjával rendszeresen kapcsolatot tartani, hogy a nővérek odaviszik hozzá a telefonkészüléket. Az intézményvezető tájékoztatása alapján éppen e célból vásároltak 2013. november 28-án hordozható telefont. A panaszos álláspontja szerint a karácsonyi időszak óta nem kellően együttműködő az ápoló személyzet a kapcsolattartás elősegítésében. A gyámhivatal tanulmányozta az esetenaplókat, gondozási lapokat, amelyekből az derült ki, hogy „a panaszos zavarja a dolgozókat munkájuk elvégzésben, rágalmaz, valótlanosságokat állít”.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a panaszossal megállapodva, közösen határozták meg azon időpontot és napokat, melyeken a telefonos kapcsolattartás a hozzátartozó igényei szerint történik. Fentieket a 2014. január 7-én kelt igazgatói utasítás egyértelműen tartalmazza – melyet a nővéri pultban, a készülék mellé kihelyeztek.²

2014. január 20-án a panaszos panaszlevéllel fordult az intézményvezetőhöz, melyben „a kapcsolattartás jogát érintő, felmerült és pontosan nem ismert, háttérben húzódó problémák felvetődése miatt a telefonon történt szóbeli megállapodás módosítását kéri”. A panaszos levelében kifejtette, hogy véleménye szerint az intézmény akadályt gördít a kapcsolattartás elé azzal, hogy nem mindig veszik fel a telefont, illetve korlátozzák őt jogaiban azzal, hogy nem telefonálhat bármikor, akár minden nap. Az intézményvezető 2014. január 27-én kelt válaszlevelében tájékoztatta a panaszost a kapcsolattartás szabályairól, hivatkozva az Szocvt. 94/E. § (10) bekezdésére, melynek értelmében a házirendben kell rendelkezni a látogatás és a kapcsolattartás rendjéről – melynek megismertetése megfelelően megtörtént.

Az intézményvezető tájékoztatta a panaszost arról, hogy a telefonos kapcsolattartás biztosítására az intézménynek nincs kötelezettsége.

² A telefonos kapcsolattartás időpontjai: hétfő, szerda, szombat 15:00-15:15 óra között

Felvázolta továbbá a panaszos kapcsolattartása elősegítésére megtett intézkedéseket, valamint kérte annak megértését, hogy ezen megállapodáson túli lehetőséget a telefonos kapcsolattartás vonatkozásában az intézmény biztosítani nem tud.

A gyámhivatal megvizsgálta a gondozóház házirendjét, melyben a látogatók fogadásának rendjét, valamint az eltávozás rendjét szabályozzák. A házirendben rögzítették, hogy az intézmény szorgalmazza, támogatja a folyamatos kapcsolattartást a hozzátartozókkal.

A gyámhivatal álláspontja szerint *az intézményvezető segítőkészen állt hozzá a gondozott és hozzátartozója kapcsolattartásának elősegítéséhez, a gyakorlatban felmerült problémák kiküszöbölésére pedig megállapodást kötött a hozzátartozóval, a kapcsolattartást az intézmény biztosítja.* A zavartalan szakmai munka, valamint az ellátottak nyugalma és zavartalan pihenése érdekében valóban indokolt lehet bizonyos időpontok meghatározása, mely nem a hozzátartozó ellen szól. Mindemellett azonban javasolta a fenntartónak, hogy a megállapodás módosítására a felek megegyezése alapján bármikor sor kerülhessen, továbbá a javasolta a házirend kiegészítését a kapcsolattartás egyéb eseteinek és azok módjának felsorolásával.

Az ágyrác alkalmazásával kapcsolatban megállapította, hogy a gondozottat 2012. december 5-től 2013. november 20-ig a mosonmagyaróvári kórház ápolási osztályán ápolták. A zárójelentésben foglaltak alapján „felvételére ismételen ellátási problémák miatt került sor”. A zárójelentésben részletezett pszichiátriai vizsgálatok során rögzítették, hogy a beteg éjszaka nem alszik, zavart, ágyrácson átmászik. A környezetét és az ápolószemélyzetet nem ismeri, zárni kell az ajtókat, mert egyébként elkóborolna.

A beteget 2013. november 21-én további gondozás céljából a Gondozóházba helyezték át. Az intézménybe kerülés napján az intézmény orvosa őt megvizsgálta, ennek alapján korlátozó intézkedést rendelt el, melynek formája fizikai: a szabad mozgás korlátozása ágyrác használatával. Az elrendelés indokolása: „tartós állapot romlás, súlyos szellemi hanyatlás miatt, folyamatos felügyeletre szorul, zavart, nyugtalan, forgolódik, fennáll a veszélye, hogy az ágyból kiesik, ezért a testi épsége megőrzése érdekében szükséges a korlátozó intézkedés elrendelése”. Az adatlap tartalmazza, hogy az ellátott saját testi épségének megóvása érdekében vált szükségessé az intézkedés, továbbá, hogy a korlátozás az ellátott állapotából adódóan nem szüntethető meg.

A korlátozó intézkedést elrendelő adatlap az ágyrác használatával kapcsolatban előírja a fokozott ellenőrzést: „az ellátott ágyban tartózkodása idején műszakban dolgozó nővér két óránként ellenőrzi az ellátottat, azért, hogy a rác nem akadályozza-e a pihenésben, nyugtalanságából, zavartságából adódóan nem akad-e be végtagja a rácsba”.

A korlátozó intézkedés nem rendelkezik napszokról vagy időintervallumokról, *az elrendelés céljából adódóan állapítható meg, hogy az ágyrác használatát az orvos az ellátott ágyban tartózkodása idejére, testi épsége megőrzése érdekében rendelte el.*

A gyámhivatal vizsgálata során megállapította, hogy az ellátott ágyban tartózkodása és az ágyrác alkalmazása között a gyakorlatban nincs összefüggés. Az ellátott az ágyrác használata ellenére az ágyát rendszeresen elhagyja (átmászik a rácson), mellyel veszélyezteti saját testi épségét, illetve további problémát okoz az, hogy az ágyába visszafeküdni nem tud.

Az ellátott napközbeni aktivitását fenntartani nehéz, hosszasan nem lehet, aktivizálására az intézmény kísérleteket tesz, azonban az ellátott nappal jellemzően pihenni szeretne. Az intézmény minden erőfeszítése ellenére az ellátott éjszaka nyugtalan, nem tud aludni, bolyong, más ellátottak nyugalma több tevékenységével zavarja. Az ellátott pihenés és aktivitás iránti igénye kiszámíthatatlan, az az ágyrác használatával nem befolyásolható.

Fentiek alapján a gyámhivatal az ágyrác használatát a gyakorlatban ellentmondásosnak találta. Álláspontja szerint szükség lenne az ápoláshoz kapcsolódó protokollok dokumentációját kiegészíteni az ágyrác használatának szabályaival, melynek kidolgozásához a módszertani intézmény iránymutatására lenne szükség.

Megjegyezte azt is, hogy az eset felhívja a figyelmet a demens ellátás problémáira, melynek jogszabályi háttere kidolgozatlan.

A korlátozó intézkedés alkalmazása ellen az ellátást igénybe vevő törvényes képviselője panasszal élhetett volna az intézmény fenntartójánál, ő azonban az ellátást a körülményekhez képest megfelelőnek találta. A gyámhivatal javasolta a fenntartónak az ellátott esetében a korlátozó intézkedés felülvizsgálatát, a törvényes képviselő bevonásával.

A gyámhivatal tájékoztatott arról is, hogy a Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény által nyújtott szolgáltatások kétévenként történő ellenőrzései során a gyámhivatal jogszabálysértést nem tapasztalt. Az intézménnyel kapcsolatban panasz nem érkezett. Az integrált intézmény a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően működik, melyet a módszertani intézmény 2011. évig bezárólag, illetve 2013. évben részlegesen elvégzett szakmai ellenőrzései is alátámasztanak.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos otthonokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

2. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosáé 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 egyes alapjogi tesztekét.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszett alkotmánybíróági 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.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is 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.

2. Az Alaptörvény *II. cikke* alapján az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. 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.³

A méltósághoz való jog egyik funkciója tehát 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.

³ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes ún. különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A Gondozóház 35 fő elláttal, 9 fő gondozói létszámmal, 1 fő mentálhigiénés munkatárssal működik. 2014. december 31-ig szóló ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik a tárgyi feltételek hiányosságai miatt (a lakószobákban nincs meg az előírt egy főre jutó 6 m², emellett hiányzik a szintenkénti 20 m²-es közösségi helyiség). A felújításra az intézmény pályázatot nyújtott be.

a.) Figyelemmel a telefonhasználatot érintő intézkedésekre, a *telefonos kapcsolattartás* tekintetében a vizsgáló hatóságok jelentései, jegyzőkönyvei, valamint az áttanulmányozott dokumentáció alapján alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapítottam meg. Az SzCsM rendelet 5. § (3) bekezdése alapján a bentlakásos intézmény házirendjében szabályozni kell az ellátásban részesülő személyek egymás közötti, valamint hozzátartozóikkal való kapcsolattartásának szabályait

Ennek megfelelően a jövőbeni hasonló félreértések és konfliktus kialakulására okot adó esetek elkerülése érdekében – összhangban a gyámhivatal álláspontjával –, fontosnak tartom a házirend kiegészítését a telefonos kapcsolattartás biztosításának lehetőségével, annak szabályaival.

b.) Az *ágyrács* alkalmazásával kapcsolatban az alábbiakat állapítottam meg:

Az Szocvtv. 94/G. § (1) bekezdése szerint az Eütv. 188. § *d)* pontjában meghatározott betegeket (pszichiátriai beteg) ellátó valamennyi bentlakásos intézményben az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás⁴ tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevételével mellett az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni a szociális törvény szerint meghatározott eltérésekkel.

Az Eütv. 192. § (1) bekezdése alapján személyes szabadságában bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) csak a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású beteg korlátozható. A korlátozás csak addig tarthat, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges.

A korlátozás ideje alatt a beteg állapotát folyamatosan ellenőrizni kell, amely magában foglalja a fizikai, higiénés és egyéb szükségletek felmérését és ezeknek a beteg állapotának megfelelő kielégítését.

Az Szt. 94/G. § (2) bekezdése alapján az Eütv. 192. §-a alkalmazása során az Eütv. szerinti kezelőorvos feladatait az intézmény orvosa látja el, valamint a korlátozó módszerek, eljárások (a továbbiakban együtt: korlátozó intézkedés) alkalmazását a külön jogszabályban meghatározott írásos formában kell dokumentálni.

A (3) bekezdés szerint az intézmény orvosa a korlátozó intézkedés alkalmazásáról tájékoztatja az intézmény vezetőjét. Az intézményvezető feladata az intézkedéshez szükséges feltételek, illetve szükség esetén a többi ellátott védelmének biztosítása. *A korlátozásról az intézményvezető negyvennyolc órán belül köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt.*

A korlátozó intézkedés alkalmazása ellen az ellátást igénybe vevő vagy törvényes képviselője panasszal élhet az intézmény fenntartójánál.

⁴ Eütv. 188. § *b)* *veszélyeztető magatartás*: a beteg – pszichés állapotának zavara következtében – saját vagy mások életére, testi épségére, egészségére jelentős veszélyt jelenthet és a megbetegedés jellegére tekintettel a sürgős intézeti gyógykezelésbe vétel nem indokolt; *c)* *közvetlen veszélyeztető magatartás*: a beteg – pszichés állapotának akut zavara következtében – saját vagy mások életére, testi épségére, egészségére közvetlen és súlyos veszélyt jelent;

Az intézménybe történt bekerülésekor az intézmény orvosa elrendelte a korlátozó intézkedés (ágyrács) alkalmazását a panaszos édesanyjával szemben, saját testi épségének megóvása érdekében, mely korlátozó intézkedés az ellátott állapotából kifolyólag nem szüntethető meg.

Noha a jogszabály szerint az intézkedés elrendeléséről az ellátottjogi képviselőt 48 órán belül tájékoztatni kell, a vizsgálat tanúsága szerint ez nem történt meg, továbbá nincs rögzítve ez a kötelezettség a Korlátozó Intézkedések Szabályzata c. dokumentumban sem.

Az elrendelésről szóló adatlapon lévő információk szerint az ágyrács alkalmazását a gondozott ágyban tartózkodása idejére (az ágyból való kiesés veszélyének csökkentése érdekében) rendelte el az orvos, a gyakorlatban azonban azt napközben is alkalmazták, megakadályozva ezzel, hogy a gondozott ágyában pihenhessen, így próbálva elérni éjszakai nyugalomát.

Álláspontom szerint elfogadhatatlan az a gyakorlat, mely szerint egy 92 éves idős gondozott a nap nagy részében nem pihenhet le, emiatt más lakók ágyába kénytelen belefeküdni, vagy épp testi épségét kockáztatva az ágyrácson át közlekedni. A korlátozó intézkedések alkalmazásánál semmilyen körülmények között nem játszhatnak közre a gondozószemélyzet szempontjából esetleges kényelmi szempontok, alkalmazásuknak szigorú, célhoz kötött jogszabályi előírásai vannak, melynek betartása garanciális jelentőségű.

Az intézmény korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzata szerint a „demencia kórkép következtében tartós veszélyeztető magatartást tanúsító, szabad mozgásában tartósan korlátozott személyeknél az orvos által történő felülvizsgálatot évente kell elvégezni”.

Ez a szabály álláspontom szerint ellentétes az ESzCsM rendelet 5. § (9) bekezdésével, mely szerint értelmi fogyatékos és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató, szabad mozgásukban folyamatosan korlátozott pszichiátriai betegeknek az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása, az intézet területén történő mozgás korlátozása esetén – ide nem értve a (8) bekezdés szerinti fizikai korlátozásokat – a (7) bekezdés szerinti felülvizsgálatot, dokumentációt és jelentést 168 óránként kell elvégezni.

A felülvizsgálat szabályainak és az ellátottjogi képviselő felé történő értesítési kötelezettségnek szintén garanciális jelentősége van, többek között a visszaélések elkerülése szempontjából is; célja, hogy senkit ne lehessen személyes szabadságától megfosztani a nélkül, hogy erről képviselője, illetve jogainak védelmével foglalkozó személy ne értesüljön. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos, a szabadságjogokat érintő alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság alkotmányos elve alapján, pusztán a tudomásszerzéssel is biztosíthassa az eljárás törvényességét.

A betegeket mind az Alaptörvény, de az Eütv. betegjogi katalógusa alapján, korlátozások nélkül megilleti az emberi méltósághoz való jog. Az Alkotmánybíróság⁵ gyakorlatában az emberi méltósághoz való jog olyan általános személyiségi jog (vö. anyajog), amelynek egyik fontos eleme az önrendelkezéshez való jog. A bentlakásos otthonokban élő idős, gondokság alá helyezett, alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező ellátottak számára ezen jog érvényesülése legfőképpen a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő segítségével valósulhat meg.

A gyámhivatal tájékoztatása, valamint a panaszos egy későbbi beadványa megerősítette, hogy az idős hölgy esetében jelenleg már nem alkalmazzák az ágyrácstól a napközbeni fizikai aktivitás fenntartása érdekében.

⁵ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

Fentiekből következően megállapítom, hogy a Mosonmagyaróvár Térségi Társulás által fenntartott, Kistérségi Egyesített Szociális Intézmény székhelyén működő Időskorúak Gondozóháza által az ágyrács korlátozó intézkedésként való alkalmazásának gyakorlata, valamint az aktuális alkalmazás tényéről az ellátottjogi képviselő értesítésének mellőzése a gondozott idős hölgy tekintetében az emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggésben, a Korlátozó Intézkedések Szabályzatának hiányos és a jogszabályoknak nem megfelelő rendelkezései pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot idéztek elő.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* a fenntartó Mosonmagyaróvár Térségi Társulás *elnökét* és az Időskorúak Gondozóházának *vezetőjét*, hogy az ellátottjogi képviselő bevonásával vizsgálja felül a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzatot, intézkedjen a szabályzat, valamint az intézményben folytatott gyakorlat jogszabályoknak megfelelő módosításáról.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-487/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében kérte a segítséget. A beadvány szerint a kapcsolattartás újraszabályozását 2013. május 31-én kérte a gyámhivaltól. Sérelmezte, hogy érdemi döntés az ügyben panaszra hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. január 16-áig) nem született.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az eljárásra illetékes Budapest Főváros Kormányhivatal II. kerületi Gyámhivatalának (a továbbiakban: gyámhivatal) vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsájtását kértem.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) 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

- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos kapcsolattartás újraszabályozására vonatkozó – 2013. májusi – kérelmét az anya és a gyermekek lakóhelyváltozása miatti nagy távolság és jelentős útiköltség növekedés indokolta. A gyermekek dokumentációját a korábban eljárásra illetékes gyámhivatal 2013. május 29-én kelt végzésével tette át az illetékessé váló II. kerületi gyámhivatalhoz. Az iratokat a hatóság 2013. június 17-én érkezett, az újraszabályozási eljárást 2013. július 10-én indította meg. A hatóság az anyát 2013. július 19-én a kapcsolattartási időpontok tekintetében 15 napon belüli javaslatételre kérte fel.

A válasz 2013. július 29-én érkezett a gyámhivatalhoz, azt a hatóság – észrevételezésre – 2013. augusztus 9-én továbbította a panaszosnak. A panaszos javaslatra adott válaszát 2013. augusztus 28-án iktatta a gyámhivatal.

Miután a szülők közötti levélváltás alapján nem volt lehetőség egyezségkötésre, a panaszos javaslatát – észrevételezés céljából – a gyámhivatal 2013. szeptember 4-én ismét továbbította az anyának. A végzésben felhívta az anya figyelmét, hogy az eljárás befejezését nem akadályozza, ha az észrevételezés jogával a hatóság által megadott 8 napos határidőn belül nem él. Az anya a megkeresésre nem válaszolt. A panaszos a 2013. szeptember 2-án elmaradt kapcsolattartás végrehajtását kérte. A kérelem szeptember 26-án érkezett a gyámhivatalhoz.

2013. október 18-án és november 11-én is elmaradt az apai kapcsolattartás, ezért a panaszos ismét végrehajtást kért. 2013. november 15-én a panaszos kapcsolattartási ügyében ügyintézőváltás történt. A gyámhivatal a végrehajtási eljárást 2013. november 22-én indította meg, az anyát és a gyermekeket december 16-án meghallgatta. A gyámhivatal a 2014. január 6-án kelt BP-2C/001/93-2/2013. számú végzésével – a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában indult eljárás során hozott döntés jogerőre emelkedéséig – a végrehajtási ügyben indult eljárásait felfüggesztette, 2014. január 13-án pedig újraszabályozta az apai kapcsolattartást. Jelentésem írásba foglalásakor egyik döntés sem volt jogerős.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró hatóságokra kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosáé 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszett 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. 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.

III. Az ügy érdemében

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A törvény 33. § (5) bekezdése szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz való megérkezését követő napon kezdődik.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

A 33. § (1) bekezdése alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. A Ket.-ben meghatározott ügyintézési határidő nem annyit jelent, hogy az ügyintézőnek 21 munkanap áll rendelkezésére ahhoz, hogy a rá szignált ügyiratot kézbe vegye. Az ügyintézőnek az a kötelessége, hogy minden ügyiratot késedelem nélkül tanulmányozzon és a szükségesnek tartott eljárási cselekményeket megtegye (pl. hatásköri vagy illetékességi okból indokolt-e az áttétel, magyar szervnek van-e az ügyben joghatósága, nem kell-e az ügyfelet hiánypótlásra felhívni, jogsegélyt kérni?).

Megállapítható, hogy a panaszos kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában benyújtott kérelmét a II. kerületi gyámhivatal 2013. június 17-én érkezett, az eljárást azonban csak közel egy hónap múlva indította meg.

A Gyer. 30. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatal a kapcsolattartást – ideértve a kapcsolattartás újraszabályozását is – elsősorban egyezség létrehozásával, tárgyalás megtartásával – rendezi. A gyámhivatalnak az egyezség létrehozása során törekednie kell a felek és a korlátozottan cselekvőképes gyermek közötti megegyezésre.

Tekintettel arra, hogy a panaszos újraszabályozási kérelmét a saját és a gyermekei lakóhelye közötti távolság miatt jelentősen megnövekedett utazási költségek indokolták, nem kifogásolható, hogy a gyámhivatal az ügyben nem tartott tárgyalást, az egyezségkötés érdekében a szülőket írásban nyilatkoztatta.

A Ket. 33. § (1) bekezdésének c) pontja alapján az eljárási határidőbe a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő nem számít bele.

Megállapítható, hogy a gyermekek anyja a gyámhivatal 2013. szeptember 4-én kelt megkeresésére határidőben nem válaszolt. A kapcsolattartás újraszabályozásáról azonban a hatóság csak 2014 januárjában döntött, és a végrehajtási eljárást is csak a panaszos erre vonatkozó kérelmének kézhezvételét követően mintegy két hónap múlva indította meg. *Összességében az indokolatlanul elhúzódó eljárás és a késedelmes döntés – a panaszos vonatkozásában – visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala II. kerületi Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására, a Ket. alapelvei figyelembevételével való ügyintézésre.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-518/2014. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-8180/2013.)**

Előadók: dr. Csikós Tímea
dr. Kiss Bernadett
dr. Láposy Attila
dr. Seres Péter
dr. Zséger Barbara

A vizsgálat előzményei

A rendkívüli, zord időjárás miatt a téli krízisidőszak kihívásai minden évben fokozott figyelmet követelnek meg a hajléktalan-ellátórendszer dolgozóitól, fenntartóitól, és az erre irányuló tevékenységet monitorozó jogvédőktől egyaránt.

Az elmúlt három év során már szinte hagyománnyá vált a krízisidőszak kihívásait monitorozó ombudsmani vizsgálat-sorozat, amely mindig jelentős tapasztalat-szerzéssel, fontos megállapítások rögzítésével zárult.

2011-ben az „aluljáró-tisztogatással” kapcsolatosan tárt fel súlyos problémákat a helyzetet feltérképező ombudsmani jelentés, majd ennek 2012. évi utóvizsgálata során a túlélő pontok megszüntetését, ugyanakkor új szálláshelyek megnyitását, a férőhelyszámok növelését tapasztalta az alapjogi biztos. 2013 telén pedig a helyzet alapvető változatlanlansága mellett, romló és javuló tendenciákat, figyelemre méltó szempontokat emelt ki a biztos monitoring-jelentése.¹

Az eljárás megindulása

A problémakör visszatérő, idény-jellege miatt fokozottabb aktualitására is tekintettel, illetve a hajléktalan-ellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, a továbbra is jelenlévő kriminalizációs szemlélet, a közterület-használat szabályozásának problémaköre, és különösen a közelmúltban tapasztalható fokozott közfigyelem miatt indokolttá vált, hogy a korábbi években folytatott vizsgálatok módszertanát megtartva, idén is felmérést végezzünk a fővárosban élő hajléktalanok aktuális helyzetéről.

Ennek keretében, fokozott figyelemmel a Budapest Főváros Közgyűlésének rendeletalkotási tevékenysége során megszületett „hajléktalan-térképek” elnevezésű dokumentumok adataira² is -, aluljárókat, pályaudvarokat és a legjelentősebb, vagy bármely szempontból kiemelkedő hajléktalanszállásokat kerestünk fel a munkatársaimmal. A látogatások során az intézményvezetőkkel folytatott személyes megbeszélések célja az volt, hogy áttekintsük a tavalyi ombudsmani jelentés óta eltelt időszak változásait valamint a jelenlegi helyzet problémáit. A helyszíni szemlék mellett megkerestünk hét fővárosi kerületi önkormányzatot, valamint tájékoztatást kértem a Magyar Máltai Szeretetszolgálattól (MMSz) és a Menhely Alapítványtól (MA) is.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”);

¹ Lásd az AJB-367/2011., az AJB-1834/2012. és az AJB-646/2013. ügyszámon kiadott jelentéseket

² http://index.hu/belfold/budapest/2013/10/14/terkepen_a_hajlektalanmentes_zonak/

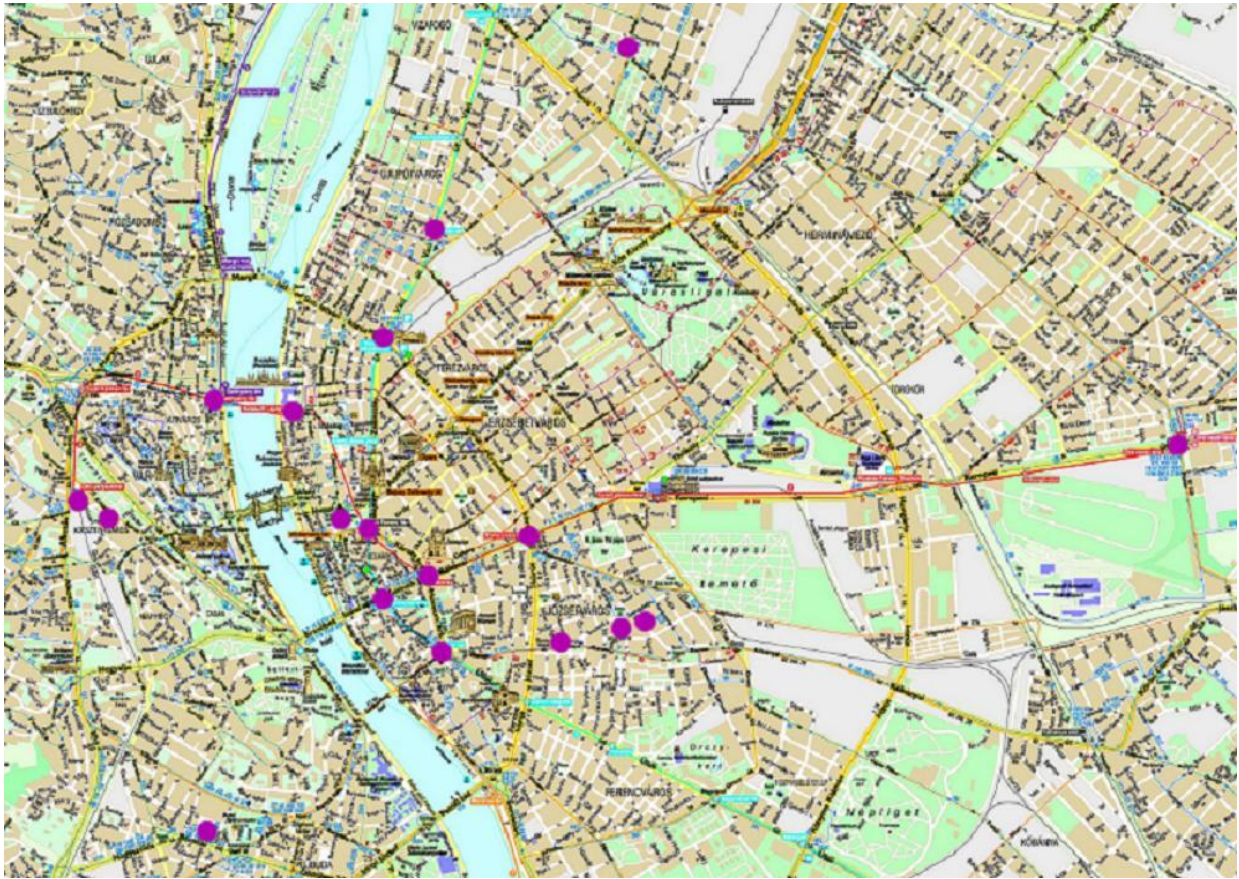
- szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bek: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).
- méltó lakhatáshoz való jog (Alaptörvény XXII. cikk (1)-(2) bek: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”)

A megállapított tényállás

Vizsgálatom során a korábbi, ún. gyorsjelentésekben érintett fővárosi kerületek (V., VII., XI. és XIII.), valamint három „új”, a közelmúltban történt események kapcsolódó ügyei során ebből a szempontból látókörünkbe került kerület (VI., XIV. és XVII.) hajléktalanpolitikáját térképeztem fel. Vizsgálatomat kiegészítettem a fedél nélküliek ellátásában jelentős gyakorlattal rendelkező VIII. kerületi önkormányzat megkeresésével, valamint az utcai szociális gondozást végző szervezetek tapasztalatairól is tájékozódtam. Tettem mindezt annak érdekében, hogy az elmúlt három-négy év krízisidőszakának tapasztalatait összehasonlítva, a hajléktalanokkal és hajléktalan-ellátással összefüggő aktuális helyzetet és problémákat, az intézményi háttérre vonatkozó legfontosabb adatokat és az utcai körülményekben tapasztalható változásokat áttekintve, a problémák valódi okait tárhassam fel. Az alábbi térkép jól áttekinthetően szemlélteti a vizsgálatom gyakorlati háttérét: munkatársaim a főváros számos pontját bejárva végeztek megfigyeléseket, helyszíni vizsgálatokat, gyűjtöttek tapasztalatot. Budán az újbudai Polgármesteri Hivatal mellett a Batthyány tér, és a Déli pályaudvar környékét (Vérmező, Feszty Árpád utca, M2-es metró és a pályaudvar aluljárója, folyosói) keresték fel. A pesti oldalon pedig a megkeresett önkormányzatok épületeiben tett látogatás mellett, a leginkább érintett aluljárókra, közterületekre fókuszáltak, a Ferenciek tere – Kálvin tér – Astoria – Blaha Lujza tér tengelyen át, a Dózsa György úton, az Aszódi úton, és a Szabolcs utcán keresztül egészen a Lehel tér, Nyugati pályaudvar vonaláig.

A vizsgálat során, írásban és szóban egyaránt a következő alapkérdések mentén tájékozódtak munkatársaim:

1. Léteznek-e kifejezetten a krízisidőszak idejére, ahhoz kapcsolódóan kiírt, meghirdetett pályázatok, amelyeken elsődlegesen az utcai fagyhalál-esetek megelőzését célzó programok megvalósítására, a felmerülő többletköltségek finanszírozására nyerhetnek támogatást az ellátó-intézmények? Ha ilyen nincs, milyen más, alternatív, (kiegészítő) finanszírozási forrásokat vehetnek igénybe az ellátó-intézmények?
2. A 2013-2014-es krízisidőszakban mekkora keretösszegeből gazdálkodik a fővárosi/kerületi hajléktalan-ellátás intézményrendszere, illetve ezen belül külön az utcai szociális szolgálat(ok)?
3. Érkezett-e jelzés (lakossági panasz, ellátó intézmények, civil szervezet jelzése) az ételosztási célú közterület-használati engedélyek, illetve ezek hiánya, ezzel kapcsolatos nehézségek tárgykörében?
4. Van-e érzékelhető következménye a Fővárosi Közgyűlés rendeletében kijelölt hajléktalan-mentes zónák bevezetésének? Ha igen, tapasztalataik szerint az ellátók milyen eszközöket alkalmaz(hat)nak az ezzel kapcsolatos problémák megoldására?
5. Végetetül a rendeltetészerű közterület-használat biztosítása érdekében igénybe vehető hatósági eszközök alkalmazásával és a kerületi rendeletalkotási eljárásokkal kapcsolatos, esetleges ellátói visszajelzésekből származó tapasztalatok összegzését kértem a vizsgálattal érintett szervezetektől.



1. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai

1.1. Buda

A főváros budai kerületeinek hajléktalan-ellátásáért felelős *Magyar Máltai Szeretetszolgálat Bem rakparti központjában* 2014. február 3-án végeztünk helyszíni vizsgálatot. A látogatás során a MMSZ régióközpontjának vezetője, valamint a fővárosi súlyponti ellátó-helyek vezetői tájékoztattak minket az idei krízisidőszak és az elmúlt tél tapasztalatairól. Hangsúlyozták, hogy az ellátási körzetük – önkéntes vállalás alapján – kibővült Budaörs területével, tekintettel arra, hogy a Budaörsi úton megnyílt az új kormányhivatali szabálysértési iroda, amely mellett egy – a vizsgálatom idején már működő éjjeli menedékhely/krízisszálló jellegű intézmény működtetését is elvállalta az MMSZ.

Az MMSZ a korábbi évekhez hasonlóan az idei télen is ideiglenes és krízis férőhelyekkel áll az érintettek rendelkezésére, az utóbbiak egy része állami, más része saját forrásból működik. A krízishelyeken szociális munkások által végzett gondozási tevékenység nem folyik, ugyanakkor a MMSZ saját költségén, időszakos jelleggel működtetett Etele téri és Szarvas Gábor utcai krízishelyeken mintegy 110 ágyat tudnak biztosítani a rászorulóknak számára. Ezek a lehetőségek azonban csak éjjeli szállásként vehetők igénybe, továbbá az Etele téri egység, ahol férfiakat és nőket, valamint párokat is fogadnak, csak a nagyon hideg időszakokban tart nyitva. A szociális munkások arról is beszámoltak, hogy az Etele téri szálláshely nemcsak a XI. kerületből érkező hajléktalanokat szolgálja ki, hanem az alacsonyküszöbű ellátóhely jellegénél fogva más kerületek hajléktalanjai is felkeresik. A hangsúlyozottan ideiglenes jellegű szállást igénybe vevőket igyekeznek a lehető legrövidebb időn belül szociális munkáshoz közvetíteni, annak érdekében, hogy minden egyes hajléktalan gondozási tervvel rendelkezzen, vagy legalábbis „esetgazda” szinten legyen olyan szociális munkás, aki tájékoztatást tud nyújtani az adott személlyel kapcsolatos információkról és intézkedésekről.

A fentiekén túl a MMSz Bem rakparti központi épületében fenntartanak 10 ágyat azok számára, akiknek egészségügyi ellátásra és folyamatos napközbeni felügyeletre, gondozásra van szükségük. Az egészségügyi szakemberek mellett természetesen itt is szociális munkások segítik a klienseket, és a 10 fős férőhelyet szükség esetén 18 férőhelyesre tudják bővíteni. Az ún. első befogadó állomásként is funkcionáló telephelyen a tüdőszűrő papírt nem a felvételkor, vagyis nem a befogadáskor, előre kérik bemutatni, mivel a MMSz szűrőállomása és szűrőbusza segítségével az ellátórendszeren belül meg tudják oldani a szükséges egészségügyi szűrővizsgálatok elvégzését. Ugyanakkor az intézmény célja nem a végleges szállás nyújtása, hanem az érintettek ellátó intézményekben történő elhelyezésének előkészítése.

A MMSz minden intézményében törekednek az irányított gondozási eljárás megvalósítására, vagyis az ellátás megszervezése során az is céljuk, hogy az érintetteket motiválják arra, hogy az alacsony küszöbű ellátóhelyekről stabilabb lakhatási körülmények közé jussanak. Ennek érdekében más szolgáltatók ellátóhelyeiről, szállóiról nem, vagy csak különösen indokolt esetben „vesznek át” hajléktalanokat, és elsősorban az idősebb ellátottak, valamint az egészségügyi ellátásra szoruló és lábadozók biztonságos, hosszú elhelyezéséről szeretnének gondoskodni. Sajnos a Feszty úti szálló lakóinak jelentős része is rossz egészségi állapotban kerül az MMSz-hez, viszonylag magas közöttük a daganatos betegségek aránya. Mindezek miatt az MMSz kapcsolatban áll a Korányi kórházzal, amelynek hospice osztálya fogadja azokat a végstádiumú betegeket, akiknek ápolása, gondozása már nem oldható meg az MMSz intézményeiben.

Az MMSz vezetősége azt is hangsúlyozta, hogy a munkavégzésük szempontjából pozitívum, hogy a főváros minden budai kerületében a szervezet végzi a hajléktalan-ellátással összefüggő feladatokat, így szinte naprakészen, személyesen ismerik az ellátottak életkörülményeit, problémáit. Nagy az igény a mozgó orvosi rendelőre és a szervezet által lebonyolított ételosztásokra is, ugyanakkor ezzel kapcsolatban nem számoltak be közterület-használati vagy más hatósági eljárásokkal összefüggő problémáról. Ennek oka a szervezet képviselői szerint az, hogy az MMSz az általa szervezett ételosztásokat szociális munkások koordinálásával, kulturált körülmények között (ideiglenes sátor, ülőhelyek, asztalok, WC stb.) végzi, az események után pedig gondot fordítanak az érintett közterületek takarítására, rendbe tételére. Figyelnek arra is, hogy ezek a rendezvények ne kampány jellegűek legyenek, hanem kapcsolatfelvételi lehetőségként szolgáljanak a rászorulóknak és a kompetens szociális szakemberek számára.

A fenti tevékenységek ellátásához folyamatosan próbálnak pályázati forrásokból fedezetet biztosítani, a közeljövőben elsősorban gépjárművekre és egészségügyi ellátásra szeretnének támogatást igényelni. A pályázati lehetőségek ellenére problémát jelent viszont, hogy az igényelhető állami normatíva mintegy 5-6 éve nem növekedett, ami még akkor is nehéz helyzet elé állítja a szervezetet, ha a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal és az önkormányzati támogatások igénybevételén túl rendszeres egyházi támogatásban részesülnek.

A MMSz vezetősége és az egyes intézmények vezetői jó napi kapcsolatot ápolnak a Budapesti Rendőr-főkapitánysággal (BRFK) és a kerületi rendőrkapitányságokkal. Tapasztalataik szerint az intézkedő rendőrök csak kivételesen indokolt esetben lépnek fel a hajléktalanokkal szemben, inkább jelzéssel élnek a szociális szolgáltatók felé.

Információik szerint az új, Budaörsi úti szabálysértési iroda a megnyitása óta a vizsgálat idejéig 13 fő esetében folytatott le hatósági eljárást, az előállítottak egyike sem budai kerületekben élő fedél nélküli személy volt. A BRFK 16 fős részlege, amely az életvitelszerű közterületi tartózkodással kapcsolatos eljárások lefolytatását végzi, szintén jó munkakapcsolatban áll a MMSz munkatársaival, rendőri intézkedésre – tudomásuk szerint – még nem érkezett panasz.

A MMSz munkatársai problémaként nevezték meg azt is, hogy a hajléktalanok között sok a mentális beteg, illetve vannak olyan, évek óta az utcán élő személyek, akiket a szociális munkások közreműködésével sem lehet rábírní arra, hogy valamely ellátó intézménnyel felvegyék a kapcsolatot. A mentális betegek ellátását a hetente egy napon rendelő pszichiáter szakorvos segítségével próbálják biztosítani, aki szükség esetén napi 10-15 páciént is el tud látni, de folyamatosan pályáznak támogatásra, hogy csoportos terápiákat, vagy a MMSz munkatársai számára esetszbeszélő műhelyeket tarthassanak. Vannak azonban olyan, a MMSz szociális munkásai által is jól ismert fedél nélkül élő személyek, akik esetében az évek óta tartó társadalmi kirekesztettség olyan állapotot idézett elő, hogy a jogkövető életmód, vagy az általános közösségi normarendszer tiszteletben tartása problémát okoz, rendszeresen konfliktust generál, és nehéz olyan motivációs tényezőt találni, amely segítségével hosszú távú gondozási tervet lehetne készíteni a számukra.

Érzékelhető problémát okoznak a – nem nagy létszámú – külföldi állampolgárok ellátásával kapcsolatos adminisztrációs anomáliák is, mivel az érintettek ellátása rendszerint nem oldható meg a hajléktalan-ellátás keretein belül és ügyeikben a hatóságok közötti kommunikáció is nehézkes.

Munkatársaim a tavalyi évhez hasonlóan felkeresték a MMSz Feszty Á. utcai intézményét is, ahol rögzítették, hogy a tavalyi helyszíni vizsgálatához képest érdemi változás nem történt, az ellátottak száma csupán kismértékű növekedést mutat. Az épületeket teljes körűen akadálymentesítették, törekednek a családi hangulatú, kis létszámú lakóegységek kialakítására.

Végezetül az MMSz vezetői pozitívként számoltak be arról, hogy a XII. kerület az elmúlt évben különös figyelmet fordított a kerületben élő hajléktalanok ellátására: a közterület-felügyelet, a kerületi rendőrkapitányság, az önkormányzat és a Pilisi Parkerdő Zrt. munkatársai napi együttműködést alakítottak ki, így szinte minden, XII. kerületi közterületen élő személyről pontos ismereteik vannak. Üdvözölték azt is, hogy a XII. kerületi önkormányzat partner volt egy 12 fő részvételével meginduló speciális gondozási, lakáshoz jutási programban is, amely során elérték, hogy a kerületi önkormányzat szociális és lakásügyi bizottságában a MMSz delegáltjai bérlőkijelölési joggal rendelkezzenek, így a kerületi bérlakások hasznosítása során több, korábban hajléktalanként élő kerületi lakost is el tudtak helyezni. Ezekkel összefüggő eredményként értékelték azt is, hogy a XII. kerületi önkormányzat nem élt azzal a jogával, hogy olyan övezeteket jelöljön ki a kerületben, ahol nem megengedett a hajléktalanság.

Munkatársaim személyesen keresték fel Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Polgármesteri Hivatalát, ahol a XI. kerületi önkormányzat a jegyzője, az aljegyző, valamint a hatósági és a humánszolgáltatási igazgatóság vezetői foglalták össze a legfrissebb, kerületi hajléktalan-ellátással kapcsolatos változásokat. Álláspontjuk szerint a „zónarendszer” bevezetése pozitív változást jelentett a kerületi lakosok számára, nőtt az állampolgárok biztonságérzete. Ez annak ellenére így történt, hogy a kerületi képviselő-testület által meghatározott zónák száma és terjedelme nem kiemelkedően magas, mivel a fővárosi közgyűlés rendelete, mint keretjogszabály szinte minden fontosabb kerületi csomópontra, területre vonatkozóan kiterjedt, így nem volt szükség részletes helyi szintű szabályozásra.

Az újbudai jegyző véleménye szerint a Budaörsi úti szabálysértési hatóság megszervezése egyértelműen pozitív intézkedés volt, mivel a létesítményben nem csupán a hivatalos eljárások lebonyolítását végzik, hanem alapszintű ellátásban is részesülnek az oda előállított hajléktalanok. A kerületi vezetés információi szerint a szabálysértési iroda működése, valamint az ellátást végző MMSz tevékenységének hatásaként csökkent a hajléktalanok által lakott XI. kerületi közterületek és zöldterületek száma és értesüléseik szerint a MMSz eredményesen szervez munkalehetőségeket is a hajléktalanok számára.

A XI. kerületi rendőrkapitányság vezetője is megerősítette a részemre megküldött tájékoztatójában, hogy a Fővárosi Közgyűlési Rendelet hatályba lépése óta érzékelhetően csökkent a hajléktalan személyek jelenléte a közterületeken. A vizsgálatom korábbi információival egybehangzó tényként arról is tájékoztattak továbbá, hogy a rendőrség birtokában levő információk szerint 2013. december 7. és 2014. január 15. napja között 13 db szabálysértési eljárást folytatott le a Budaörsi úti Kormányhivatali Iroda.

Kirívó közterület-használati problémáról – pl. koldulásról –, amelynek megoldása rendészeti, idegenrendészeti és hatósági intézkedést igényelne, nem számolt be a jegyző. Az ételosztási közterület-használati engedélyek, illetve ezek hiányával kapcsolatos nehézségek a kerületben nem merültek fel, lakossági és egyéb panasz, bejelentés sem érkezett. A kerület vezetése szerint ez annak is köszönhető, hogy a MMSz egy meghatározott területen évek óta azonos módon szervez étel- és teaosztást (ún. teajárat keretén belül), s e tevékenységüket körültekintően, az ott képződött hulladék összegyűjtésével és elszállításával, illetve az igénybe vett terület takarításával együtt végzik.

1.2. Pest

A megkeresett pesti kerületi önkormányzatokat a jelen vizsgálatban arra kértem, hogy az elmúlt években már megismert hajléktalan-politikájuk, ellátási gyakorlatuk összegzése mellett tájékoztassanak az esetlegesen felmerülő, újszerű, problémákról és tapasztalatokról.

Budapest Főváros *V. kerület Belváros-Lipótváros Önkormányzatának címzetes főjegyzője* arról tájékoztatta munkatársaimat, hogy a kerületben továbbra is az Oltalom Karitatív Egyesület végzi szerződésük alapján a hajléktalan-ellátási tevékenységet. Az Egyesület szakmai beszámolójában a szociális munkások kiemelték, hogy forgalmas közlekedési csomópontoknál, főleg a különböző ünnepek idején külföldi, gyermekkel kolduló hölgyek jelennek meg, akik mindenféle kapcsolatfelvételt elutasítanak. Pedig lenne lehetőség segíteni, ahogy a kerületi szervek, hatóságok eredményes együttműködése ezt más esetekben igazolja: egészségügyi ellátáshoz, intézményi elhelyezéshez is sikerrel segítették hozzá több esetben az erre szorulókat a kerületben dolgozó szociális munkások (pl. egy orvosi kezelésre szoruló nőt a Nyírő Gyula Kórházban sikerült elhelyezni, egy német állampolgárságú férfi pedig a rendőrségről utcára kerülve, a „Fütött utcán” töltötte éjszakáit).

Kiemelendő, hogy Belváros-Lipótváros Önkormányzata nem élt azzal a lehetőséggel, hogy a szabálysértési törvényben meghatározott világörökségi területnek minősülő területen kívül más közterületet is megjelöljön, ahol az életvitelszerű tartózkodás nem megengedett³, és az életvitelszerű közterületi tartózkodással összefüggő bármely magatartást szankcionáló rendeleti előírás sincs hatályban a kerületben.

Az alapvető jogok biztosának munkatársai személyes egyeztetés során tekintették át a *Budapest Főváros VI. kerület Terézváros* közigazgatási területén tapasztalható hajléktalan-ellátási feladatokat. *A megbeszélésen a kerületi önkormányzat városüzemeltetési és szociális irodájának vezetői voltak jelen*, akik az előzetes írásbeli megkeresésünkben kért anyagokat írásban is átadták a biztos munkatársainak.

A résztvevők elmondták, hogy a kerületnek egyetlen szervezettel, a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal (MMSz) van érvényes ellátási szerződése, amely alapján nappali melegedőt üzemeltetnek, ahol a krízisidőszakban ételt is kínálnak a rászorulóknak. (hideg élelmiszer, szendvics, stb.) Ezt a tevékenységet az önkormányzat minden évben támogatja a saját, civil szervezetek támogatására elkülönített pénzügyi keretéből, de a mindenkori költségvetésnek részét képezi az az összeg is (kb. 3-3,5 M Ft), amelyet az önkormányzat a MMSz számára biztosít.

³ Megj.: Miután az V. kerület szinte teljes területe a világörökségi terület „puffer-zónájába” tartozik, ennek külön rögzítése nem is (volt) szükséges.

Az önkormányzatnak jó a kapcsolata a MMSz-szel, de napi szintű az együttműködés a kerületben található – női – éjjeli menedékhelyet fenntartó egyéb civil és egyházi közösségekkel is, így nagyra értékeli például a Jó Pásztor Nővérek és a Rés Alapítvány tevékenységét is. A kerület a hajléktalan-ellátás mellett családok átmeneti otthonát is fenntart a fedél nélkül maradó kisgyerekes szülők, párok, családok részére, amely 45 fő számára jelent lakhatási megoldást, és folyamatosan 100%-os kihasználtsággal működik.

A közterület-használattal és a hajléktalanság szankcionálásával kapcsolatban a Közterület-felügyelet kerületi vezetője hangsúlyozta, hogy bár a jogszabályi lehetőség adott, munkatársai egyetlen szabálysértési feljelentést sem tettek életvitelszerű közterületen élés miatt. Ennek oka, hogy nem tartják a hajléktalanság megszüntetésére alkalmas eszköznek a szabálysértési eljárás lefolytatását, ugyanakkor a kerületi közterület-felügyelők folyamatosan kapcsolatban állnak a BRFK illetékes csoportjával és a szociális ellátást végző szervezetekkel.

Az együttműködés során arra törekednek, hogy a közterület-felügyelők lehetőség szerint szólítsák fel a hajléktalanokat az érintett területek elhagyására, tájékoztassák őket az igénybe vehető szociális intézmények elérhetőségéről. A jelenlegi krízisidőszakban a BRFK munkatársai és a kerületi közterület-felügyelők csütörtökön és pénteken 10-12 óra között közös járőrözés során próbálják meg feltérképezni a hajléktalanok által látogatott kerületi helyeket, közterületeket. Az önkormányzat célja a veszélyhelyzetek lehetőség szerinti megakadályozása, a 2013/14-es téli időszakban négy fő esetében kellett életveszély miatt további intézkedést is kezdeményezni.

Az önkormányzat üdvözölte a közgyűlési rendeletben foglalt – világörökségi védelem miatt kialakított – „zóna-rendszert”, de tekintve, hogy a kerület majdnem teljes része világörökségi védelem alatt áll, nem kívánták aktívan gyakorolni azt a jogukat, hogy a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterületeken is megtiltsák a hajléktalanok jelenlétét.

A kerületben ezért csupán egyetlen „gócpontot” vontak rendeleti szabályozás alá: a Podmaniczky utca és a Ferdinánd-híd térségét, ahol időnként bódékat, kalyibákat húznak fel – jellemzően olyan hajléktalanok, akiket a szociális munkások és a közterület-felügyelők jól ismernek és akik évek óta nem vesznek igénybe egyetlen intézményi szálláslehetőséget sem.

Az *Erzsébetvárosi Humányszolgáltató Iroda vezetője* arról tájékoztatta munkatársaimat, hogy a VII. kerületi Önkormányzat a jelen krízisidőszakra is ugyanazokkal az ellátó szervezetekkel kötött szerződést, mint előző évben. Ezek a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, a Myrai Szent Miklós Egyház, a Menhely Alapítvány, és a Golgota Keresztény Gyülekezet.

Az erzsébetvárosi intézményi beszámolókból kiderül, hogy a MMSz két pesti nappali melegedője (Eötvös utca és Murányi utca) integráltan működik, egy intézményvezető irányítása alatt. Nappali melegedőként 7:30-tól általában kb. 14:30-ig tartanak nyitva, fogadnak ügyfeleket. *Hetente egyszer, a csütörtöki karitatív napok keretében, rászoruló kerületi lakosokat is kiszolgálunk és tapasztalatként rögzítették azt is, hogy az elmúlt két évben emelkedett az ételért, meleg vízért, tisztálkodási és mosási lehetőségért, valamint ruháért ide bejáró VII. kerületi lakosok száma, amely jelenleg kb. 140 főre tehető. Ennek kapcsán figyelemre méltó az intézményi beszámoló vonatkozó adatai: „A nappali melegedőket látogatók nagyobb része hajléktalan ember, kisebb részük (7,74%-uk) VII. kerületi lakos (...) a KENYSZI⁴ rendszer bevezetése óta azonban változásnak tekinthető, hogy az étkezés és a nappali melegedő szolgáltatásainak (adminisztratív jellegű) ütközése miatt az ügyfelek többsége egyre inkább a népkonyhai ebédet választja a melegedőben elvégezhető mosás, tisztálkodás helyett.”* A főváros VII. kerületében tehát a *Menhely Alapítvány látja el 2014-ben is az utcai szociális munkát*, míg a többi szervezet az elmúlt évhez hasonló volumenű nappali és éjszakai szálláshelyet biztosít.

⁴ Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről = KENYSZI

A krízisidőszakra szóló kiegészítő szerződést – az előző télhez hasonlóan – a Golgota Keresztény Gyülekezettel kötötték meg, de jelenleg ez a szerződés, amely további 100 fő ellátását tenné lehetővé, az enyhe tél miatt nem lépett életbe. *Az erzsébetvárosi közterület-felügyelet képviselője a Fővárosi Közgyűlés hivatkozott rendeletével kapcsolatban kiemelte, hogy az általuk alkalmazott türelmi időszak miatt a hajléktalanok közterületi jelenléte nem jelentette a hatósági eljárások számának növekedését. A rendelet hatályba lépése óta egyetlen hajléktalan ellen sem indítottak eljárást, de ezzel egyidejűleg a közterület-felügyelet dolgozói téma-specifikus oktatáson estek át. A közterület-felügyelet csoportvezetői rendelkeznek az utcai szolgálatok és a diszpécserok telefonszámaival és szükség esetén felveszik velük a kapcsolatot. Általában lakossági bejelentések alapján járnak el, de az állampolgári panaszokat nem a hajléktalanok közterületen tartózkodása váltja ki, hanem többnyire az, ha egyéb zavaró tevékenységet (közterületi alkoholfogyasztás, hangoskodás) is folytatnak.*

Az utcai szolgálatok szerint a VII. kerületben a 2013/14-es krízisidőszakban 2-4 fő tartózkodott élekvitelszerűen a közterületen, bár a szociális munkások tapasztalatai szerint a valós szám ennél jóval több lehet. A Humánszolgáltató Iroda vezetője elmondta, hogy a Fővárosi Önkormányzat hajléktalanok tartózkodását korlátozó rendelete a kerület összes védendő pontját érintette, így nincs lehetőségük – és szándékuk – további korlátozásokat bevezetni ugyanazon területekre. Az egyeztetésen jelen lévő kerületi szakemberek azt az álláspontot képviselték, hogy a rendészeti eszközök alkalmazása nem segít megoldani a problémákat, ezért ilyen eszközök alkalmazását a jövőben sem tervezik.

A kerületben ételosztási célú közterület-használattal kapcsolatos lakossági panasz elsősorban az elfoglalt közterület nagysága, illetve az ott lakókat zavaró tevékenysége okán érkezett az önkormányzathoz.

A józsefvárosi önkormányzat jegyzője, megkeresésemre adott válaszában a VIII. kerületi hajléktalan-ellátás korábbi már ismert elemeinek aktualitásairól számolt be írásban. Ismertette a LÉLEK-program folytatódó sikereit, a Dankó utcai „Életmentő Pont” munkáját, a kerületi szervek együttműködésének eredményességét és hangsúlyozta, hogy nem kívánna a közgyűlési rendelet és a szabálysértési törvény által biztosított jogalkotási lehetőségekkel élni, mivel a rendészeti eszközöket nem tartják célravezetőnek a hajléktalanság felszámolása vagy megelőzése érdekében. A jegyző az ételosztási célú közterület-használati engedélyekkel kapcsolatban arról tájékoztatót, hogy ezt a tevékenységet az Étel az életért Alapítvány végzi a kerület területén és a Corvin Áruház Ingatlanhasznosító Kft-től, a Rókus Kórház vezetőségétől, illetve kerületi lakosoktól is érkezett panasz a túrheterlen állapotok (közlekedési nehézségek, a kihelyezett mobil illemhelyek körüli elviselhetetlen bűz) miatt.

A Budapest Főváros XIII. kerület Angyalföld önkormányzatának hajléktalan-ellátással kapcsolatos intézkedéseiről 2014. február 11-én, személyes egyeztetés során tájékoztódtak az ombudsman munkatársai. A megbeszélésen a jegyző, továbbá a szociális és köznevelési osztály vezetője hangsúlyozták, hogy a kerületben nem jellemző a kerületi lakosokat érintő hajléktalanság, mivel az önkormányzat a lakásgazdálkodás során törekszik a fedél nélkülivé válást előidézı élethelyzetek megakadályozására.

A kerületben nem tartják megoldásnak a fedél nélküliség szankcionálását, így azok számára, akiket a lakásvesztés vagy a kilakoltatás veszélye fenyeget, az önkormányzat többféle segítséget is felkínál. Az adósságkezelési szolgáltatás mellett ilyen esetekben támogatják az egyedi mérőórák felszerelését, ha pedig végképp nem lehet eltekinteni a kilakoltatástól, ennek végrehajtására csak akkor kerül sor, ha az érintettek érvényes befogadó nyilatkozatot mutatnak be a szociális osztályon. Ezzel próbálják elkerülni azt, hogy a családokban nevelkedő kiskorúak kiemelését kelljen elrendelni, illetve lehetőség szerint a kerületi – teljes kihasználtsággal működő – családok átmeneti otthonában is fel tudnak kínálni átmeneti szálláslehetőséget a rászorulóknak.

Az ételosztás fővárosi koordinálásával kapcsolatban a jegyző kifejtette, hogy egyeztetés alatt áll az ételosztás helyszíneinek kijelölése, mivel a kerület vezetése azt tartja célszerű megoldásnak, hogy ezt a tevékenységet a hajléktalan-ellátásban tapasztalatot szerzett, szakmailag felkészült szervezetek a saját telephelyükön végezzék, ahol nemcsak az adományok kiosztását tudják kulturált körülmények között elvégezni, hanem a hozzájuk forduló rászorulóknak további szociális segítése is megoldott. Az önkormányzat információi szerint 50-60 olyan személy van, aki életvitelszerűen tartózkodik a kerületi közterületeken. Ellátásukhoz az önkormányzat a Diótörés Alapítvánnyal kötött szerződés alapján nappali melegedőt tart fenn, azonban a KENYSZI rendszer bevezetése óta adminisztratív szempontból nehezedett a szolgáltatást igénybe vevők ellátása. Az önkormányzat – tekintettel arra, hogy a kerületben 1039 fő számára tudnak szálláslehetőséget biztosítani – élt a törvényben foglalt zóna-kijelölési lehetőségével, így a kerületben a világörökségi területeken kívül is vannak olyan közterületek, ahol tilos hajléktalanként élni.

Szabálysértési eljárás megindítását egyetlen esetben sem kezdeményezték, mivel arra törekednek, hogy a BRFK és a helyi közterület-felügyelet, valamint a szociális munkások együttműködésével, egyedi segítséget kínáljanak fel az utcán élőknek. A közterület-felügyelet és a szociális osztály munkatársai folyamatos szakmai tréningeken vesznek részt és igyekeznek arra is felkészülni, hogy a várakozásaik szerint nagy számban a kerületi önkormányzathoz forduló idegen ajkú állampolgárok lakhatási és szociális ügyeit is szakszerűen tudják intézni.

Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzatának jegyzője megkeresésemre adott írásbeli válaszában kifejtette, hogy az utcán tartózkodó hajléktalan személyek száma az előző évekhez képest folyamatosan növekedett, és ez a tény növelte a hajléktalan-ellátó szervezetek és a zuglói polgárőrség feladatait. Az ételosztási célú közterület-használat a hatályos önkormányzati rendelet alapján Zuglóban nem engedélyköteles (csupán bejelentés-köteles), és ezzel kapcsolatos lakossági panasz az önkormányzathoz nem érkezett. A jegyző arra is felhívta a figyelmemet, hogy a zuglói polgárőrség minden alkalommal részt vesz az önkormányzat által kezdeményezett, hajléktalan személyeket érintő szakmai fórumokon, egyeztetéseken, a kerületben élő hajléktalan személyekkel kapcsolatosan az ügyeleti szolgálatra érkező lakossági bejelentéseket minden esetben kivizsgálják, és ennek során a polgárőrök (a kerületi rendőrökhöz hasonlóan) minden esetben a helyi szociális munkásokkal együttműködve járnak el.

Budapest Főváros XVII. kerület Rákospalota Önkormányzatánál 2014. január 27-én végeztek helyszíni vizsgálatot munkatársaim. A megbeszélésen a jegyzőn kívül a hivatal szociális és egészségügyi csoportjának vezetője, valamint a közrendvédelmi csoport vezetője vett részt. A közrendvédelmi osztály vezetője elmondta, hogy 2014 januárjától hatályba lépett a kerület közterület-használati rendeletének módosítása, amely egy új közterület-használati kategóriát vezetett be annak érdekében, hogy a kerületben a szociális és karitatív tevékenységek köztéri végzése az eddigieknél zökkenő-mentesebb legyen. A jogszabály-módosítás által a jogalkotó lehetővé tette, hogy az eddigi közterület-használati formák (tiltott és engedélyhez kötött tevékenységek) mellett ún. „bejelentéshez kötött” tevékenységként szervezhessenek például a Vöröskereszt munkatársai ételosztást és más jótékony célú fellépést. Ennek eredményeként az engedélyezési eljárás hosszadalmasságán túl a díjfizetéssel sem kell szembesülniük azoknak, akik nonprofit tevékenységet szeretnének végezni az önkormányzat tulajdonában álló közterületeken.

A közrendvédelmi osztály vezetője hangsúlyozta, hogy sem a hajléktalanság, sem a hajléktalan életmódból adódóan a mindennapi léhez szükséges ingóságok közterületi tárolása miatt nem indult szabálysértési eljárás a kerületben; ugyanakkor hozzátette, hogy a kukázás és a lomtalanítás rendeleti szabályozásának felülvizsgálata folyamatban van, amelyhez a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt.

Az osztályvezető aggályosnak tekintette, hogy a hulladékgazdálkodási törvény értelmében gyakorlatilag lopásként kellene értékelní a guberálást és a lomtalanításkor kített javak szétválogatását, azonban a lomtalanítások során eddig nem került sor rendőri intézkedésre, nem bírságotak meg senkit sem azért, mert a kidobásra ítélt tárgyak között, vagy éppen a szemétyűjtőkből válogatott.

A közterület rendjének fenntartása során különbséget próbálnak tenni azon kerületi lakosok között, akik a napi megélhetésük biztosítása miatt böngészik át a hulladéklerakók tartalmát, és azok között, akik esetében egyértelműen megállapítható, hogy a háztartási hulladékukat helyezik el jogellenes módon. Így például egyetlen hajléktalan személlyel szemben sem indult köztisztasági szabálysértés elkövetése miatt eljárás pusztán azért, mert „guberált.” A hajléktalanokat a közterület-felügyelők, a rendőrök és a Magyar Vöröskereszt munkatársai gyakorlatilag személyesen ismerik, tartózkodási helyükről is naprakész információjuk van. A kerület vezetése törekszik arra, hogy a nem jelentős számú (kb. 70-80 fő) fedél nélküli esetében a közterületi ételosztást, az adományok átvételét időről-időre változó helyszínen oldják meg, annak érdekében, hogy ne alakuljanak ki „gócpontok”, amelyek esetleg közegészségügyi vagy rendészeti szempontból problémát jelentenének a hajléktalan-ellátással érintett hatóságok és civilek számára.

A fővárosi közgyűlési rendelet mellékletében feltüntetett XVII. kerületi közterületek (amelyeken tilos az életvitelszerű tartózkodás) kijelölését elsősorban az Alaptörvényben is felsorolt településkép-, közegészség-és közrendvédelmi szempontok alapján végezték el, azonban mivel Budapest közigazgatási határán elhelyezkedő peremkerületről van szó, a közgyűlési rendelet hatályba lépése óta nem történt észlelhető változás a hajléktalansággal és a közterület-használattal kapcsolatos hivatali gyakorlatban.

Az osztályvezető végül jelezte, hogy településrendészeti szempontból célszerű lenne, ha a helyi önkormányzatok ismét gyakorolhatnának szabálysértési rendelet-alkotási jogkört, mivel a helyi problémákat ily módon hatékonyabban lehetne megoldani. Álláspontja szerint nem szerencsés a közösségellenes magatartások rendeletbe foglalása – amire a szabálysértési hatósági és jogalkotói jogkör megszüntetését követően nyílt lehetőségük az önkormányzatoknak -, mivel a szabálysértési eljárás átláthatóbb és eredményesebb eszközt jelentett a helyi jogalkalmazói gyakorlat számára. E felvetés támogatásához az önkormányzatok szívesen fogadnák a kormányhivatal – mint felügyeleti szerv – és az ombudsman – mint közvetítő – segítségét, javaslatait.

A szociális és egészségügyi csoport vezetője elmondta, hogy a kerület vezetői, az önkormányzat szociális és egészségügyi kérdésekkel foglalkozó munkatársai, a BRFK kerületi kirendeltsége, valamint a Magyar Vöröskereszt kerületi munkatársai január közepén végiglátogatták a kerület közterületein élő hajléktalanokat. Az érintetteket tájékoztatták az igénybe vehető szociális és egészségügyi ellátási lehetőségekről. Nehézséget jelent viszont a hivatalos ügyintézésben, hogy a hajléktalanok jelentős része nem tud eljutni a belső kerületekben található központi ellátó intézményekbe (pl. a Könyves Kálmán krt-ra), ugyanis a kerületet érintő BKV-járatokon bevezették az első ajtós felszállást, a viteldíjat pedig nem tudják kifizetni az érintettek és ebben az önkormányzat sem tud nekik segítséget nyújtani.

A kerületben nyilvántartott hajléktalanok száma folyamatosan változik, jelenleg a 2013-as adatokhoz képest növekszik, a tavalyi 64 fő helyett idén körülbelül 80 személy ellátásáról kell gondoskodni. Az ellátás a Magyar Vöröskereszttel kötött megállapodásban foglaltak szerint történik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a feladatok jelentős részét a Magyar Vöröskereszt munkatársai végzik.

Az önkormányzat hetente egy alkalommal, pénteken tart ételosztást, ezen kívül az önkormányzat kezdeményezésére létrehozott és támogatásával működő Adomány Ház Egyesület is rendszeresen oszt egyéni és szervezett felajánlások során összegyűjtött adományokat.

Problémát jelent, hogy van egy-egy olyan kunyhó, vagy fóliasátor, amelynek környékén közegészségügyi szempontból is aggályos állapot alakult ki (szemétkupac, rágcslók, stb.), ennek megoldása viszont kizárólag több hatóság együttműködésével képzelhető el, és meg kívánják szervezni az érintettek emberhez méltó elhelyezését is. Ennek részleteiről (pl. zártkerti ingatlanok esetleges felajánlása, stb.) jelenleg is folyik az egyeztetés.

A csoportvezető pozitívként értékelte az önkormányzati segély jogintézményének bevezetését, mivel így az eddigieknél több hajléktalant tudnak támogatásban részesíteni. Ehhez azonban előzetesen be kell jelentkezniük a munkaügyi központban. Munkavállalási lehetőséget, vagy munkavállaláshoz jutást elősegítő képzést a források szűkössége miatt nem tudnak biztosítani a hajléktalanok számára. Folyamatosan részt vesznek szociális célú pályázatokon, TÁMOP-pal is próbálkoztak.

Jelenleg azt szeretnék megoldani, hogy kialakítsanak egy orvosi rendelőnek alkalmas helyiséget, ahol heti két napon el tudnák látni a kerületben élő – településszintű lakcímkártyával rendelkező – hajléktalanokat, és azokat is, akiknek van ugyan bejelentett kerületi lakcímük, vagy tartózkodási helyük, de valójában az utcán élnek.

1.3 További „tereptapasztalatok”

A vizsgálat keretében tapasztalat- és információszerzés, az aktuális, tényleges helyzet gyakorlati megismerése céljából munkatársaim több alkalommal jártak közlekedési csomópontoknál, frekventált aluljárókban, közterületeken, elsődlegesen a fenti (4.o.) térképen is megjelölt helyszíneken.

A *Déli pályaudvar környékén* az egykori ún. túlélőpont helyén kordont találtak a munkatársaim, illetve szemmel láthatóan hosszabb távra berendezkedett, régóta „zavartalanul” ott élő hajléktalan emberek csoportja húzódott meg az aluljáró, és a közlekedő folyosó szélvédett zugaiban.

A *Nyugati pályaudvari aluljáróban* sem hajléktalan személyeket, sem az aluljáró használatát szabályozó kordont nem lehetett észlelni. Érzékelhető volt ugyanakkor a koldusok és járőr-szolgálatot teljesítő rendőrök folyamatos jelenléte, valamint jellemző volt a környező utcákon, közterületeken a nappalokat az utcán, éjszakákat menhelyen töltő, vándorló fedél nélküliek jelenléte. A *Keleti pályaudvar környékén*, az épületének bejáratainál, illetve a Kerepesi és a Thököly útról nyíló várótermekben a MÁV Vasútbiztonsági Szolgálat (Vasútórség) munkatársai tartózkodnak. Feltűnően aktív rendőri intézkedést nem tapasztaltak munkatársaim, de megfigyelhető volt, hogy a járőrpárok folyamatosan a peronokon és az állomás nyilvánosság számára is hozzáférhető helyiségeiben tartózkodnak. A pályaudvart egyébként a hajnali órákban – üzemkedetig – bezárják, ilyenkor senki nem tartózkodhat az épületben.

A pályaudvar előtt zajló metróépítkezés miatt további biztonsági szolgálatok jelenléte tapasztalható, valamint az épület belső pénzárainál húzódó egykori, kör alakú aluljáró-teret is lezárták, azt sem belülről, sem kívülről nem lehet megközelíteni. A Rákóczi út alatt – a metróépítéssel összefüggésben – kialakított aluljáróban hajléktalanok huzamosabb jelenlétére utaló jel nem található. A pályaudvar környéki gyorsétermek bejárata közelében rendszeres a hajléktalanok jelenléte, időnként kisebb fedél nélkül élő csoportok is felkeresik a területet. Mindezekon túl a pályaudvar épületét övező utcákban több guberálót figyeltek meg munkatársaim, illetve feltűnő volt a vélhetően illegális árusok jelenléte.

2. A meglátogatott hajléktalan-ellátó intézmények

A hajléktalan-ellátórendszer aktuális helyzetének, krízisidőszaki működtetésének feltérképezése céljából munkatársaim helyszíni vizsgálatot folytattak, amely keretében ellátogattak a tavaly télen átadott, Szabolcs utcai egészségügyi ellátó-intézménybe is.

Tájékoztak a krízisidőszakban megnövelt férőhelyszámmal, illetve meghosszabbított nyitva tartással, vagy eleve csak ideiglenesen üzemelő menedékhelyek, éjszakai szállások üzemeléséről, illetve egy – finanszírozását a közelmúltban elvesztő – intézmény szolgáltatásának hiánya nyomán felmerülő problémáról is.

2.1. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI) kezelésében, gondozásában átalakított, *felújított Szabolcs utcai épületegyüttes – elsősorban idős, és/vagy beteg, lábadozó, hajléktalan emberek átmeneti szállójaként, illetve nonstop egészségügyi centrumként funkcionál. A helyszínbejárás az intézmény igazgatója arról számolt be a munkatársaimnak, hogy az épületet a fővárosi önkormányzat határozatlan időre bérlő a Magyar Nemzeti Vagyonkezelőtől, a szerződést pedig nyolc évig nem lehet felmondani, ami stabilitást ad. A jövőben a volt kórház egy másik épületét is megkapják kezelésbe és abban egy 80 ágyas addiktológiai ellátást nyújtó osztályt terveznek alkoholbeteg hajléktalanoknak.*

A BMSZKI négy ellátási formát működtet a Szabolcs utcai épületben: 24 órás háziorvosi rendelőt, kórházat 23 ágyas ápolási és 50 ágyas krónikus osztállyal, 20 ágyas lábadozót és egy átmeneti szállót. Az egészségügyi ellátó-egységek mind a BMSZKI másik, Dózsa György úti intézményéből költöztek át ide, ezzel az eddigieknél jóval ideálisabb körülmények közé kerülve. A tárgyi feltételek ott igen hiányosak voltak, emiatt a működési engedélyük is éveig ideiglenes volt. Az átmeneti szállón idős, tartós intézményi elhelyezésre váró hajléktalanok kerültek elhelyezésre. A BMSZKI korábban ezt a feladatot a Bánya utcai szállón látta el, azonban ez az épület alapvetően alkalmatlan volt a többségében kerekesszékes, idős hajléktalanok ápolására. A Szabolcs utcába költöző egységek korábbi ingatlanjait éjjeli és krízismenedékhelyként hasznosítják a továbbiakban.

A háziorvosi rendelőben évente 20 ezer beteg-orvos találkozásra kerül sor, összesen 10 ezer hajléktalan embernek van itt orvosi kartonja.⁵ Az intézményben dolgozó orvos arról számolt be a munkatársaimnak, hogy problémaként merült fel, hogy a GYEMSZI nyilvántartási rendszer szerint csak a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvos tekinthet bele a saját beteginek más ellátónál nyújtott orvosi ellátás adataiba. Mivel ez nem területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvosi rendelő, az itt dolgozók nem nézhetik meg a hozzájuk forduló hajléktalanok kórelőzményeit a nyilvántartásban. Ez sokszor okoz gondot, mert a hajléktalan emberek nehezebben működnek együtt, nehezebben mondják el a kórelőzményeiket, és azt, hogy máshol milyen ellátást kaptak. Fokozottan szükségük lenne az itt dolgozó orvosoknak arra, hogy a betegek érdekében ezeket az adatokat megtekinthessék.

A kórházi osztályokon (ápolási és krónikus osztály) az aktív ellátást már nem igénylő hajléktalanokat helyezik el és általában stabilan 10 fölött van azon ágyak száma, amelyen gyakorlatilag hospice ellátást nyújtanak végstádiumú onkológiai betegek számára. A szobák kétágyasak, minden folyosón van akadálymentes vizesblokk. Logopédus is dolgozik az osztályokon és gyógytornára alkalmas helyiséget is sikerült kialakítaniuk.

A lábadozóban azokat a hajléktalanokat helyezik el, akiknek átmenetileg orvosi felügyeltre, ápolásra, gyógyszerelésre van szükségük, de télen lehetőségük van arra, hogy tíz fővel kibővítsék a férőhelyek számát. A 3-5 ágyas (férfi és női) kórtermekben átlagosan egy hetet, maximum egy hónapot töltenek a betegek. Az intézményben jelenleg az elnyert pályázati forrásokból a gyógyszerek önrészét is finanszírozni tudják és hosszabb távon a BMSZKI egy másik – nem egészségügyi profilú – részlegében próbálják elhelyezni a gondozottakat. Az átmeneti szállón, 64 férőhelyen idős hajléktalanokat fogadnak, akik tartós bentlakásos intézményi elhelyezésre várnak.

⁵Budapesten 5 helyen van hajléktalan emberek részére működtetett 24 órás háziorvosi rendelő (területi ellátási kötelezettség nélküli háziorvosi rendelő): a BMSZKI két rendelője a Szabolcs utcában és a Könyves Kálmán körúton, a Málta rendelője, az Oltalom egyesület Dankó utcai rendelője és a Hajléktalanokért Közalapítvány Szobi utcai rendelője.

A szálló térítési díja havonta 8500 forint, alapvetően egy évig vehető igénybe az intézményi ellátás, de ez az idő további egy évvel meghosszabbítható. 2-7 ágyas szobákat alakítottak ki, amelyekhez zárható szekrények és a közös hűtőkben zárható rekeszek tartoznak. Négy szociális munkás dolgozik ezen a részlegen, akik ügyeletet is ellátnak és esetkezelést is végeznek. Az intézményvezető beszámolója szerint az itt lakó hajléktalanok kétharmada bentlakásos intézménybe kerül, a többiek a két év elteltével másik átmeneti szállóra költözhetnek, azonban ez utóbbit igen nehéz megoldani, mert kevés az akadálymentes férőhely. Az épületegyüttes bejárása során munkatársaim meggyőződtek az épület teljes akadálymentességéről, a berendezés összkomfortosságáról, az igénybevevők speciális igényeit maximálisan figyelembe vevő kialakításáról. Kiemelendő példa, hogy dupla kulcsos értékmegőrző mini-széfek, valamint egyedi átalakítás során zárható, rácsos, egyéni egységekre osztott, belső terű hűtőszekrények biztosítják az egyéni vagyontárgyak és az élelmiszerek tárolását, egyben a lakók közötti konfliktushelyzetek kialakulásának megelőzését.

2.2. Munkatársaim felkeresték a BMSZKI Aszódi úti szállóját is, ahol több ellátási forma működik: 150 férőhelyes éjjeli menedékhely férfiakra és nőkre, nappali melegedő, és „munkásszálló”, a munkahellyel rendelkező és az elhelyezésért fizetni tudó hajléktalan személyek számára. A többféle ellátási forma miatt a szálló egész nap nyitva van és párok fogadását is biztosítják. Ezen a szállón a 25 és a 65 év közöttieket tudják fogadni. Az éjjeli menedékhelyen 150 fő elhelyezése megoldott, de a krízis időszakban az engedélyezett létszámon felüli ellátásra is felkészültek, melyre azonban a vizsgálatom ideje alatt nem volt szükség. A krízisidőszakban két-három szobát mindig üresen tartanak, felkészülve arra, ha a krízisautó hajléktalant hoz a szállóra. Az elhelyezés 4 ágyas szobákban történik, ahol fertőtleníthető matracos vaságyak, zárható szekrények és a közösségi helyiségből elhozott székek, asztalok jelentik a berendezést.

A „munkásszálló” részlegen 44 férőhelyet alakítottak ki, 2-3-4 ágyas szobákkal. Itt 500 forintot kell fizetni éjszakánként, az itt élők mindegyike valamilyen rendszeres jövedelemmel rendelkezik: nyugdíjból, munkabérből, alkalmi munkából fizeti a térítési díjat.

Az épület földszintjén kapott helyet a mozgáskorlátozott hajléktalanok számára kialakított krízis-részleg, ahol kerekesszékekkel élő hajléktalanokat is képesek fogadni.

A nappali melegedőben hetente egyszer (szerda délutánonként) orvos rendel, továbbá főzési, mosási lehetőséget állandó jelleggel biztosítanak a hajléktalanok számára.

A szálló épületében – külön bejáratú, a földszinti folyosó egyik végében – működik a Ferencvárosi Rendőrkapitányság körzeti megbízotti irodája, ahol a körzeti megbízott hetente két délután ügyfélfogadást tart. A hajléktalanszálló és a rendőrség között jó az együttműködés, amit az intézményvezető azzal támasztott alá, hogy annak ellenére, hogy a körzeti megbízott irodájához két előállító helyiség tartozik, ezeket soha nem vették használatba. Az intézményvezető információi szerint a meglévő hatósági helyiségek miatt felmerült az a lehetőség, hogy a kormányhivatali, speciális hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési irodát itt alakítsák ki, de erre végül nem került sor.

2.3. Oltalom Karitatív Egyesület, Dankó utcai hajléktalan-ellátó komplexum (Budapest, VIII. kerület, Dankó u. 9-13.)

Munkatársaimmal ugyancsak helyszíni vizsgálatot folytattunk az Oltalom Dankó utcai központjában is, ahol kollégáim meggyőződtek arról, hogy az Oltalom Karitatív Egyesület – a hajléktalan-ellátás területén nélkülözhetetlen módon – többszintű intézményrendszert tart fenn, az alacsony küszöbű ellátási formáktól kezdve az OEP által finanszírozott betegellátásig. Az Egyesület által működtetett ún. „Fűtött utca” nevű szálláslehetőség a hajléktalan személyek által igénybe vehető legalacsonyabb ellátási szint, amely a legkevesebb feltételt támasztja a befogadásra, de ezzel arányosan, kevesebb szolgáltatást is biztosít.

Alapvetően azoknak a fedél nélkül élő embereknek alakították ki, akik az átmeneti szállót és az éjszakai menedékhelyet nem veszik igénybe, inkább közterületen élnek. A férfiakat és nőket is elszállásoló intézményt eredetileg 100, krízisidőszakban 140 főre tervezték, de a megnyitás óta egy galéria beépítésével további 100 férőhellyel bővült a befogadó kapacitás. Egy hatalmas légtérben (gyakorlatilag egy befedett és fűtött belső udvaron), emeletes ágyakon a vizsgálat idején 250 főt tudtak elhelyezni, amely mindössze egy fekhely biztosítását jelenti. A közös légtérből leválasztottak egy kisebb helyiséget is, ahol 12 ágyat helyeztek el, mint a „Fűtött utca” lábadozó részlege, ahol beteg hajléktalanok kaphatnak éjjeli szállást. A nők részlege az emeleten, elkülönítetten került kialakításra, itt közel 40 ágy található.

A szálló egész évben nyitva van. Téli időszakban teljesen telített, az év többi időszakában 70%-os kihasználtsággal működik. A vizsgálat idején is megfigyelhető volt, hogy – ahogy az egész intézménykomplexumban – itt is minden talpalatnyi helyet kihasználnak és szükség esetén további ágyakat helyeznek el. A „Fűtött utcát” igénybe vevő hajléktalanok 70%-a rendszeresen itt éjszakázik, a többiek egy-egy éjszaka után nem térnek többet vissza. Éjszakánként 3-4 szociális munkás dolgozik itt.

Annak ellenére, hogy a „fűtött utca” alacsony küszöbű ellátási forma, egy nap türelmi idő után tüdőszűrésről és fertőtlenítésről szóló papír bemutatásához kötik a további tartózkodást. A szállás problémájaként értékelhető, hogy ezen a részlegen csak néhány zárható szekrény van, ezért az itt éjszakázó hajléktalanok a személyes tárgyaikat, csomagjaikat az ágyak alatt, vagy a fejük alatt tartják. Három vizes blokk található az épületben, amelyből egyet a nők, egyet a lábadozó betegek számára tartanak fenn, azonban ezek a helyiségek karbantartásra szorulnak.

A következő ellátási szint az *éjjeli menedékhely*, amely délután 4-től reggel 7-ig tart nyitva, és alapvetően 100, krízisidőszakban 130 főnek nyújt elhelyezést. A szolgáltatás igénybe vételéhez tüdőszűrő és fertőtlenítő igazolás szükséges. Tisztálkodási és mosási lehetőséget, ruhát, ételmelegítési lehetőséget, meleg teát és péksüteményt biztosítanak a hajléktalanoknak. Ezen kívül segítségükre vannak az ügyintézésben és mentálhigiénés szakember is a rendelkezésükre áll. Azoknak a munkahellyel rendelkező hajléktalan személyeknek, akik nyitásra nem érnek ide, s így már nem jutnának ágyhoz, a „Fűtött utca” galériáján tartanak fenn helyeket.

Az előző részlegek funkcióit egészíti ki az *intézményben igénybe vehető nappali ellátási forma*, ahol egyszerre 100, krízisidőszakban akár naponta 400 hajléktalan ellátása megoldott. A nappali melegedő délelőtt 8-11, délután 2 és 4 óra között van nyitva, mosószoba, tisztasági fürdő és *orvosi rendelő* kapcsolódik hozzá, ahol a rászorulóknak ingyenesen vehetik igénybe a különböző házi- és szakorvosi ellátásokat: a betegeket sebész, pszichiáter, pszichológus, belgyógyász, bőrgyógyász és fogorvos fogadja a betegeket, továbbá igény esetén ingyenes influenza elleni védőoltást biztosítanak.

A *népkonyhán* naponta 150 adag meleg ételt osztanak ki. A rászorulóknak reggel kell jelentkezni, hogy ezt az ellátási formát igénybe vehessék, és 12 órától helyben fogyaszthatják el az egy tál meleg ételt.

Az *átmeneti szálló* 20 munkaképes férfi számára biztosít hosszabb távú elhelyezést azzal a távlati céllal, hogy az ellátást igénybe vevőket kivezesse a hajléktalanságból. Ennek érdekében az itt élőkkel szemben elvárás az álláskeresés és a munkahely létesítése, valamint a folyamatos elő-takarékosság és a térítési díj megfizetése.

A vizsgálatom során az intézmény vezetője arról tájékoztatott, hogy a korábbi tapasztalatokhoz képest egyre több időt töltenek a hajléktalanok ebben az ellátási formában, mivel gyakran másfél év után sem tudnak önálló életet kezdeni.

Az *intézményben menekültszálló is üzemel, amely jelenleg 25 férőhelyes ellátási forma, szociális normatíva szerinti finanszírozással.*

Az épület egyik szárnyában, a tetőtérben alakították ki, 3-4 fős szobákban helyezik el a menekülteket. Gyakran családok (gyerekkel) kérnek itt szállást, de az itt lakók nem maradnak sokáig, általában néhány hetes tartózkodás után elhagyják az országot.

Az Egyesület speciális ellátást nyújtó részlege a *kórház és a speciális szükségletű hajléktalan személyek átmeneti szállása*, amely OEP finanszírozással, összesen 51 ágygal működik. Itt alapvetően krónikus ellátást nyújtanak, a működést pszichiátriai rehabilitációs finanszírozás teszi lehetővé. Az itt elhelyezett személyek folyamatos ápolást, orvosi ellátást igényelnek, bár az intézmény vezetője szerint hosszabb távon számukra az idősothoni, vagy pszichiátriai otthoni elhelyezés lenne a megfelelő, erre azonban sokszor éveket kell várni.

A helyszíni látogatás során szerzett tapasztalatok kiegészítésére, pontosítására néhány tényadatot írásban megerősített, kiemelt *Hivatalomnak küldött levelében az Oltalom Karitatív Egyesület vezetője*. Levelében kifejti, hogy tevékenységük jelentős része a hajléktalanok ellátásáról szól, melynek kialakításában az ellátórendszer elemeinek, szolgáltatásainak, funkcióinak egymásra épülését tartják fontosnak, így tevékenységük alapszolgáltatásra és szakosított ellátásra egyaránt kiterjed. Ennek megfelelően – ahogy nagyrészt láthattuk is munkatársaimmal –, utcai szociális munkát, nappali melegedőt, népkonyhát, éjszakai menhelyeket, férfi és női átmeneti szállókat is működtetnek. Hangsúlyozta, hogy a téli krízisidőszakban végzett munkájuk során fokozottan figyelnek ügyfeleikre, a hideg időjárás miatt fokozottan veszélyeztetett klienseiket gyakrabban látogatják, az egészségügyi kezelésre szoruló ügyfelekkel is rendszeres kapcsolatot igyekeznek tartani.

Rendelkezésünkre bocsátotta az idei krízisidőszakra vonatkozó kihasználtsági-igénybevételi adataikat, illetve a költségvetési forrásiak alakulásának adatait is. Kiemelte, hogy a szakminisztériumokon kívül más támogatási forrásokat (egyházi és magánadományozók, alapítványok, önkormányzatok) is folyamatosan felkutatnak és igénybe vesznek. A Fővárosi Önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződésük 2011. november 30-ai hatállyal történt indokolás nélküli felmondása, valamint az Egyesület „anyaszervezetének”, a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség egyházi státuszának megvonása, s az így elvesztett állami, önkormányzati támogatások hiánya miatt kiemelten fontosabbá váltak az egyéb jellegű bevételi forrásaik, főként az adományok és a pályázati úton elnyert támogatások.

A foglalkoztatotti létszámra térve megírta az Egyesület vezetője, hogy szervezeteiknél hajléktalan-ellátásban összesen 113 fő, egészségügyi ellátásban pedig 27 fő munkatárs dolgozik.

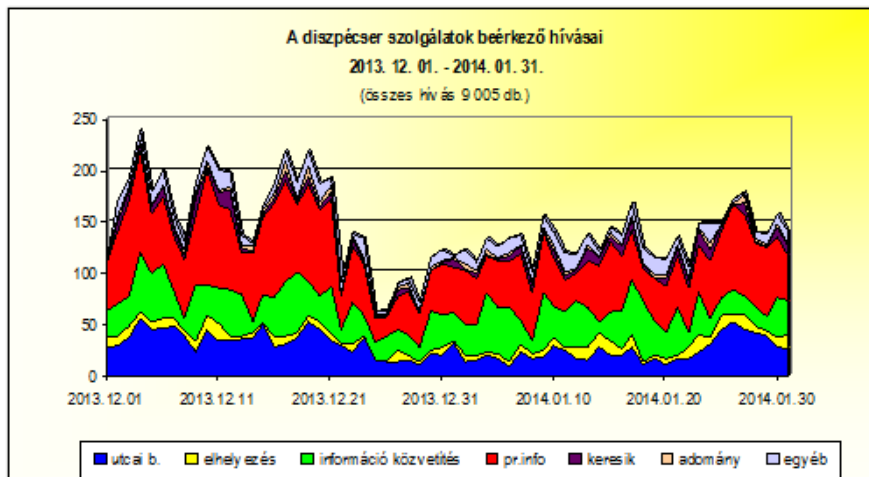
A látókörükbe kerülő menekültekkel, migránsokkal kapcsolatos kérdésre válaszolva kifejti a levélben, hogy Budapesten az Oltalom Karitatív Egyesület működteti az egyetlen Menekült és Migráns Szállót, ahová 2013-ban 28 vendég érkezett, 5 vendég pedig még korábban, előző év(ek)ben. Az itt elszállásolt egyének, illetve családok szükség szerint (naponta) egyszeri meleg ételmezt, hideg ételmezt ruhát és orvosi ellátást kapnak, ügyeik intézéséhez pedig szociális munkás segítségét vehetik igénybe.

A KENYSZI rendszerre vonatkozóan (is) tanulságos tapasztalatokat fogalmaz meg levelében az Egyesület vezetője. Kifejti, hogy „*a hajléktalan emberek ellátása speciális igényekkel bíró forma, ahol a „vendégek” a napi ételmezeradagjuk beszerzéséhez akár több intézmény szolgáltatását kell, hogy igénybe vegyék. (...) Azzal, hogy megpróbálja a rendszer egy-egy intézményhez kötni őket, ha nem is szándékosan, de akadályozza szabadságjogaikat.*”

Technikai probléma a rendszerrel kapcsolatban, hogy a jelentések készítésénél az első mentés időpontját veszi adottnak minden más alkalommal is, amikor későbbi rögzítésre kerül sor. Ehhez kapcsolódó másik probléma, hogy sokszor nem az utolsó mentés az utolsó (tényleges) állapot, ugyanis sokszor lefagy a rendszer, az oldalon nem lehet továbblépni, így gyakran mentés/rögzítés nélkül maradnak egyébként elvégzett munkák.

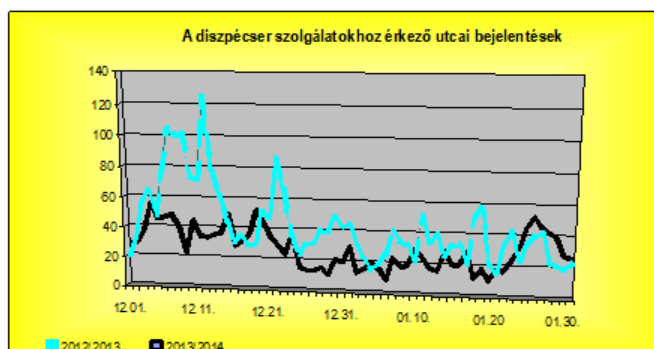
Ezeknek a technikai gondoknak a hosszadalmas és problémás adminisztrációja miatt energiát, szaktudást vonnak el az ellátók az ügyfelek gondozásától, illetve a visszafizetések, a bizonytalan elszámolási létszám miatt az ellátás(ok) jövője bizonytalan, a finanszírozottság biztosíthatósága nem kiszámítható. Sérlemzik, hogy a most működő rendszer épít arra, hogy – bár a nappali melegedőkben engedélyezett férőhelyszám fölött egy időben történő kihasználtság háromszorosának elszámolhatóságát felére csökkentették, az ellátó szervezeteknek köszönhetően hajléktalan ember nem marad ellátás nélkül, s a rendszer úgy vezeték be, hogy semmilyen kihasználtságra vonatkozó felmérés, tanulmány nem készült, az ellátó-intézményeket a döntés előkészítésébe, szakmai megalapozásába nem vonták be.

3. Az utcai szociális gondozó-szolgálatok tapasztalatai



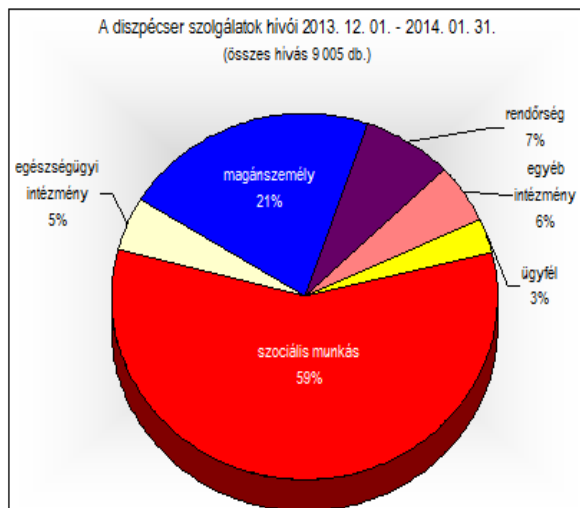
A *Menhely Alapítvány* diszpécserszolgálatának, és az utcai szociális gondozást végző szolgálatok országos hálózatának vezetője megkeresésemre *részletesen tájékoztatott*⁶ az utcai szociális munka idei téli tapasztalatairól, az alábbiak szerint.

2013. december 1. és 2014. január 31. között összesen 9005 hívás futott be a Regionális Diszpécser Szolgálatokhoz. Ezen belül a *Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálat*a és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budai Alközpontja összesen 5031 hívást kapott. Ez mind a két hónapban lényegesen kevesebb, mint az előző év hasonló időszakában. Ha figyelembe vesszük, hogy tavaly az Észak-magyarországi szolgálat nem működött, vidéken 15%-os a csökkenés, míg a központi régióban 24%-os.



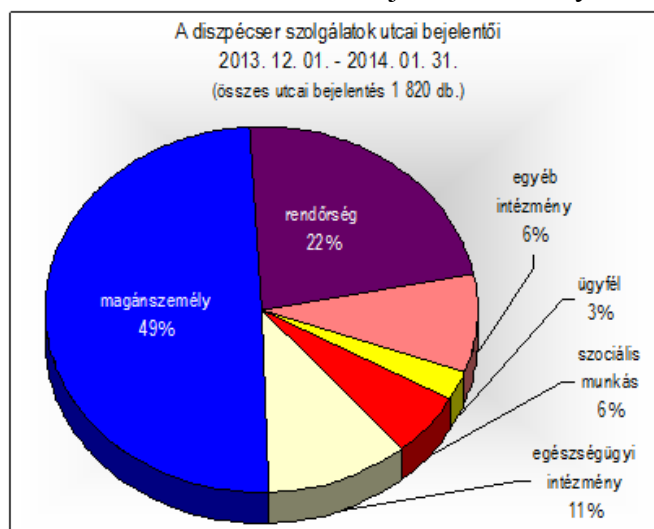
Ugyancsak lényegesen csökkent a közterületen kritikus helyzetbe kerülő emberekről beérkező hívások száma is, ilyen ügyben 1820 alkalommal keresték meg az Alapítványt (tavaly 2733), ebből 1369 hívás érkezett a Budapesten működő szolgálatokhoz (tavaly 2099).

⁶ Forrás: Egységvezető, *Menhely Alapítvány*, Diszpécserszolgálat



Hívók összetétele is változott az előző évekhez képest. A hívások többsége koordinációs tevékenységükhöz kapcsolódva jelenleg is szociális munkásoktól érkezik (59%), a magánszemélyektől érkező hívások száma lényegesen csökkent, 28%-ról 21%-ra, a közterületeken kritikus helyzetbe kerülő otthontalan emberekkel kapcsolatos bejelentések esetében 64%-ról 49%-ra. Lényegesen nőtt viszont a rendőrségtől kapott utcai bejelentések aránya, 16%-ról 22%-ra.

A szakemberek álláspontja szerint a hívások és ezen belül az utcai bejelentések számának csökkenését elsősorban az időjárási körülmények magyarázzák, 2013/2014 telén egy rövidebb decemberi és egy nagyjából 10 napos január végi időszak kivételével kifejezetten enyhe, tavaszi volt az idő. A diszpécser-szolgálatok vezetői továbbá a magánszemélyektől érkező hívások csökkenését emellett egyéb társadalmi-gazdasági folyamatok, így – feltételezhetően – az otthontalan emberekkel kapcsolatos előítéletek növekedése, a kriminalizációs szemlélet elterjedése is befolyásolhatja.



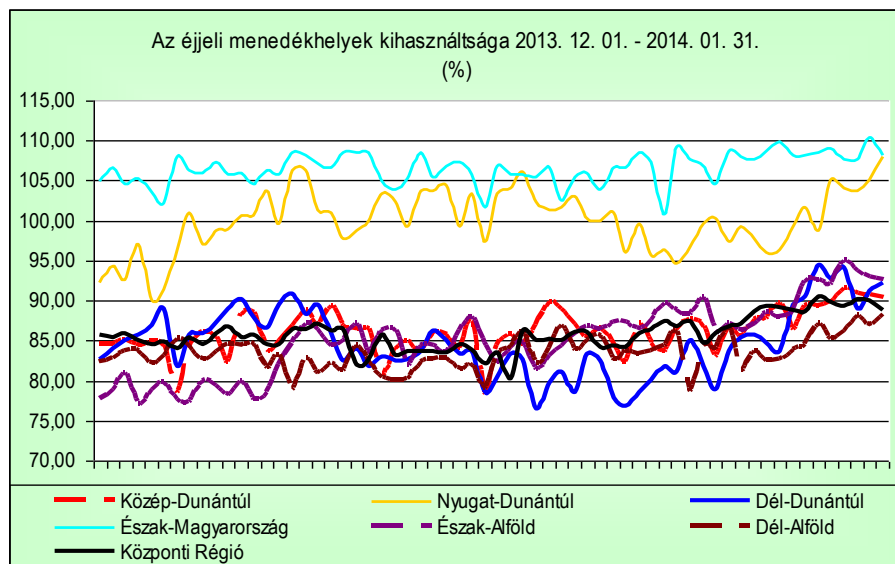
Hasonló folyamatként értékelték a részemre megküldött tájékoztatóban, melyben az éjjeli menedékhelyek kihasználtságát is láthatjuk. Mind a hét régióról elmondható, hogy a december-januári kihasználtsági adatok 5-10%-kal alacsonyabbak, mint a tavalyi év hasonló időszakában.

Míg tavaly január közepére öt régió intézményei is elérték a 100%-os kihasználtságot, idén ez csak két régióban fordul elő. Az Észak-magyarországi régió esetében mindhárom megyében (Nógrád, Heves, Borsod) a rászorulóknak számához képest kritikusan kevés a

férőhelyek száma, míg a Nyugat-dunántúli régió esetében a szombathelyi szálló 140% és a zalaegerszegi szálló 110% körüli kihasználtsága magyarázza a kiemelkedő adatokat.

Emellett vannak további olyan városok is, ahol súlyos a férőhelyhiány (Békéscsaba, Debrecen, Nyíregyháza), de a régió többi intézményének kisebb kihasználtsága miatt ez az összesített adatokból nem látszik.

A hajléktalan-ellátással foglalkozó szervezetek vezetői szerint a téli programok működését jelentősen nehezíti, hogy a finanszírozásukat biztosító pályázati források nem jutottak el a megfelelő időben a szervezetek egy részéhez.



Bár a pályázati felhívást 2013 augusztusában tették közzé és az eredmények október közepén már ismertek voltak a támogatások átutalása decemberben, a Magyar Államkincstárban az év végi zárás miatt elakadt, és azóta sem indult újra. Így olyan alapvető fontosságú források sem jutottak el időben a szervezetek egy részéhez, mint a lábadozó férőhelyek üzemeltetésének forrásai, vagy az utcai gondozó szolgálatok téli kiegészítő támogatása, ami azt jelenti, hogy nem változott az az évek óta felismerhető tendencia, hogy az ellátásért felelős szervezetek a támogatások ismeretében kezdhessék meg a programjaikat

Mindezek alapján jelentős problémát jelentett, hogy Budapesten kívül – ahol az alapvető kríziszolgálatok működését közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat biztosítja, így a krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok forrásai rendelkezésre álltak – a vidéki szolgálatok egy része nem jutott hozzá időben a szükséges támogatáshoz.

A fentiek összefüggésében fontos információ, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátásban kiemelkedő szerepet ellátó Menhely Alapítvány például a téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjait háromféle forrásból fedezi:

A Fővárosi Közgyűlés által nyújtott támogatásból, melynek egy része kifejezetten a téli krízisidőszak alap, illetve kiegészítő feladatait, a Krízisautót, valamint speciális utcai gondozó szolgálatokat támogatja. Ezen túlmenően, e forrásból fedezik az éjjel-nappal működő Diszpécser Szolgálat működését is, valamint a szállásnyújtó férőhelyek kiegészítő támogatását, mely kiemelten a közterületen, utcán élő hajléktalan emberek elhelyezését segíti.

2013-ban a Fővárosi Önkormányzat által a Menhely Alapítvány számára a pesti oldal ellátására biztosított forrás évi 190 millió forint.

A támogatásból, krízisautót, és speciális utcai gondozó szolgálatokat, regionális diszpécser szolgálatot működtet, valamint első befogadó szálláshelyek kiegészítő finanszírozását valósítja meg.

Fővárosi támogatással működő krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok 2013-2014		
Szervezet	Szolgáltatás típusa	Szerződött összeg
Menhely Alapítvány	Krízisautó	10 107 000
Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy	Krízisautó	4 815 000
Menhely Alapítvány	Speciális utcai szolgálat	2 929 500
Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei	Speciális utcai szolgálat	2 079 000
Magyar Vöröskereszt	Speciális utcai szolgálat	1 530 000
Keresztény Advent Közösség	Speciális utcai szolgálat	1 147 500
MA-szerződött összesen		22 608 000

A Menhely Alapítvány által működtetett Közép-magyarországi Regionális Diszpécser Szolgálat a fővárosi és Pest megyei szociális ellátó rendszer működéséről gyűjt és közvetít információkat, segíti a meglévő szolgáltatások és kapacitások minél optimálisabb kihasználását, mind az igénybe vevő rászorulóknak, mind a rajtuk segíteni akaróknak, mind a laikus érdeklődőknek. Működését a Fővárosi Önkormányzat támogatásából finanszírozzák, a téli krízisidőszakra eső költsége 12,5 millió forint.

A támogatás felhasználásával a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület által létrehozott konzorcium a közterületen élő hajléktalan emberek számára első befogadó férőhelyeket működtet, valamint a szállásnyújtó szervezetekkel szerződést köt e férőhelyek biztosítására. E program keretében konzorciumhoz csatlakozó fővárosi szállásnyújtó szervezetek olyan férőhelyeket biztosítanak a közterületen élő hajléktalan emberek számára, melyek elősegítik, hogy a közterület helyett inkább e szállásokat használják. Erre a feladatra az alapítvány a fővárosi támogatásból összesen 66 millió forint tervezett forrást biztosít.

A támogatás felhasználásával az alapítvány közvetlenül működteti a Bonos rendszert, melynek keretében 2013/2104 telén 70 pár és 20 egyedülálló férfi és 10 egyedülálló nő számára biztosított munkásszálláson férőhelyet. Ennek a programnak a tervezett éves költsége 20,5 millió Ft.

Az utcai szociális munkások számára 2013-2014. évben is folytatódik a „Közterület Helyett Emberibb Körülmények” program, mely a személyre szabott, egyedi elhelyezések költségeit és a kapcsolódó szociális segítő tevékenységeket finanszírozza. Eddig 33 pályázat érkezett be a konzorciumhoz, 49 ember elhelyezésére (24 férfi, 19 nő, 6 gyerek). A pályázatok támogatási igénye 9 millió Ft, az eddig elbírált pályázatok 8 millió Ft támogatásban részesültek.

1) Az utcai gondozó szolgálatok közvetlen állami támogatása

Amint az a rendelkezésemre bocsátott adatokból kitűnik, a Menhely Alapítvány három utcai szolgálatot működtet. Az erzsébetvárosi, a józsefvárosi és a külső-Ferencvárosi utcai gondozó szolgálatok működését a 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet (a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről) alapján az NRSZH által lebonyolított pályázaton keresztül a Magyar Államkincstár finanszírozza.

A három szolgálat (szolgálatonként) 6,625 millió forint támogatást kap évente, ebből a téli időszakra nagyságrendileg szolgálatonként 3,3 millió, összesen 9,9 millió forint a tervezett költség.

2) *A Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA) által lebonyolított, a szakminisztérium finanszírozásával működő téli krízispályázatokból.*

A Menhely Alapítvány téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjainak megvalósításához összesen 7,875 millió forint támogatást nyert a Hajléktalanokért Közalapítvány 2013-14. évi pályázati kiírásán. A támogatásból lábadozó férőhelyeket működtetnek a Vajdahunyad utcai éjjeli menedékhelyen, ahol napi háromszori étkezést, és ápolónői felügyeletet biztosítanak.

Az utcai gondozó szolgálataik és a Krízisautó számára a téli időszakban különösen fontos tárgyi eszközöket, termoszt, takarókat, ruhát, cipőket, élelmiszert, kórházi elhelyezéshez szükséges pizsamát, tisztálkodó szereket tudnak beszerezni, melyeket a rászorulóknak juttatnak el.

A Kürt utcai nappali melegedő pedig gyógyszerrel, és gyógyászati segédeszközökkel segíti a hajléktalan embereket a HKA pályázatából. Több más szervezethez hasonlóan az alapítványhoz sem érkeztek meg még ezek a források a vizsgálat időpontjában.

A Menhely Alapítvány munkatársai azt is hangsúlyozták a válaszlevelükben, hogy a szabálysértési törvény október közepén elfogadott módosításának vidéken nem volt érzékelhető hatása, mivel egy-két nagyobb város kivételével az önkormányzatok nem jelöltek ki védett területeket, illetve a most kijelölt belvárosi területeken eddig sem tolerálták a fedél nélküliek életvitelszerű tartózkodását.

Ugyanakkor Budapesten a Fővárosi Önkormányzat december elején elfogadott rendelete – a Menhely Alapítvány álláspontja szerint – több szempontból is problémás helyzetet eredményezett. Az Alapítvány képviselői sérelmezték, hogy a törvénymódosítás szövegébe az utolsó pillanatban, módosító javaslatként bekerült világörökségi területek és puffer-zónájuk egész kerületekben zárta ki a fedél nélkül élő emberek életvitelszerű közterületen tartózkodását (I., V., VI. kerületek), de a közgyűlési rendeletalkotást követően ez kiegészült fővárosi aluljárók többségével, a játszóterek, oktatási gyermekvédelmi intézmények, temetők 100 méteres, a BKV megállók 50 méteres körzetével, valamint a kerületi önkormányzatok által kijelölt területekkel. Utóbbiak esetében az Alapítvány szerint még az sem állapítható meg, hogy az egyes területek kijelölése valóban a törvény rendelkezéseinek megfelelően a közrend, a közegészségügy vagy a közbiztonság szempontjait figyelembe véve történt-e meg.

Ezzel összefüggésben azt is hangsúlyozták, hogy „az, hogy a hajléktalan emberek életvitelszerű közterületen való lakásának jogszabályi tiltása nem alkalmas probléma kezelésére, és nem nyújt semmiféle megoldást, alternatívát, eddig is nyilvánvaló volt. A rendelet elfogadását követően az is egyértelművé vált, hogy sikerült alkalmazhatatlan, betarthatatlan, végrehajthatatlan jogszabályt alkotni. Az, hogy egy adott terület védett vagy nem védett, az esetek jelentős részében csak a helyszínen, vagy pontos távolságmérés hiányában még ott sem derül ki egyértelműen, és ezt sem az érintett fedél nélküli emberek, sem a velük szemben eljárók nem tudják megállapítani. Az utcai szociális munkások legfeljebb arról tudják tájékoztatni ügyfeleiket, hogy tiltott helyen tartózkodnak, de arról már nem tudnak hiteles információt adni, hogy hová mehetnének. Ráadásul pusztán az érintett terület nagysága is kizárja a rendelet kiszámítható, konzekvens végrehajtását, az ebből fakadó bizonytalanság fokozottan kiszolgáltatottá teszi az érintetteket.”

Mindezt az Alapítvány munkatársainak a végrehajtással kapcsolatos gyakorlati tapasztalatai is alátámasztják. Az Alapítvány tájékoztatása szerint annak érdekében, hogy az érintett otthonlan embereket megpróbálják megkímélni a végrehajtás káros következményeitől, igyekeztek ütemtervben, eljárásrendben, protokollokban megállapodni a rendőrséggel valamint a Fővárosi Rendészeti Igazgatósággal.

Ezeket a megállapodásokat azonban az Alapítvány véleménye szerint a hatóság részéről történt váratlan akciók, előre nem egyeztetett belső utasítások rendre felülírták.

Tapasztalataik alapján a fenti hatóságokkal való kommunikációt nagymértékben nehezíti, hogy hierarchikus rendszerükből következően nem rendelkeznek kellő fogadókészséggel az egyenrangú szervezetek önkéntes együttműködésén alapuló koordinált alapítványi működés és kommunikáció iránt. Másfelől az Alapítvány munkatársai a szervezetek közötti kapcsolattartás minőségét is kifogásolták, így például több alkalommal jelezték, hogy az utcai gondozó szolgálatok a téli időszakban az 1/2000-es SZCSM rendelet⁷ előírásainak megfelelően 16-22 óráig működnek,⁸ így olyan szociális munkásokat, akik ismerik az ügyfeleket, és hatékonyan tudnak együttműködni elhelyezésükben, ebben az időszakban tudnak a helyszínre küldeni. Ezen az időszakon kívül csak az egész Központi Régió ellátásáért felelős krízisautó áll rendelkezésükre, és attól függően, hogy az éppen kritikus állapotú ember mentését végzi-e, kiszámíthatatlan, hogy tudnak-e, illetve mennyi idő alatt tudnak a tiltott területen tartózkodó, de nem kritikus állapotú emberek elhelyezési igényeire reagálni. Ezzel szemben a délutáni, kora esti órákban csak elvétve kaptak jelzést, míg a hatósági intézkedések jelenleg a reggel 6 óras, délután 15 óras és az esti 23 óras időpontokra koncentrálnak.

Mindezekon túl az Alapítvány beszámolója szerint további nehézségeket okoz, és az ügyfelek életét, testi épségét is veszélyeztetheti az, hogy miközben jelentősen, (16%-ról 22%-ra) nőtt a rendőrségtől érkező utcai bejelentések aránya, a hívások jelentős részében nem, vagy csak nagyon nehezen sikerül meghatározni, hogy a fellelt hajléktalan egyben rossz állapotú-e, és ezért kérnek segítséget, vagy rendészeti intézkedés keretében tiltott területen talált, de nem feltétlenül kritikus állapotú ember elhelyezése miatt telefonálnak.

A Menyhely Alapítvány válaszelevelében arról is tájékoztatott, hogy az EGT/Norvég Civil Támogatási Alaptól nyert támogatás segítségével 2013. október 1-én indították el „A Hajléktalan emberek esélyegyenlőségéért” című programot, melynek keretében az ellátórendszer különböző szereplőit, a szociális munkásokat és magukat a fedél nélkül élő embereket is igyekeznek felkészíteni a hajléktalan embereket érintő jogszabályváltozások okozta helyzetekre. A diszpécser szolgálatnál külön protokollt dolgoztak ki a rendőrségtől érkező hívások kezelésére, a krízisautók személyzetét és az utcai szociális munkásokat folyamatosan tájékoztatják a különböző megállapodásokról, változásokról, várható eseményekről.

Az Alapítvány számára december közepére egyértelművé vált, hogy a meglévő eszközeikkel nem tudnak kellő hatékonysággal fellépni a fedél nélkül élő emberek védelmében, ezért létrehoztak egy olyan napi 24 órában működő gyorsreagálású egységet, melynek feladata az intézkedő hatósági személyek és az otthontalan emberek közötti mediáció, a rászorulóknak jogainak biztosítása. A rendőrséggel kötött megállapodásuk értelmében az intézkedésről közvetlenül ők értesítik munkatársaikat. Ezek a jelzések azonban rendszertelenül, érkeznek be az Alapítványhoz, viszont minden olyan esetben, amikor munkatársaik a helyszínre érkeztek, érdemi segítséget tudtak nyújtani, vagyis nem került sor szabálysértési előállításra.

A diszpécser szolgálat adatai szerint december közepétől január végéig 13 szabálysértési eljárás lefolytatására került sor, amelyet két, egyenként néhány napos akció keretében fogadosítottak. A szabálysértési irodában minden esetben *figyelmeztetés* büntetést szabtak ki.

⁷ Pontosan: 1/2000 (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működési feltételeiről

⁸ Ez a több mint 10 éves szabályozás az Alapítvány álláspontja szerint jelentősen nehezíti a közterületen élő emberek hatékony ellátását, mert nem teszi lehetővé, hogy az egyes ellátási területek speciális igényeihez rugalmasan alkalmazkodjunk. Ezt a szakminisztériumnak már több alkalommal jelezték, kérve a jogszabályi háttér módosítását.

Több olyan elkövető is volt, akit többször előállítottak, és legalább egy olyan, akit háromszor, az intézkedésekkel összefüggésben pedig a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budaörsi úton kialakított szállásán 4 fő töltött el (önkéntesen) 1-1 éjszakát.

Az intézkedéssorozat egyik legjobban érzékelhető közvetett hatása az Alapítvány álláspontja szerint az volt, hogy a belvárosi területeken megnehezült az otthontalan emberek felkutatása. Sokan közülük arról számolnak be, hogy nincs stabil helyük, mindig ott töltik az éjszakát, ahol rájuk esteledik. A krízisautó működésében általánossá vált, hogy egy-egy rossz állapotú embert akár 3-4 olyan helyen is próbálnak megkeresni, ahol korábban találkoztak vele, többnyire kevés sikerrel.

A diszpécsterszolgálat munkatársainak tapasztalatai szerint az otthontalan emberek egy másik csoportja elhagyja a közterületeket és romos, üresen álló épületekbe, pincékbe, padlásokra, üres telkekre húzódik be. Ezekben a helyszíneken közvetlen környezetük is veszélyt jelent életükre, testi épségükre, miközben felkutatásuk, fizikai és mentális állapotuk figyelemmel kísérése és veszélyes, olykor szinte lehetetlen a szakemberek számára.

A Menhely Alapítvány munkatársainak tapasztalatait a részemre megküldött statisztikai adatokkal is alátámasztották. Krízisautójuk 2010-ben 100 közterület felkeresésekor 79 emberrel találkozott, 2012/2013 telén 75-tel, míg 2014 januárjában 63 embert talált kint. Ezek az adatok az utcai bejelentésekkel kapcsolatos kiszállásokat és a külterületeken, fix helyen lakó emberek felkeresését is tartalmazzák, a belvárosban ennél sokkal rosszabb a helyzet, teljesen általános, hogy 8-10 helyszínen minden erőfeszítésük ellenére is csak 2-3 embert sikerül megtalálniuk.

Hasonló adatok láthatóak a Budapesten működő utcai szolgálatok által – a február 3-ai adatfelvétel során – összegyűjtött kérdőívek számánál is, 2010-ben 1252 db-ot, 2013-ban 1057-et sikerült felvenni közterületen élő emberekkel, míg 2014-ben az előzetes adatok alapján a kitöltött kérdőívek száma várhatóan 900 alatt marad. (A 2014. évi „Február Harmadika” adatfelvétel eredményei jelenleg feldolgozás alatt állnak, a beérkezett kérdőívek összeszámlálása folyamatban van.)

Az éjjeli menedékhelyek kihasználtsági adataival összefüggésben a Menhely Alapítvány munkatársai azt tapasztalták, hogy a belvárosi kerületek területéről kijebb húzódó otthontalan emberek jellemzően nem veszik igénybe az ellátórendszer szolgáltatásait, ugyanakkor a külső kerületekben dogozó utcai szociális munkások sem számoltak be arról, hogy valamely külső kerületben megnövekedett volna a fedél nélküli személyek száma.

Az intézkedések hatására tehát – a Menhely Alapítvány álláspontja szerint – a tiltott területeken nem lett kevesebb fedél nélküli ember, csak kevésbé nyilvánvaló a jelenlétük, nehezebbé vált a felkutatásuk, ami azzal jár, hogy az Alapítvány munkatársai kevésbé tudnak segítséget nyújtani a számukra.

Az Alapítvány szerint az is problémát jelent, hogy az utcai gondozó szolgálatok által gondozott – nehezen felkutatott – emberek egy részének elhelyezését nem tudja az ellátórendszer biztosítani. Őket hiába szállítják be valamelyik intézménybe, 1-2 napon belül visszakerülnek az utcára, mert problémáik kezelésére a meglévő intézmények nem alkalmasak, a speciális ellátást nyújtó egységek, részlegek szinte teljesen hiányoznak az ellátásból. Jellemzően hiányoznak a súlyos állapotú pszichiátriai és szenvedélybeteg emberek ellátására alkalmas egységek, de nagyon kevés az akadálymentesített intézmény is.

A meglévő intézmények közül a nagyon súlyos állapotban lévő emberek ellátására leginkább alkalmas hajléktalanok otthonában a fővárosban összesen 60 férőhely áll rendelkezésre, ezekre közvetlenül az utcáról bekerülni szinte lehetetlen. Arra, hogy ezt az ellátási hiányt kezelni tudják, az Alapítvány munkatársai nem látnak reális lehetőséget, mivel a civil szervezetek a kapacitásszabályozás miatt új intézményeket nem tudnak létrehozni, és ezek fenntartása, finanszírozása a jelenlegi rendszerben nem megvalósítható.

A Menhely Alapítvány a részemre megküldött tájékoztatásban kiemelten felhívta a figyelmemet a KENYSZI-TEVADMIN adminisztrációs rendszer anomáliáira:

„A nappali melegedők esetében a KENYSZI rendszer változatlanul ütközéseket regisztrál abban az esetben, ha a nappali melegedő szolgáltatásait egy igénybevevő több engedélyesnél, szolgáltatónál veszi igénybe. A nyilvántartási rendszer alapján az ütközések csökkentik a napi elszámolható igénybevételek számát, melyet – a Magyar Államkincstár (MÁK) tájékoztatása szerint – a normatíva elszámolásnál figyelembe fognak venni. Amennyiben az ütközésekkel csökkentett forgalmat tekintik az elszámolás alapjának – aminek jogszabályi alapja nincs – akkor az ellátók álláspontja szerint egyrészt jogilag aggályosan járnak el, másrészt veszélyeztetik az ellátást, hiszen az ütközések egy-egy szolgáltatónál 10-70%-os finanszírozás-csökkenést is jelenthetnek.”

A KENYSZI rendszer anomáliáira a korábbi jelentéseim mellett a szakmai szervezetek és az ellátottak érdekeit képviselő szervezetek is többször felhívták már a figyelmet, ennek ellenére változás nem történt, sőt a jogszabályokkal ellentétes értelmezés több ponton is megerősítést kapott. Az éves normatíva elszámolásával kapcsolatos, a Magyar Államkincstár által 2013-ban lefolytatott ellenőrzések során a nappali melegedők esetében több szervezetenél is a KENYSZI rendszerben szereplő adatokat tekintették az elszámolás alapjának. Ez az ellátók álláspontja szerint visszás gyakorlat, hiszen a normatíva elszámolásával kapcsolatos előírásokat a mindenkori költségvetési törvény határozza meg. Az elmúlt években a költségvetési törvények a külön jogszabályban előírt nyilvántartásokat jelölik meg az elszámolás alapjának, ami azonban nem azonos a KENYSZI rendszer által rögzített adatokkal. A MÁK jelenlegi álláspontja ellen az érintett szervezetek fellebbezést nyújtottak be.

A Menhely Alapítvány további gyakorlati problémaként fogalmazta meg azt is, hogy a 2013. évi normatíva elszámolásához a MÁK által készített nyomtatványokra rávezették, *„A fenti adatok az ellátottakról szóló nyilvántartásokban foglalt adatokon alapulnak, megegyeznek a KENYSZI nyilvántartásban szereplő adatokkal, és a valóságnak megfelelnek.”* nyilatkozatot, amely az ellátásért felelős szervek véleménye szerint nélkülöz minden jogszabályi alapot. Ráadásul, teljesülése az ellátó szervezetek szerint önmagában is megvalósíthatatlan, hiszen ha az ellátottakról szóló nyilvántartások a valóságon alapulnak – vagyis a tényleges igénybevételek adatait tartalmazzák – lehetetlen, hogy egyezzenek a KENYSZI rendszer adataival, amelyek kezelése az ellátó szervezetek számára nem kiismerhető.

Az Alapítvány arra is felhívta a figyelmemet, hogy amennyiben a normatíva elszámolásakor nappali melegedők esetében a továbbiakban is a KENYSZI rendszer adatait veszik figyelembe, várhatóan a közeljövőben több intézménynek lesznek működési problémái, hiszen a KENYSZI rendszerben rögzített, elszámolhatónak tartott forgalmi adatok akár 50%-os különbséget is mutathatnak a valós adatokhoz képest.

Mindezek alapján, az Alapítvány álláspontja szerint – figyelembe véve azt a tényt, hogy a normatíva igénylése előre, annak elszámolása pedig utólag, a megvalósult forgalmi adatok alapján történik – fennáll a veszélye annak, hogy tervezhetetlenné válik a nappali melegedők működtetése.

4. További megkeresésekre beérkezett válaszok

4.1. NRSZH – és Budapest Főváros Kormányhivatala

A Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatal (NRSZH) számára küldött megkeresésemre beérkezett tájékoztató levelében az NRSZH főigazgatója azt írta, hogy kifejezetten a krízisidőszak idejére meghirdetett pályázatokra, valamint a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszerének gazdálkodására vonatkozó adatokkal nem rendelkeznek, így erről, a kért konkrét számadatokról, tájékoztatást adni nem áll módjában.

A főigazgató válaszában arra is kitért, hogy az ún. igénybevevői nyilvántartást – amelynek a finanszírozásra kiható jogkövetkezményei is vannak – a Hivatal 2012. július 1-jétől működteti, és a nyilvántartás vezetésének kezdetétől jelenleg is folyamatosan vezetik az egyedi adatszolgáltatásra irányuló igénybevevői megkeresések statisztikáját.

A rendelkezésemre bocsátott adatok alapján megállapítható, hogy 2012. második félévében 127 esetben kértek adatszolgáltatást az NRSZH-tól, míg 2013-ban ez a szám 258 volt. Az egyedi tájékoztatás-kérés minden esetben hajléktalan személyek nappali ellátása szolgáltatásra vonatkozott. Az NRSZH ezeket az adatkéréseket minden esetben haladéktalanul teljesítette, ezzel összefüggésben panasz nem érkezett a Hivatalhoz. A főigazgató válaszában azt is kiemelte, hogy együttműködésre törekednek a hajléktalanok érdekvédelmét segítő szervezetekkel, valamint az ellátó intézményekkel.

A megkeresésemmel szintén érintett *Budapest Főváros Kormányhivatalának (Kormányhivatal) kormány megbízottja által megküldött tájékoztató levél* valamennyi feltett kérdéssel kapcsolatban a kerületi önkormányzatok által ismertett információkkal egybehangzó tényeket, adatokat, álláspontot tartalmaz. A Kormányhivatal válasza megerősíti az általa felügyelt kerületi önkormányzatoktól kapott válaszokat, az ellátási szerződések, ételosztási célú közterület használatra vonatkozó panaszok, intézmények közötti együttműködés és a szabálysértési szankcionálás gyakorlatát, a lefolytatott eljárások számát érintő tapasztalatok tekintetében egyaránt.

A kormány megbízott tájékoztatása szerint a hajléktalanok ellátására vonatkozó kötelező önkormányzati feladatok az elmúlt évhez képest nem növekedtek, ezek finanszírozási háttere sem változott számottevően. Kiemeli, hogy „*a kerületi önkormányzatok hatályos rendeletei nem szankcionálják az életvitelszerű közterületi tartózkodást és az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen történő tárolását.*”

A Kormányhivatal a hajléktalan zónák bevezetésének következményét a szociális engedélyezés és ellenőrzés során nem észlelte. Nem került benyújtásra magasabb számban krízis férőhely iránti kérelem, ahogy panasz és közérdekű bejelentés sem érkezett férőhelyhiány tárgyában.

A Kormányhivatal által érzékelhető negatív, intézkedésre okot adó következménye a Fővárosi Közgyűlés rendeletében kijelölt hajléktalan-mentes zónák bevezetésének közegészségügyi-járványügyi szempontból nincs. Ugyanakkor néhány pozitív következményt hangsúlyoz levelében a kormány megbízott: a hajléktalan-mentes zónák bevezetésének következtében az utasok, járókelők az aluljárókat rendeltetésszerűen tudják használni; az életvitelszerű használattal járó hulladék-felhalmozódás, s ennek következtében rovarok, rágcsálók búvóhelyének kialakulása megszűnik, az akadálytalanra váló rendszeres közterületi takarításnak köszönhetően az érintett területek higiénés helyzete (tovább) javul.

A kormány megbízotton keresztül *a jegyzőktől kapott tájékoztatásokból kitűnik, hogy a kerületi közterület-felügyelőket* oktatásban részesítették a hajléktalanokkal kapcsolatos bánásmódról. Az eljárás során a megelőzésen, a figyelmeztetésen, a szociális ellátórendszerben való elhelyezésen van a hangsúly, illetve a közterület-felügyelőknek ismerniük kell a Budapest Főváros Honlapján hozzáférhető „*Fővárosi Szociális Kalauz 2014.*” című kiadvány hajléktalanokra vonatkozó információit is. A Fővárosi Közgyűlési Rendelet hatályba lépése után a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága kiadott egy „*Eljárási protokollt*”, melyet követendő példaként megküldtek az önkormányzatoknak is, a kormány megbízott pedig válaszelevele mellékleteként számomra is megküldte.

A kerületi önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlatával összefüggésben a kormány megbízott kiemeli levelében, hogy a Kormányhivatal figyelemmel kíséri Budapest Főváros Önkormányzatának és a fővárosi kerületi önkormányzatoknak a tárgyi kérdéskörrel kapcsolatos rendeleteit, különös tekintettel a közösségi együttélés szabályairól és a közterület-használatról szóló rendeletekre.

Törvényességi felhívás kibocsátására ez idáig e tárgyban nem került sor, szakmai segítségnyújtás keretében hívta fel egyes különösen fontos szempontokra a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületeinek figyelmét a Kormányhivatal.

4.2. Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA)

Az Alapítványi Iroda a pályázati programokról küldött tájékoztatásában kifejtette, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumával szerződve, a Hajléktalanokért Közalapítvány tervezésében és bonyolításában, a Közép-magyarországi régióra (amely Budapestet és Pest megyét öleli fel) vonatkozóan 186.450.000 pályázati forrás áll rendelkezésre, melynek forrása a központi költségvetés.

A pályázati döntések nyomán ebből a forrásból 40.818.000 Ft támogatás jut a 2013-14. évi téli ellátásokra Budapesten. A hideg időszak miatti problémákra az alábbi három programot hirdette meg a Hajléktalanokért Közalapítvány:

1. program: Étkeztetés támogatása éjjeli menedékhelyen és lábadozóban a téli időszakban. A támogatás az éjjeli menedékhelyeken alvók vagy lábadozók (betegszobák) szolgáltatását igénybe vevők napi egyszeri, minimális kiegészítő étkezésének biztosítására szolgál a 2013. november 1. és 2014. március 31. közötti időszakban. A programban kizárólag ételkészítési költségek támogathatók, maximum 100 Ft/fő/nap összeggel.

2. program: Nappali melegedők munkanapokon túli nyitva tartásának támogatása a téli időszakban. A támogatás a nappali melegedők szombat-vasárnapi és egyéb munkaszüneti napi nyitva tartására szolgál a 2013. november 1. és 2014. április 30. közötti időszakban.

3. program: Utcai gondozó szolgálatok kiegészítő támogatása a téli időszakban. A támogatás a közterületeken élő hajléktalan emberek ellátását segítő, a közvetlen életveszély elkerülését célzó programokra adható a 2013. november 1. és 2014. április 30. közötti időszakban. Az adható maximális támogatás 280 ezer Ft/utcai gondozó szolgálat.

A Fővárosi Közgyűlés forrást biztosít a hajléktalan emberek ellátására, kiemelten az utcán élők fedélhez juttatására, ennek megvalósítására közszolgáltatási szerződést kötött a Menhely Alapítvány és Magyar Máltai Szeretetszolgálat által alakított Konzorciummal.

2012-ben, 2013-ban (és várhatóan 2014-ben) a biztosított forrás évi 270 millió Ft. Ebből a téli krízisidőszak kiegészítő programjaira 72 millió Ft, az egész évben történő szállásnyújtásra 198 millió Ft a Főváros támogatása. A konzorcium által támogatott programok:

Diszpécser-szolgáltatás: A Menhely Alapítvány által működtetett Közép-magyarországi Diszpécser Szolgálat a fővárosi és Pest megyei szociális ellátó rendszer működéséről gyűjt és közvetít információkat, segíti a meglévő szolgáltatások és kapacitások minél optimálisabb kihasználását, mind az igénybe vevő rászorulóknak, mind a rajtuk segíteni akaróknak, mind a laikus érdeklődőknek. Munkájukat 2011 novemberétől a segíti a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alközpontja, az ő feladatuk a budai kerületekből érkező utcai bejelentések fogadása.

Krízisautó szolgáltatás: A Krízisautó elsősorban a téli hideg időszakban, 24 órában működő szolgálat. Közterületen tartózkodó hajléktalan emberek ellátáshoz jutását, krízishelyzetek megoldását segíti elő. A téli krízisidőszakban tevékenységeit speciális utcai szolgálatok egészítik ki, melyek az ellátási területükön kívül is mozgósíthatók. A feladatot a két gesztor szervezet 2013/14 telén négy másik szervezet – a Baptista Szeretetszolgálat, a BMSZKI, a Keresztény Advent Közösség, valamint a Vöröskereszt – bevonásával látja el.

Első Befogadó Szálláshelyek működtetése: A két gesztor szervezet a közterületen élő hajléktalan emberek számára első befogadó férőhelyeket működtet, valamint a szállásnyújtó szervezetekkel szerződést köt e férőhelyek biztosítására.

E program keretében a fővárosi szállásnyújtó szervezetek olyan férőhelyeket biztosítanak a közterületen élő hajléktalan emberek számára, melyek elősegítik, hogy a közterület helyett inkább e szállásokat használják. A konzorcium tagjai 2013-ban 460 fő elhelyezését vállalták 365 napon keresztül, mely összesen 142 600 vendégéjszakát jelent.

A 2013-2014-es krízisidőszak finanszírozási keretösszegére vonatkozó kérdéssel kapcsolatban a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH), megkeresését javasolta az Alapítvány, mivel az általuk működtetett KENYSZI rendszer adataiból a téli időszakra is finanszírozási információk nyerhetők. Az utcai szolgálatok éves finanszírozásáról szintén az NRSZH rendelkezik információkkal mivel a szolgálatok pályázati finanszírozását is a hivatal működteti.

Ételosztási célú közterület-használattal kapcsolatos jelzés pedig az Alapítványhoz nem érkezett.

A Közalapítvány a tájékoztatásában azt is kifejtette, hogy érdeklődve várja a támogatott lakhatás szociális ellátásának gyakorlati megnyitását a hajléktalan emberek, köztük a közterületeken élők előtt is, mivel jelenleg a támogatott lakhatás bevezetésének kezdeti lépései zajlanak a Közalapítványnál – más célcsoportok számára.

Végezetül a Közalapítvány a szabálysértési eljárásokkal összefüggésben két visszajelzésről számolt be: mindkettőt annak kapcsán kapták, hogy a szabálysértési eljárások intézésére hajléktalan szállót kívántak a hatóságok igénybe venni. Helyhiány illetve az infrastruktúra állapota miatt végül szándékuktól elálltak, és Budapesten önálló kirendeltséget hoztak létre a hajléktalanokkal szembeni szabálysértési eljárások intézésére. A hatóságok által a hivatalba szállított emberek szociális segítségét a helyszínen a Magyar Máltai Szeretetszolgálat végzi.

4.3. Az aktuális jogalkotói álláspont

Az *AJB-8180/2013.* ügyszámon folyamatban lévő, e vizsgálathoz szorosan kapcsolódó ügyben folytatott levélváltás során megismertem a belügyminiszter és a közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontját a nem rendeltetés-szerű közterület-használat szankcionálásával, és az életvitelszerű közterületen tartózkodással kapcsolatban, amelyek az alábbiakban összegezhetőek.

4.3.1. A közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatásában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XXI. cikkének a közterületek használatával összefüggő szabályait az Alaptörvény IV. módosítása vezette be. A jogalkotó szándéka szerint ez a rendelkezés nem a hajléktalanság és a hajléktalan személyek elleni szankcióként, kriminalizálási törekvésként született meg, hanem arra kívántak lehetőséget nyújtani, hogy az állam és az önkormányzatok – egyes közterületeken, pontosan meghatározott szempontrendszer alapján – megtilthassák az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

A jogalkotó a módosítás elfogadásakor tekintettel volt a tárgyban nemzetközi gyakorlatra is: kiemelt figyelmet fordított az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogokra, ugyanakkor a miniszter a válaszában azt is kiemelte, hogy ugyanez az egyezmény teszi lehetővé az egyes államoknak azt, hogy a közrend, közbiztonság és a közegészség biztosítása érdekében megtegyék a szükséges intézkedéseket.

A miniszter kifejtette, hogy a hivatkozott nemzetközi norma alapján járt el például az olasz kormány, amikor a mozgás szabadságának a határait az egészségre és a biztonságra való korlátozásnál húzza meg, vagy a horvát és a lengyel alkotmány, amelyek minden alapjog és szabadságjog határát mások jogának érvényesülése, a közrend, a közérkölc és a közegészségügy biztosításával határozzák meg. Hasonló elhatárolást alkalmaz a mozgás szabadságának jogával kapcsolatban a szlovén vagy a litván alkotmány is, a román alkotmány pedig az állampolgárok közegészséghez való jogát együtt nevesíti a közbiztonsággal és a nemzetbiztonsággal összefüggő korlátozó intézkedések bevezetésének a lehetőségével.

A miniszter szerint a fenti jogalkotási szellemiségbe illeszkedik a magyar jogalkotó szándéka is, amikor a hivatkozott nemzetközi példákban is szereplő, egyértelműen kijelölt alkotmányos értékek (közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek) védelme érdekében ad lehetőséget az állami fellépésre. A magyar megoldás a restrikcio irányát azzal teszi egyértelművé, hogy szabályozási lehetőséget biztosít az államnak és a helyi önkormányzatoknak arra, hogy azok az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást jogellenessé minősíthessék.

A részemre megküldött válaszban azt is kifejtette a miniszter, hogy az Alaptörvény IV. módosítása garanciális elemeket is tartalmaz, mivel a feltétel nélküli felhatalmazás helyett a tilalom kizárólag a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében valósulhat meg, vagyis a jogalkotó csak célhoz kötötten vezetheti be a tilalmat. A szabályozás garanciális elemét jelenti továbbá az is, hogy a tilalom csak a közterület meghatározott részére alkalmazható, tehát amennyiben egy önkormányzat a teljes területére nézve állapítaná meg, alaptörvény-ellenesnek minősülne a rendelete.

A miniszter álláspontja szerint az is a jogellenes szankcionálás ellen ható tényező, hogy a Kúria vagy az Alkotmánybíróság minden esetben felülvizsgálhatja majd azokat a jogszabályokat, amelyek esetében fennáll az alapjogsértő jelleg, így lehetőség nyílik a fenti követelményeket megsértő szabályok megsemmisítésére. Ezzel összefüggésben a miniszter azt is kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság korábbi – az alapvető jogok biztosa által előterjesztett indítványnak helyt adó – döntése szerint a tárgyban önkormányzati rendeletek megalkotására adott korlátlan, biankó felhatalmazás tette alkotmányellenessé a korábbi szabályozást, a módosítás pedig ily módon a testület által meghatározott kritériumoknak eleget téve szabályoz, nem kriminalizálja a hajlék nélkül élő személyeket és a hajléktalansággal kapcsolatos általános jellegű tiltó rendelkezéseket sem tartalmaz.

A miniszter tájékoztatása szerint az előzőekben kifejtett alapelvek figyelembe vételével fogadta el a kormány a szabálysértési törvény 2013. október 15-étől hatályos módosítását, amelyben új szabálysértési tényállásként nevesítették az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegését. A tényállás a közterület életvitelszerű tartózkodási helyként használatát szankcionálja, amelynek jogellenessége csak két konjunktív feltétel teljesülésével állapítható meg: a magatartással érintett terület a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterület vagy a helyi önkormányzat rendeletében a bemutatott alkotmányos követelmények figyelembe vételével meghatározott (körülhatárolt) közterületrész és a szabálysértést elkövető a fenti területet a szabálysértési hatóság képviselői felkérése ellenére – önként – nem hagyja el.

A miniszter a jogbiztonság elősegítéseként hivatkozott a szabálysértési törvény új fordulataira tekintetben, hogy ez a norma definiálja az életvitelszerű tartózkodás fogalmát.

Eszerint életvitelszerű a közterületen tartózkodás, ha megállapítható, hogy arra a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt (védendő) területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a körülményekből vagy az érintett személy magatartásából arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – pl. különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állatok tartása – az elkövető a kijelölt területen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a fogalom részeként meghatározott tevékenységek csupán példázó felsorolást adnak, az életvitelszerűség szempontjából leginkább jellemző cselekvéseket kívánta bemutatni a jogalkotó. Az életvitelszerűség megállapításához ezeket a fogalmi elemeket alapul véve szükséges az adott eset összes körülményét figyelembe venni, vizsgálni. A miniszter válaszában arra is kitért, hogy a jogszabályok szigorú korlátokat szabnak a szabálysértéssel kapcsolatba hozható közterületek kijelölésének.

Ez azt jelenti, hogy a világörökségi terület fogalmát a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény tartalmazza, amelynek 2.§ 5. pontja értelmében a világörökségi terület magában foglalja a világörökségi helyszínt és annak védőövezetét. A törvény I. melléklete felsorolja Magyarország világörökségi területnek minősülő területeit, amelyeket az Országgyűlés jelöl(t) ki a kulturális örökség védelme érdekében, azaz a szabálysértési tényálláshoz már nem szükséges az, hogy ezen területeket az önkormányzatok rendeleteikben ismét meghatározzák. A területeket tehát az Alaptörvény által megengedett szabályozási cél – vagyis a kulturális örökség védelme érdekében – jelölték ki.

A települési önkormányzatok kizárólag a saját, világörökségi minősítést nem kapott közterületeiket illetően jelölhetnek ki ún. tiltott területrészeket, de természetesen annak sincs akadálya, ha valamely önkormányzat eltekint az erre vonatkozó rendeletalkotási lehetőségtől. A helyi jogalkotást ebben az esetben tovább korlátozza az a körülmény, hogy a tiltásra csak az Alaptörvény megszabta keretek között, egyes meghatározott területeken, a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy és a kulturális értékek védelme érdekében kerülhet sor. Ez alapján a minisztériumi álláspont szerint nem lehet alkotmányos az olyan önkormányzati szabályozás, amely a település egészén, teljes közigazgatási területén büntetni rendelné a hajléktalanságot, valamint a területrészek kijelölésével az önkormányzatoknak implicit bizonyítási kötelezettségük is keletkezik arra, hogy a kijelölés Alaptörvénnyel való összhangját – akár egy alkotmányossági felülvizsgálat esetén is – igazolni tudják.

A miniszter azt is kifejtette, hogy a szabálysértési törvény olyan szankciókat és végrehajtási módokat társít a jogellenes közterület-használathoz, amelyek a fokozatosság elvét hivatottak érvényesíteni. Erre a megoldásra kizárólag az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése esetén van lehetőség: e tényállásnál ugyanis nem lehet bármilyen büntetést, bármilyen sorrendben kiszabni, hanem először a releváns intézkedések, illetve a közérdekű munka alkalmazásával lehet szankcionálni a magatartást, valamint a szabályozás arra sem ad lehetőséget, hogy a szabálysértést helyszíni bírsággal sújtsák.

A fokozatosság elve abban nyilvánul meg, hogy a hatályos jogszabályok értelmében a szabálysértési szankcionálást az életvitelszerű tartózkodást megvalósítóval szemben egy intézkedés előzi meg: az eljáró hatósági személyek felkérlik az elkövetőt arra, hogy távozzon a kijelölt területről. A rendelkezés tehát abban tér el a szabálysértési törvény általános eljárási rendjének szabályaitól, hogy első ízben nem azonnali szankcionálás, illetve szabálysértési feljelentés történik, hanem felkérlik az elkövetőt a terület elhagyására. A feljelentés megtételére csak abban az esetben kerülhet sor, ha ennek a felkérésnek nem tesz eleget az érintett személy.

A közérdekű munka kiszabásával kapcsolatban további korlátozó feltételeket állapít meg a szabálysértési törvény: például a várandósság negyedik hónapját elérő nő, fogyatékos személy nem kötelezhető közérdekű munkára, és az sem, aki nem vállalja a munkavégzést. A jogalkotó biztosítani kívánta ugyanakkor azt, hogy az elkövető ne vonhassa ki magát a szankcionálás alól, ezért ha nem vállalja a közérdekű munkát, akkor lehetőség van a pénzbírság kiszabására. Elzárásra főszabály szerint nem kerülhet sor, a törvény logikáját követve viszont azokat, akik a közérdekű munkát vagy a pénzbírság befizetését nem teljesítik vagy azokat, akik visszaesőnek minősülnek (ha az eljárás alá vont személyt hat hónapon belül már kétszer, jogerősen felelősségre vonták az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése miatt), más szabálysértések elkövetőihez hasonlóan, a bíróság döntése alapján elzárással lehet szankcionálni.

A miniszter azt is kiemelte, hogy az Alaptörvény módosítása – az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását előíró, a XXII. cikkben foglalt államcél kiegészítve – a hajlék nélkül élő személyek iránti szolidaritás és társadalmi felelősségvállalás erősítéseként egyértelművé teszi, hogy ezen államcél úgy valósítandó meg, hogy az állam és a helyi önkormányzatok törekednek valamennyi hajléktalan személy számára szállást biztosítani.

Az államcél teljesítését elősegítendő, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik a települések területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének a biztosítása. A miniszter információi szerint ez az államcél azáltal is megvalósul, hogy a szociális juttatások rendszere viszonylag széles körű segítséget jelent a hajléktalan személyek számára. A törvény alapján nyújtható pénzbeli és természetbeni ellátások közül a fedél nélkül élők jellemzően jövedelempótló ellátásokban, közgyógyellátásban, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság biztosításában, illetve átmeneti segélyben részesülnek.

Rendelkezésükre állnak nappali melegedők, éjjeli menedékhelyek, átmeneti szállások és – a téli időszakban – időszakos férőhelyek. Lehetőség van tartós ápolást, gondozást illetve rehabilitációs programot kínáló intézmények, népkonyhai szolgáltatás igénybe vételére, és jelentős a civil szervezetek, a nem önkormányzati fenntartású intézmények feladatvállalása is.

A minisztérium álláspontja szerint az állam a fentiek alapján nem csupán a közegészség és a közrend védelme érdekében jár el hatékonyan, hanem mintegy életvédelmi kötelességének is eleget kíván tenni.

Végezetül a miniszter a válaszában kitért arra is, hogy annak ellenére, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés megvalósulása esetén a szabálysértési eljárás menete az általános eljárási szabályokat követi, a belügyminisztériummal együttműködve szükségesnek tartották, hogy a tényállás speciális jellegére tekintettel az eljáró szervek kedvezőbb szabályokat alkalmazzanak. Az általános szabálysértési hatóság speciális illetékességi szabályairól szóló 31/2013 (XII. 2.) KIM rendelet és az ezzel összefüggésben ellátandó rendőri feladatok teljesítésének rendjét szabályozó 49/2013. (XII. 5.) ORFK utasítás előírásait ezen szempontok alapján adta ki a jogalkotó. A két norma a szakszerű és egységes végrehajtást szolgálja a minisztérium álláspontja szerint, mivel a KIM rendelet célja, hogy a szabálysértési eljárás lefolytatásához szükséges speciális szaktudást biztosítsa, valamint hogy megteremtse ezen szabálysértések koncentrált és hatékony elbírálásának szakmai és infrastrukturális körülményeit. A minisztérium értelmezése alapján az eljárás alá vont személyek védelmét szolgálja, hogy a szabálysértési eljárás lefolytatására hajléktalanszállón kerül sor, így szükség esetén az állam közvetlen szociális segítséget is biztosít az érintetteknek. Az általános szabálysértési hatóság KIM rendeletben meghatározott szervei a hajléktalanszálló területén található, az eljáráshoz szükséges infrastruktúrával felszerelt helyiségben látják el a feladatukat, amelyhez a jogalkotó az ügyintézői létszám növelését is lehetővé tette. Az ehhez szükséges forrásokat a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról szóló 1930/2013. (XII. 11.) Korm. határozat biztosította.

4.3.2. A *belügyminiszter* a megkeresésemre válaszul megküldött tájékoztatásában kiemelte, hogy a vizsgálatot megalapozó szabálysértési alakzat elkövetőivel szemben lefolytatott szabálysértési eljárás során az eljárás alá vont személyek emberi méltóságához és tisztességes eljáráshoz való joga az intézkedések megkezdésétől az egész eljárás alatt biztosítottak.

Annak ellenére, hogy az eljárás keretjogszabálya a szabálysértési törvény, a belügyminisztérium szükségesnek tartotta az intézkedési jogkörrel felruházott rendőri állomány jogszerű és szakszerű eljárásnak részletszabályait is megalkotni, ezért bocsátották ki a már hivatkozott ORFK utasítást. A minisztérium információi szerint a kijelölt rendőrségi állományt felkészítették az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértési tényállásának megvalósítására utaló körülmények észlelése esetén felmerülő rendőri intézkedések végrehajtására. A feladat végrehajtására kiképzett, szolgálatot teljesítő állomány minden szolgálatba lépéskor részletes eligazítást kap az aktuális feladatokról.

Mivel a szabálysértés többnyire a fővárosban valósul meg, a szaktárca a főváros közigazgatási területén szolgálatot teljesítő állomány felkészítését két napos képzési programmal biztosította. Ennek keretében a hajléktalan személyekkel kapcsolatos rendészeti tárgyú és a szakterületüket érintő ismeretek (pl. konfliktuskezelési ismeretek, intézkedéslélektan, intézkedéstaktika, higiénés biztonsági követelmények) oktatására is sor került.

A fővárosban napszakonként 2-4 fő lát el folyamatosan szolgálatot oly módon, hogy a munkavégzés során az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályait megszegőkkel szemben saját észlelés, illetve a BRFK Tevékenység-irányítási Központ jelzése alapján kezdeményeznek rendőri intézkedést.

Az ORFK utasításon túl továbbra is érvényben van a közterületen élő hajléktalan személyeket a téli időjárás következtében fenyegető veszélyhelyzetek megelőzésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 45/2008. (OT 26) ORFK utasítás, így a speciális, új feladatkör ellátásához szükséges igényekre figyelemmel a végrehajtói állomány részére többféle eszközt és felszerelést rendszeresítettek. Ez azt jelenti, hogy a speciális feladat ellátásával megbízott állomány tagjai rendelkezésére áll két darab krízistáska (egyszeri étkezésre elegendő hideg étel, formanyomtatványok, amelyek az intézkedéshez kapcsolódnak), 10 db takaró, 1000 db gumikesztyű (10x100 db-os kiszerezésben), 150 db szájmaszk, utántölthető kézfertőtlenítő, 50 db nejlonszák, 1 db digitális fényképezőgép, szolgálati mobiltelefon autós telefontöltővel, 2 db szolgálati gépjármű.

A szankcionálásra lehetőséget adó jogszabályi háttér tekintetében a belügyminiszter a válaszában leszögezte, hogy az eddigi tapasztalatok alapján a hajléktalan személyekkel szembeni intézkedések elsősorban humanitárius jellegűek voltak és a továbbiakban is erre kívánnak törekedni. A rendőrség és a rendészeti tevékenységet ellátó szervek célja, hogy a fedél nélküli embereket a lehetőségekhez képest visszavezessék a szociális ellátórendszerbe.

Ennek érdekében folyamatosan egyeztetnek a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságával, a Fővárosi Kormányhivatallal és a szociális ellátórendszer jelentős képviselőivel (BMSZKI, MMSz, Menhely Alapítvány), így például a hajléktalan személyekkel szemben alkalmazandó intézkedési protokoll kidolgozására is ezen szervezetekkel együttműködve került sor.

A jelenlegi eljárási rend szerint tehát amennyiben a szolgálatot teljesítő rendőr észleli, hogy valaki életvitelszerűen él egy adott közterületen, értesíti az utcai szociális munkásokat koordináló szervezet (diszpécser-központ), amelynek a helyszínre érkező munkatársai megpróbálják meggyőzni a fedél nélkül élő személyt, hogy vegye igénybe a szociális ellátó rendszer által kínált szálláslehetőségek valamelyikét. Rendőri intézkedésre kizárólag a rendőri fellépést teljes mértékben megalapozó feltételek fennállása esetén kerül sor. Amennyiben a Tevékenység-irányítási Központ ügyelete bejelentést kap egy közterületen élő személyről, a bejelentésben szereplő információkat továbbítják a Menhely Alapítványnak. Ha az utcai gondozó szolgálat nem tudja rábírní a hajléktalan személyt a közterület elhagyására vagy a szociális ellátások egyetlen formáját sem kívánja igénybe venni, a saját diszpécserén keresztül jelzi ezt a Tevékenység-irányítási Központnak, amely a kapott visszajelzés alapján a helyszínre irányítja a szolgálatban levő és a hajléktalan személyekkel kapcsolatos intézkedésre kijelölt járőrt.

A járőr az intézkedés alá vont személyt a rendőrségről szóló 1994. évi XXXI. törvény 29.§ (1) bekezdése, valamint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 25.§ (1) bekezdése alapján igazoltatja és a körözési nyilvántartásban ellenőrzi, majd amennyiben az érintett a „tiltott övezetben” tartózkodik, felhívja, hogy önként távozzon a területről. Ha ennek nem tesz eleget, az intézkedő rendőr a szolgálati telefonon keresztül felveszi a kapcsolatot a KIM rendelet szerint illetékes XI. kerületi Kormányhivatallal (XI. kerület, Budaörsi út 73-75.), annak megállapítása érdekében, hogy a van-e lehetőség a szabálysértési eljárás azonnali lefolytatására.

Amennyiben a kormányhivatalban megoldható az azonnali ügyintézés, a járőr előállítja az intézkedés alá vont személyt az említett kormányhivatali egység címére, ahol az előállítás a szabálysértési eljárás befejezéséig, de legfeljebb 8 + 4 (azaz 12) órán át tarthat. A nyolc órát meghaladó személyi szabadságkorlátozás esetén a szükséges hosszabbítást a Tevékenység-irányítási Központ ügyeletvezetője írásban rendeli el. A szabálysértési eljárás befejezését követően a XI. kerület kormányhivatal székhelyén a Magyar Máltai Szeretetszolgálat munkatársai felveszik a kapcsolatot az eljárás alá vont hajléktalan személlyel, akinek lehetősége van igénybe venni a szociális ellátó szervezet nyújtotta (szállás)lehetőséget. Mindezek alapján a miniszter ismételten kiemelte, hogy a fenti intézkedési és eljárási rend követése során a rendőrség folyamatosan együttműködik a társszervekkel és az érintett civil szervezetekkel.

Összegzésként a belügyminisztérium megállapította, hogy a hajléktalansággal összefüggésben indított szabálysértési eljárásokkal kapcsolatos helyszíni intézkedések során, valamint az ezek nyomán indult eljárásokban az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogát maradéktalanul tiszteletben tartják, a fentiek miatt nem érkezett állampolgári panasz egyetlen eljáró szervhez vagy hatósághoz sem.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt.⁹ határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a hajléktalanellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a téli krízisidőszakban – egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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.

⁹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

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

Az Alkotmánybíróság 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 élel azt 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 II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, 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 határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *az emberhez méltó lakhatás feltételeit* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ezen túlmenően pedig az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése azt is előírja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy *törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

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*.

Ahogy pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzult, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül 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.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.

Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önmagukból nem tudják megteremteni.

Az alapvető jogok biztosának indítványa nyomán az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában elvi élel hívta fel arra a figyelmet, hogy *„önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetészerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Azoknak a magatartásoknak a szankcionálására, amelyek a közterület használata során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik, a szabálysértési törvény számos önálló tényállást (pl. koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszes ital fogyasztás tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közerkölcs megsértése, garázdaság stb.) állapít meg, ezek alapján büntethető az a hajléktalan is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának”*.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában rámutatott arra, hogy önmagukban a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását, mivel *„ellenkező esetben a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak.”*

Az Alkotmánybíróság e határozatában kiemelte, hogy *„a települések belterületeinek közterületein élés büntetendővé nyilvánítása azt jelenti, hogy a törvény a büntetés, a személyes szabadság korlátozásával is járó állami kényszer kilátásba helyezésével további kényszerhelyzetet teremt az amúgy is krízis helyzetben levő hajléktalanok számára, választhatnak, vagy a település külterületén keresnek maguknak lakhatási lehetőséget, vagy igénybe veszik az önkormányzatok által nyújtott hajléktalan ellátást”*. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *„sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie”*.

Végül az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy *„az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszeríti a szociális szolgáltatások igénybe vételére”*. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy *„a hajléktalanság, mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek.”*

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében*. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek. Az ombudsman a 2008-as, a hajléktalan emberek jogaival foglalkozó alapjogi projekt keretében, valamint számos korábbi jelentésben kiemelte, hogy az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozza minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétüknek „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy a hajléktalan személyek ellátásával kapcsolatban az életvédelmi kötelezettség teljesítése szükséges, de nem elégséges feladat, az államnak a hajléktalan létből kivezető utakat, segítséget kell biztosítania. A szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

A hajléktalanság nem teremt törvényen kívüliséget, a társadalmi együttélés alapvető normáit mindenkinek be kell tartania. Világosan és egyértelműen el kell ugyanakkor választani a hajléktalanok (krízis) ellátását és az esetlegesen elkövetett szabályszegések szankcionálását: az állami büntetőhatalom gyakorlása, illetve a szociális segítségnyújtás különböző funkciók és feladatok, amelyek egybemosódása alkotmányosan súlyos következményekkel jár.

Több jelentés rögzítette azt is, hogy *az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőkől.* A hajléktalanná válást kiváltó társadalmi, gazdasági folyamatok, a munkanélküliség, az elszegényedés, illetve az egyéni sorstragédiák miatti utcára kerülés miatt az utóbbi időszakban a krízis-ellátásra szorulóknak száma jelentősen növekedett, ráadásul – valódi kivezető utak hiányában – folyamatosan újratermelődik.

A hajléktalanságnak ugyanakkor csak az egyik, igaz talán a legszembetűnőbb szegmense a közterületen való lét, a „funkcionális hajléktalanság”, a mélyszegénység, az emberhez méltatlan élet- és lakáskörülmények a magyar társadalomnak még jelentősebb részét érintik vagy veszélyeztetik. Az e veszéllyel közvetlenül nem érintett polgárok, illetve az állam reakciója a hajléktalanság jelenségére változatos lehet: egyik irány a szigorodó társadalmi együttélési szabályok betartásának számonkérése, illetve ezek nyomán szankciók alkalmazása: a hajléktalan személyek a közterület egészéről vagy annak egyes részeiről való eltávolítása, a „többségi társadalom” előli eltüntetése, a „tünet” kezelése.

A másik irány a hajléktalan-ellátás rendszerének fejlesztése, a szakmai-civil szervezetekkel való együttműködés keresése, a hozzáférhetőség növelése, illetve ezzel összhangban a hajléktalan létből való kitörés lehetőségének biztosítása (pl. munkavállalás, lakhatás segítése). *Magyarországon – eltérő intenzitással ugyan, de – mindkét irány megfigyelhető volt.*

2. Az ombudsman a hajléktalanság teljes, komplex problémakörét, illetve annak egyes elemeit a *2008-as tematikus alapjogi projektje keretében*, majd azt követően több átfogó jelentésében is vizsgálta. Utóbbi körbe sorolható a fővárosi hajléktalan-ellátórendszernek a téli rendkívüli krízisidőszak kihívásaira adott válaszainak harmadik éve folytatott, rendszeres monitoringja.

A korábbi, rendszeres vizsgálatok eredményeként több esetben javasolt konkrét megoldási alternatívákat, illetve világos követelményrendszert felvázolva ajánlásokkal fordult a jogalkotókhoz, jogalkalmazókhoz egyaránt. Az alapvető jogok biztosának hatásköri korlátai ezen a területen az állam és a társadalom felé küldött *figyelemfelhívásnál, és fenntartásnál, az intenzív javaslatételnél* többet nem tesznek lehetővé.

Bár jelen vizsgálat nem a közterületi léttel összefüggő szankcionálás új szabályainak alkalmazását vizsgálta, de az ellátórendszer működése szempontjából is lényeges kérdés, hogy az állam, illetve a jogrendszer miként viszonyul az életvitelszerű közterületi léthez (az „utcán éléshez”). Ha az országos vagy a helyi közhatalom döntése nyomán bírsággal, előállítással vagy akár elzárással kell a hajléktalan embereknek szembesülniük bizonyos területeken, illetve esetekben, akkor ez a helyzet – függetlenül a szankcionálás alkotmányos megítéléstől – mindenképp komoly felelősséget, súlyos feladatokat ró a teljes ellátórendszerre, kiemelten a főváros területén.

Az Alaptörvény Negyedik Módosítása által beiktatott XXII. cikk (3) bekezdése az „utcán, közterületen élés” kapcsán ad lehetőséget közvetlenül, kivételesen az önkormányzati rendeletalkotásra. Az Alaptörvény kivételt megállapító rendelkezése szerint törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

A szabálysértési törvény 2013. október 15-étől előírja azt, hogy *életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* szabálysértés, és emiatt közérdekű munkával büntethető az a személy, aki a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületen életvitelszerűen tartózkodik, és a kijelölt területet a rendőrség, a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője, a mezőőr, és a közterület-felügyelő felkérése ellenére nem hagyja el.

A helyi önkormányzat, a főváros tekintetében pedig a fővárosi önkormányzat rendeletében kijelölheti a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. A kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület tekintetében a fővárosi önkormányzat rendeletében a kerületi önkormányzat javaslatára kijelöli, valamint véleményének kikérésével kijelölheti a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület azon részeit ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. *Életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető* minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg. Azaz ha a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a kijelölt területen rövid időként visszatérően és rendszeresen végzi. A szabálysértés miatt közérdekű munka szabható ki, ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, pénzbírság szabható ki. Ha az eljárás alá vont személyt e szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták e szabálysértés elkövetése miatt, az ismételt elkövetett szabálysértés miatt büntetésként elzárás szabható ki.

A Fővárosi Önkormányzat 2013 decemberében alkotta meg a 77/2013. számú rendeletét, amelyben – a kerületek javaslatait is bekérve, illetve azoknak eleget téve – kijelölte azokat a fővárosi, illetve kerületek közigazgatási területen belüli részeket, ahol jelenleg az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. *A szabálysértési törvénnyel és a fővárosi önkormányzati rendelettel kapcsolatos alkotmányossági aggályokat jelző panaszbeadványok nyomán az ombudsmani vizsgálat jelenleg is folyamatban van, így ezekkel a kérdésekkel jelenlegi jelentésemben nem foglalkoztam.*

3. A 2013-2014-es téli időszak hajléktalan-ellátását érintő vizsgálatom kiemelendő tapasztalata volt, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás, mint szabálysértési tényállás bevezetése és szankcionálása egyelőre *nem jelentett kiemelkedő mértékű többletfeladatot a hatáskörrel és illetékességgel felruházott hatóságok számára.* A rendelkezésemre álló adatok azt mutatják, hogy a főváros területén foganatosított előállítások és bírságkiszabással zárult szabálysértési eljárások száma (összesen 13 eset) a főváros közigazgatási területének nagyságához és az hajléktalanok ismert számához képest nem minősül kirívóan magasnak. A jogalkotó számára ennek nyomán szükséges volna átgondolnia, hogy költséghatékonysági szempontból valóban indokolt-e a kormányhivatal kihelyezett egységének 24 órás munkarendben történő üzemeltetése. Mindezt különös tekintettel arra is, hogy az ezt lehetővé tevő jogszabály elfogadására a megfelelő hatásvizsgálati eljárást követően került-e sor.

Vizsgálatom arra is fényt derített, hogy *az ellátásban résztvevő egyes hatóságok, szervek és intézmények közötti szakmai együttműködés szűk körben, a kerületek szintjén zökkenőmentes, legtöbb esetben kifejezetten eredményes volt.* A jogalkalmazás szintjén felmerülő nehézségek, problémák jelzése is megtörténik, ugyanakkor a központi, jogalkotói aktivitást is igénylő megoldások, válaszok elmaradtak.

A vizsgálat feltárta, hogy az éjjeli *menedékhelyek, illetve krízis-szállók kihasználtsága a 2013/14-es krízisidőszakban nem éri el a 100%-ot*. Ezzel együtt így is érzékelhető továbbra is – a tavalyi évben folytatott vizsgálatomhoz hasonlóan – a szállók és nappali melegedők igénybevételének lehetőségével kapcsolatos adminisztrációt érintő bizonytalanság, amelyet a vizsgálatom során felkeresett intézmények vezetői is megerősítettek. A nappali melegedők igénybe vétele tekintetében sajátos helyzethez vezetett a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) által működtetett *KENYSZI (Központi Elektronikus Nyilvántartás Szociális Szolgáltatások Igénybevételéről) speciális nyilvántartási módja*, amely szerint egy napon csak egy nappali melegedő igénybevétele rögzíthető. Az erről szóló téves információk miatt – miszerint nem vehető igénybe két nappali ellátás egy napon – sok hajléktalan személy eleve nem látogatja a korábban gyakran felkeresett nappali melegedőket, illetve csak gondos mérlegelés alapján azt az egyet, amely számára a legszükségesebb szolgáltatást nyújtja és végeredményben több időt kénytelen közterületen tölteni. *Megállapítom, hogy az ennek nyomán kialakult helyzet, a világos és hiteles tájékoztatás elmaradása az állam életvédelmi és méltóságvédelmi kötelezettségének teljesítése szempontjából aggályosnak tekinthető, és ezzel visszásságot idéz elő*. Összességében, a jelentés tényállásában foglalt válaszok és adatok nyomán megállapítható, hogy *az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható – már korábban is jelzett, de megoldás nélkül maradt – hiányosságok, bizonytalanságok továbbra is a jogbiztonság követelményével összefüggő alapjogi visszásságot idéznek elő és tartanak fenn*.

Rá kell mutatnom ezzel összefüggésben, hogy e bizonytalanságok következtében a szociális segítő szakma eszközei számos esetben hatástalanokká váltak: a fedél nélküliek utcai, közterületi jelenlétének problémaköre a rendészeti megoldásokkal és a társadalmi szolidaritás csökkenésével párhuzamosan a hajléktalan emberek, valamint az utcai lét jelenségével együtt élő „többség” közötti konfliktushelyzetekhez vezethetnek, ami súlyos problémákat, egyre nehezebben megoldható helyzetet eredményezhet.

Jelentésemet ezért elsődlegesen *ismételt figyelemfelhívásnak szánom*, különösen annak fényében, hogy a hajléktalanság jelenségét, a rászorulókról való gondoskodást érintő közbeszéd során – a rendkívül káros előítéletességgel szemben – teret nyerhessen az objektív helyzetértékelés, és ezzel összefüggésben az irányadó alapjogi szempontok hangsúlyozása is.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét*, kezdeményezze, és konkrét intézkedésekkel segítse elő, hogy az ellátásra kötelezett fővárosi önkormányzat, illetve az egyes kerületi önkormányzatok a jövőben, a téli krízisidőszakot megelőzően készítsenek ellátási tervet arra vonatkozóan, hogy krízishelyzet esetén milyen módon tudják megoldani a hajléktalan emberek ellátását;
2. az Ajbt. 37. § alapján *kezdeményezem*, hogy az *emberi erőforrások minisztere* ismételten vizsgálja felül a KENYSZI rendszerét és jogszabályi környezetét, illetve megfelelő, széles körű tájékoztatással orvosolja a nyilvántartási rendszer jellegéből fakadó problémákat, továbbá a megfelelő költségvetési forrás biztosításával, pályázati keretek között, gondoskodjék a hajléktalan emberek téli, krízis ellátásáról, és az ellátás szakszerűbbé tétele érdekében törekedjék arra, hogy a szükségletek felmerüléséhez illeszkedő időben – jellemzően a téli hónapokban – váljanak elérhetővé a releváns pályázati források.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-634/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult Hivatalomhoz, mert a tulajdonába tartozó ingatlanon 2013. december 29-én, az éjjeli órákban jövedéki ellenőrzést tartott a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A beadványban foglaltak szerint a panaszos kiabálásra ébredt, felszólították, hogy jöjjön ki, öltözzön fel és engedje be az ellenőröket, akik átkutatták az udvart, a garázst és az épületet is, de végül nem találtak semmit. A panaszos megkérdezte, hogy a tőle különélő felesége lehet-e hatósági tanú, azonban elutasító választ kapott, majd a felesége ingatlanán is elvégezték a jövedéki ellenőrzést. A panasz kapcsán felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam, amely során megkerestem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága Jogi, Törvényességi és Felülellenőrzési Osztályát.

A megállapított tényállás

1) A hatóság az alábbi tájékoztatást adta megkeresésemre.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Bűnügyi Igazgatósága (a továbbiakban: Bűnügyi Igazgatóság) tájékoztatása szerint 2013. december 28-án a hajnali órákban Jánd település térségében egy ezüstszürke színű kisbusz, amely nagy valószínűséggel cigarettát szállított, kivonta magát a közúti ellenőrzés alól. A kisbusz 2013. december 29-én is a nyomozók figyelmébe került, ezért a Bűnügyi Igazgatóság indokoltnak látta az azonnal kapcsolatfelvételt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatóságával (a továbbiakban: Pénzügyőri Igazgatóság). A Pénzügyőri Igazgatóság járőrei 19 óra 40 perckor tájékoztatták a szolgálatirányító ügyeletest, hogy Kisar község felől közlekedik egy Skoda Superb típusú személygépkocsi, mögötte pedig egy ezüstszürke „Mercedes Vito” típusú kisbusz, amely valószínűleg cigarettát szállít. A szolgálatirányító értesítette a helyi rendőrjárőröket, hogy tartóztassák fel a járműveket. A rendőrjárőr kb. 30 percet tartózkodott a Kraszna hídon, de nem látta a fenti járműveket, így azok feltartóztatására nem került sor.

A járműveket 21 óra 20 perctől a Pénzügyőri Igazgatóság járőrei is figyelték Kisarban, azok azonban öelőttük sem haladtak el. A járőrök a megfigyelés alatt ellenőrzés alá vontak egy Volkswagen Vento típusú személygépkocsit, amely az ellenőrzését megelőzően többször elhaladt a járőrök mellett. A gépjármű sofőrje elmondta, hogy korábban két gépkocsit, egy VW Transportert és egy Skoda Superb-t előzött meg, amikor az előzés közben a Skoda veszélyesen megközelítette és a jobb oldali visszapillantó tükrét letörte.

Ezt követően 23 órakor egyeztettek a Pénzügyőri Igazgatóság és a Bűnügyi Igazgatóság munkatársai. Az egyeztetés eredményeképpen a Pénzügyőri Igazgatóság olyan információk birtokába jutott, amelyek szerint a panaszos ingatlanán, valamint a fia ingatlanán adózatlan cigaretta található, valamint az egyik ingatlanon fellelhető egy szürke színű Volkswagen típusú kisbusz is, amelyet a cigaretta szállítására használtak. Felmerültek olyan információk is, hogy ez a jármű azonos azzal, amelyik az előző napon kivonta magát a közúti ellenőrzés alól Jánd térségében, és akkor is nagy valószínűséggel cigarettát szállított.

A Bűnügyi Igazgatóság értesítése alapján a Pénzügyőri Igazgatóság Rendészeti és Ügyeleti Osztályának vezetője szóban utasította az ügyeletes személyt a megadott helyszíneken a jövedéki ellenőrzés lefolytatásának elrendeléséről szóló végzések elkészítésére.

A végzések alapján került sor a panaszos és a fia által használt ingatlanokon a jövedéki ellenőrzés lefolytatására. Az éjszakai órákban történő ellenőrzést – a fentieket figyelembe véve – az indokolta, hogy a kapott információk alapján az ellenőrzés nem tűrt halasztást. Az ellenőrzést végzők jelentései szerint először a panaszos által használt ingatlanhoz mentek. Csengőt nem találtak, ezért a szolgálati gépjármű kürtjét, majd „(...) itt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, kérjük, jöjjön ki!” felszólítást használták, és megvárták, amíg a panaszos kijön az épületből. Az eljárók szolgálati igazolvánnyal igazolták magukat és felszólították, hogy öltözzön fel, mert hálórúhában volt, és addig kint megvárták. Két perc elteltével a panaszos kijött az ingatlanból, részére a végzést átadták, amelyet fel- és elolvasás után aláírt, egy példányát átvette és hozzájárult az ellenőrzéshez, az ellenőrzés során végig együttműködő volt. Sérelmezte ugyan, hogy miért az éjszakai órákban kerül sor az ellenőrzésre, de a jegyzőkönyvben rögzített nyilatkozata szerint nem élt panasszal az eljárók vagy az eljárás ellen és kárt sem szenvedett.

A jövedéki ellenőrzés lefolytatását a panaszos esetében is külön végzéssel rendelték el és az erről szóló végzést az ő részére is kézbesítették. Az ellenőrzés során ezen az ingatlanon sem találtak csengőt az eljárók, ezért ismét a szolgálati gépjármű kürtjét használták, majd ugyanazon felszólítás hangzott el, mint édesapja esetében. A panaszos fia kijött az ingatlanból és itt is lefolytatták az ellenőrzést. Az ellenőrzés során jelen volt az édesanyja (a panaszos felesége) és testvére is. A panaszos fia által használt ingatlanon a járőrök találtak egy hatósági jelzés nélküli Volkswagen Transporter típusú járművet. A jármű az alvázszáma alapján Magyarországon nem került forgalomba és nem állt körözés alatt. A panaszos fia a jármű eredetére vonatkozóan semmilyen okmányt nem tudott bemutatni, annak ellenére, hogy azt magáénak vallotta.

Az ingatlanokról, illetve a mikrobuszból adózatlan jövedéki termék nem került elő. A jármű rakterében azonban találtak egy, a cigaretta szállítására, tárolására használt mesterkarton csomagolás darabot.

Az éjszakai órákra tekintettel hatósági tanú egyik ellenőrzés során sem állt rendelkezésre. Az ellenőrzések során a panaszos, illetve fia jelent volt. Panasszal, kifogással a jegyzőkönyvek tanúsága szerint nem éltek, ilyen tartalmú nyilatkozatot nem tettek. A panaszos felesége és gyermekei nem lehetettek hatósági tanúk, mert a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 55. § (4) bekezdése alapján az ügyfél hozzátartozója nem lehet hatósági tanú.

2) A panaszos 2013. december 30-án személyesen tett panaszt a Pénzügyőri Igazgatóságnál. A felvett jegyzőkönyv szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (a továbbiakban: Főigazgatóság) a panaszt az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Eutv.) szerinti panasznak minősítette.

A panaszos elmondta, hogy az ellenőrök sáros cipőjükkel végigjárták az értékes szőnyegét, hatósági tanú az ellenőrzés során nem volt jelen, a felesége sem lehetett hatósági tanú, nem tudja, hogyan jutottak be az udvarára az ellenőrök, amikor zárva volt a kapu. Sérelmezi, hogy a fiának és a lányának is végig kellett szenvednie az ellenőrzést, mely az egész családod megviselte pszichológiailag. Lányát korábban epilepsziával kezelték évekig, reméli, hogy nem fog az eset után visszaesni.

A Főigazgatóság a panaszt kivizsgálta, arra 2013. január 10-én kelt levelében az alábbi választ adta.

A panaszt a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (2) bekezdése alapján panasznak minősítették. A jövedéki ellenőrzés lefolytatására a kézbesített végzés alapján került sor.

A jövedéki ellenőrzés azonnali, halasztást nem tűrő, éjszaka történő lefolytatására azért került sor, mert olyan, jövedéki törvénysértés elkövetésére utaló információk jutottak a NAV tudomására, amelyek ezt indokolták tették. Az ellenőrzés lefolytatására a hazai jogszabályi környezet adja meg a lehetőséget. A vámhatóságok a hatályos rendelkezésekben megállapított feltételeknek megfelelően helyszíni ellenőrzést végezhetnek, amennyiben a jövedéki jogszabályok megfelelő alkalmazása, illetve az adózatlan jövedéki termékek felderítése azt indokolja. Az ellenőrzés végrehajtásának módját tekintve a válasz a már fent is ismertetetteket tartalmazta. A hatósági tanúk hiányára a levél nem reagál. A kellemetlenségért a panaszos elnézését kérték, egyúttal kérték a döntés szíves elfogadását.

Érintett alapvető jogok

- A magánszférához való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.*” [Alaptörvény VI. 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Panaszjog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*” (Alaptörvény XXV. cikk)
- 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 XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (A továbbiakban: NAVtv.)
- a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Jöt.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Eutv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) pontja szerint központi államigazgatási szerv a kormányhivatal. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint kormányhivatal a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal. A NAV felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter (a továbbiakban: kijelölt miniszter) látja el. A 13. § (6) bekezdés a) pontja szerint a NAV jövedéki igazgatási jogkörében végzi a jövedéki jogszabályokban meghatározott jövedéki adóztatással, ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a NAV és annak területi szervei az Ajbt. szerinti hatóságnak minősülnek. A jogorvoslatához való jog kimerítése kapcsán megjegyzem, hogy a jövedéki ellenőrzés ellen nincs helye jogorvoslatnak, csak panasznak. Mindezek alapján hatásköröm a panasz kivizsgálására fennáll.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1) Az Alkotmánybíróság korábban az emberi méltósághoz való jogból vezette le a magánszféra védelméhez való jogot, mely az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapjoga. [56/1994. (XI. 10.) AB határozat]

A „magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek”. [36/2005. (X. 5.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „a magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog alkotóelemeinek egyik, az Alkotmány által nevesítetten biztosított alakzata, amely a magánszféra egyik jelentős összetevőjének sérthetlenségét alapozza meg. A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog a védett tárgykörben a kívülállók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít”. [1115/B/1995. AB határozat] Ugyanakkor a nyomós közérdekre tekintettel a magánszférához való jog korlátozható [56/1994. (XI. 10.) AB határozat].

Az Alaptörvény immár önállóan nevesíti e jogot. A rendelkezéshez fűzött indokolás szerint a magánélet és otthon sérthetlensége elsősorban az állam jogalkotási kötelezettsége által védelmezhető, amelynek eszköze a polgári jog, illetve a büntetőjog lehet. Ilyen a magánlaksértés tényállása a büntető- és a szabálysértési jogban, vagy szintén a magánlakás megsértése kapcsán a birtokháborítás esetei, valamint a jó hírnév védelmét szolgáló személyiségvédelmi eszközök. De itt említhetők azok a szabályok is, amelyek megfelelő garanciák mellett teszik lehetővé a magánlakásba történő belépést, mint a házkutatás, titkos információgyűjtés vagy a hatósági ellenőrzés szabályrendszere, illetve a nemzetbiztonsági hivatalok jogkörei, amelyek a magán- vagy családi élet sérthetlenségét jogszerűen korlátozzák.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően a magánszférához való jog kapcsán utalt arra, hogy a korábbi határozatai e körben is hivatkozhatóak, kiemelte továbbá, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog). [32/2013. (XI. 22.) AB határozat]

2) A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány a magánszférához való joghoz hasonlóan szintén nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a közigazgatási eljárással szemben elvárásaként fogalmazta meg, hogy a hatóság eljárása során a tisztességes eljáráshoz való jognak, mint alapvető követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni. Ki kell emelni, hogy tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog alatt olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az eljárási jog vonatkozásában fogalmazzák meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el. Ilyen követelmény különösen a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam, az indokolási kötelezettség, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.

Az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.

Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként is megjelent a hatósági eljárások tisztességességének követelménye, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok pedig törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 14/2013. (VI. 17.) AB határozat is kimondta.

3) A panaszjog alapján bárki jogosult az illetékes állami szervhez panasszal fordulni. Az illetékes állami szervre a panaszjog azt a kötelezettséget hárítja, hogy tegye lehetővé (vagyis ne akadályozza) az előterjesztést, továbbá érdemben bírálja el a panaszt. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 72/1995. (XII. 15) AB határozatában a jogbiztonság elemeként kiemelte, hogy a közigazgatás alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, vagyis a hatáskörébe tartozó ügyben, illetékességi területén az erre megszabott időben érdemi döntést hozzon. Mindez irányadó a panasz elbírálása kapcsán is.

4) A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992. (I. 23.) AB határozat] Jogorvoslattal közhatalmi jellegű döntésekkel szemben lehet élni, tárgya az olyan jogsértő (sérelemes) döntés, amely az államot képviselő valamely szerv eljárásának eredményeként született. (1129/B/1992. AB határozat)

Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni [37/2005. (X. 5.) AB határozat].

A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. [22/2013. (VII. 19.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e [1636/D/1991. AB határozat, 5/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.].

A jogorvoslathoz való jog alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is [114/2010. (VI. 30.) AB határozat] A jogorvoslathoz való jogból, mint alapjogból az adott hatósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik (1319/B/1993. AB határozat).

Az ügy érdeme tekintetében

A jövedéki ellenőrzés szabályozása és a jogorvoslat kérdése

A Jöt. 3. § (2) bekezdés g) pontja szerint a dohánygyártmány jövedéki termék, a 96. § (1) bekezdés a) pontja értelmében pedig a cigaretta dohánygyártmánynak minősül, vagyis jelen esetben alkalmazhatóak a Jöt. rendelkezései.

A Jöt. a jövedéki ellenőrzésre vonatkozó szabályok között, 111. § (3) bekezdésben kimondja, hogy a (2) bekezdés a) pontjában foglalt esetben a helyiségbe való belépést és az ott folytatott ellenőrzést két hatósági tanú jelenlétében, magánlakás esetén továbbá az ellenőrzött személy kíméletével, lehetőleg nappal kell végrehajtani. A vámhatóság az intézkedésről jegyzőkönyvet vesz fel. A jegyzőkönyvben rögzíti az intézkedés során megállapított tényeket, illetve a hatósági tanúk azonosításához szükséges adatokat. A hivatkozott (2) bekezdés a) pontja szerint a vámhatóság az olyan jövedéki termék felderítése érdekében, amely után az adót nem fizették meg, az illetékes vámhatóság vezetőjének végzése alapján beléphet és ellenőrzést folytathat az olyan helyiségben, amelyről azonosított és ellenőrzött forrásból beszerzett adatok, a tevékenység folytatásának körülményei alapján valószínűsíthető, hogy ott ásványolajat, kereskedelmi mennyiségű egyéb jövedéki terméket tartanak, tárolnak vagy jövedéki terméket adóraktári engedély nélkül állítanak elő, illetve adózatlan jövedéki terméket jogellenesen raktároznak.

Jövedéki ellenőrzés folytatható tehát:

- jövedéki termék esetén,
- amely után nem fizettek adót,
- végzés alapján,
- olyan helyiségben, amely esetében valószínűsíthető, hogy ott:
 - a) kereskedelmi mennyiségű jövedéki terméket tartanak, tárolnak
 - b) jövedéki terméket adóraktári engedély nélkül állítanak elő
 - c) adózatlan jövedéki terméket jogellenesen raktároznak.

Az ellenőrzés lefolytatásának szabályait elsődlegesen az idézett Jöt-rendeletkezés, mögöttesen az adózás rendjéről szóló törvény, illetve az ott nem szabályozott kérdésekben a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai tartalmazzák.

Mindezt figyelembe véve elsőként az emelendő ki, hogy a helyszíni ellenőrzés, amit a panaszosnál folytattak, a jövedéki ellenőrzés speciális esete, a jövedéki eljárások pedig egyben speciális adóigazgatási eljárások, és mint olyanok, közigazgatási hatósági eljárások is egyben. Mindebből pedig az is következik, hogy végső soron a jövedéki helyszíni ellenőrzés hatósági ellenőrzésnek minősül.

Hatósági ellenőrzés során az arra feljogosított közigazgatási szerv hatósági felügyelet keretében jár el. Ennek során ellenőrizheti az általa hozott döntésben foglaltak betartását, érvényesülését, illetve ellenőrizheti az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák betartását. Jövedéki ellenőrzés esetében ez utóbbira kerül sor, vagyis a vámhatóság a jövedéki és a vámjogszabályok, illetve az adózási jogszabályok megtartását ellenőrzi.

A hatósági ellenőrzés célja ilyen esetben a jogszabályokban foglaltak önkéntes teljesítésének, illetve a jogsértő tevékenységtől való tartózkodásnak az elősegítése, továbbá a jogszabálysértések feltárása. Az ellenőrzés során egyedi jogviszony jön létre a közigazgatási szerv és az ellenőrzött között, mely során az ellenőrzés feltételeit, tartalmát és eszközrendszerét részletes anyagi jogi és eljárásjogi szabályozás rendezi. Mindezt jogszabályok rendezik, garanciális rendelkezéseket tartalmazva az ellenőrzés alá vont személyek jogainak védelme érdekében.

A hatósági ellenőrzés tehát sajátos közigazgatási jogviszonyt hoz létre a közigazgatási szerv és az ügyfél között, mely jogviszony nem feltétlenül foglalja magában azt, hogy döntés szülessen az ügyben. Különösen igaz ez akkor, ha az ellenőrzés nem vezet eredményre, mert nem történt jogsértés, vagy nem állapítható meg jogsértés megtörténte – mint jelen esetben is. *Ekkor nem születik döntés az ügyben, márpedig döntés hiányában az említett vonatkozó jogszabályok szükségszerűen nem biztosítanak jogorvoslatot.*

Másrésről ugyanakkor a NAVtv. mint *rendvédelmi intézkedést* szabályozza a helyszíni ellenőrzést. Kimondja ugyanis, hogy a NAV-nak a jövedéki ellenőrzési, hatósági feladatai ellátását végző pénzügyőrök rendvédelmi tevékenységet folytatnak, egyenruha és szolgálati fegyver viselésére jogosultak (35. §), mely feladat teljesítése során – az „Intézkedések” alcímben foglaltak szerint – a pénzügyőr jogosult:

„a vámterületre jogosulatlanul bevitt vagy a vámfelügyelet alól elvont áru, illetve adózatlan jövedéki termék, (...), engedély nélkül folytatott dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység felderítése érdekében – a NAV illetékes vámszerve vezetőjének, illetve eljáró kirendeltsége operatív vezetését ellátó vezetője hatósági döntése alapján – belépni és ellenőrzést folytatni olyan helyiségben, ahol azonosított és ellenőrzött forrásból származó adatok alapján valószínűsíthetően a vámjogszabályok megsértésével árut, illetve a jövedéki jogszabályok előírásait megszegve jövedéki terméket tartanak, tárolnak, illetve állítanak elő, (...), illetve engedély nélkül dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytatnak. A helyiségbe való belépést és az ott folytatott ellenőrzést két hatósági tanú jelenlétében, az ellenőrzött személy kíméletével, lehetőleg nappal kell végrehajtani. Az intézkedésről jegyzőkönyvet kell felvenni, amelyben rögzíteni kell az intézkedés során megállapított tényeket, illetve a hatósági tanúk azonosításához szükséges adatokat”. [36. § (1) bekezdés c) pont]

A Jötv. korábban már idézett és a NAVtv. fenti rendelkezése bizonyos körben fedi egymást (ld. „adózatlan jövedéki termék”), e körben pedig álláspontom szerint nincs összhangban a két jogszabály. A NAVtv. által rendvédelmi intézkedésként szabályozott cselekmény ugyanis – abból fakadóan, hogy intézkedés – jogi hatást vált ki, vagyis a hatóság aktusának tekinthető, ellentétben a helyszíni ellenőrzéssel, mint speciális eljárással, mely eljárási jellegéből fakadóan nem minősül aktusnak.

Mindez abból a szempontból releváns kérdés, hogy indokolt-e jogorvoslat biztosítása a rendvédelmi szervek intézkedéseivel szemben. Példa lehet erre a rendőrségről szóló 1994. évi XXIV. törvény IX. fejezete, amely jogorvoslati jellegű panaszt biztosít minden rendőri intézkedés, illetve kényszerítőeszköz-alkalmazás ellen, melyet végső soron a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bírálhat el. Nincs alkotmányos indoka annak, hogy a különböző fegyveres rendvédelmi szervek tagjainak (a rendőr illetve a pénzügyőr) intézkedéseivel szembeni jogorvoslatot a jogalkotó eltérően szabályozza, úgy, hogy a panaszt csak az előbbi esetben teszi lehetővé.

A NAVtv. ugyanis a pénzügyőrök által foganatosítható intézkedésekkel szemben nem, csak a kényszerítőeszköz-alkalmazások körében rendelkezik a panaszról mint jogorvoslatról [39. § (5)-(6) bekezdés]. Ennek kapcsán kimondja, hogy a panaszt az intézkedést követő 8 napon belül az intézkedést foganatosító vámszervnél (kirendeltségnél), illetve nyomozó szervnél lehet előterjeszteni. A meghozott döntéssel szemben lehet fellebbezni, a fellebbezés alapján közigazgatási határozat születik, amivel szemben pedig bírósághoz lehet fordulni, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint.

A törvény a kényszerítőeszköz-alkalmazások kapcsán az intézkedés szót használja. Kérdés tehát, hogy e körben intézkedés alatt valóban az intézkedéseket kell-e érteni, vagy csak a kényszerítőeszköz-alkalmazásokat. A 39. § (4) bekezdése ugyanis a 40-50. §-okban meghatározott kényszerítő eszközök (testi kényszer, vegyi eszközök, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, illetve más eszköz alkalmazása, szolgálati kutya alkalmazása, útzár telepítése, megállásra kényszerítés, bilincs alkalmazása, lőfegyverhasználat) alkalmazása miatt teszi lehetővé a panaszt.

Az intézkedések alcím alatt szereplő egyes intézkedésekkel összefüggésben a 36. § (1) bekezdés h) pontjában szabályozott ruházat átvizsgálással szemben, utaló rendelkezéssel biztosított a panaszjog, illetve a 36. § (2) bekezdésében meghatározott orvosi vizsgálat, vizeletvétel esetében, korlátozásokkal. Mindezekből is következik tehát, hogy az összes többi intézkedéssel szemben nem lehet jogorvoslattal élni.

Végezetül a kérdés megválaszolása érdekében figyelembe veendő tény az is, hogy a panaszos tett panaszt, amit a Panasztv. alapján bíráltak el, amely csak akkor alkalmazható, ha a panasz elbírálása nem tartozik más – különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá.

Összességében tehát, áttekintve a vonatkozó rendelkezéseket megállapítottam azt, hogy a jövedéki ellenőrzés keretében folytatott helyszíni eljárást egyrészt eljárásként a Jötv., másrészt intézkedésként a NAVtv. szabályozza. Eljárásjogilag nem indokolt jogorvoslat biztosítása a helyszíni ellenőrzéssel szemben, ha az nem tár fel jogsértést, ugyanakkor indokolt lenne panaszjog biztosítása minden, a pénzügyőrök által foganatosított intézkedéssel szemben. Ebből fakadóan egyrészt egyértelműen el kell határolni egymástól az eljárást és az intézkedést, e körben indokolt a NAVtv. felülvizsgálata. Másrészt pedig szükségesnek tartom bevezetni az Rtv. mintájára a panaszjogot. A Panasztv. hatálya alá tartozó panasz ugyanis nem minősül jogorvoslatnak, és nem is peresíthető, így az alapján nincs lehetőség végső eszközként az intézkedéssel szemben a bírósághoz jogorvoslati kérelemmel fordulni. A szabályozás jelenlegi formájában tehát a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A jövedéki ellenőrzés jogalapja és foganatosításának módja

A panaszos által csatolt, illetve a hatóság által megküldött iratokból kiderül, hogy az ellenőrzést végzésével elrendelte a hatóság, annak éjszakai órákban történő lefolytatását az eset körülményei indokolták: a vámhatóságnak alapos oka volt feltételezni, hogy a többször látókörébe került jármű adózatlan cigarettát szállít(ott), a jövedéki ellenőrzés lefolytatásával való több órás késedelem pedig a „tettenérést”, a jövedéki szabályokat megszegő magatartás bizonyíthatóságát lehetetlenítette volna el.

Ugyan mindhárom, már hivatkozott jogszabály az ellenőrzés nappal történő lefolytatását részesíti előnyben, azonban lehetővé teszik szükség esetén az éjszakai eljárást is.

Az eset összes körülményét figyelembe véve, a jövedéki ellenőrzés elrendelésével és éjszakai órában való lefolytatásának indokoltságával kapcsolatban a magánszférához való joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.

Az ellenőrzés lefolytatásának módját tekintve elsőként azt hangsúlyozom, hogy ellentmondás áll fenn a panaszban foglaltak és a hatóságtól beérkezett válasz között atekintetben, hogy a jövedéki ellenőrök már az udvaron voltak-e, amikor felébresztették a panaszost. Ombudsmani eszközökkel ezen ellentmondás nem volt feloldható, ugyanakkor kiemelném, hogy a Jöt. már idézett 111. § (2) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi az ellenőrzés helyszínére való belépést, illetve a Ket. hatósági ellenőrzésre, illetve szemlére vonatkozó rendelkezései is biztosítják, hogy az ellenőrzést végző személy az érintett területre belépjen [Ket. 92. §, illetve 57/A. § (4) bekezdés]. Garanciális követelmény magának az ellenőrzésnek végzésben való elrendelése, illetve az érintett személy előzetes értesítése, ugyanakkor az ellenőrzésre az ő jelenléte nélkül is sor kerülhet, illetve az ellenőrzés eredményessége érdekében az ellenőrzés megkezdésekor, illetve akár utólag is sor kerülhet az értesítésre [Ket. 57. § (2)-(3) bekezdés]. Az érintett területre való belépés a szemle megkezdésének tekinthető, ugyanakkor jelen esetben, ha sor is került erre, egyidejűleg sor került a panaszos, mint érintett értesítésére is, addig tényleges ellenőrzési cselekmény nem zajlott. *Minderre való tekintettel e körben nem állapítottam meg a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot.*

Az ellenőrzés végrehajtásának módját tekintve a következő kérdés az, hogy okozott-e visszásságot, ahogyan a panaszost felébresztették. A panaszos egy körülbelül ezerfős községben lakik, ahol értelemszerűen hamar elterjed annak a híre, ha valakit éjszaka, dudálással és „itt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, kérjük, jöjjön ki!” kiáltással szólítanak fel. Mindez jelentős hatással lehet az érintett jó hírnevére, társadalmi kapcsolataira, ebből fakadóan pedig közvetlenül érinti az ellenőrzött személy alapvető jogait. Az alapjogi érintettség miatt szükség van a hatósági jogalkalmazás korlátok közé szorítására, az ellenőrzés szabályainak részletes meghatározására és különösen a jogorvoslathoz való jog törvényi szintű rögzítésére.

Az eset kapcsán fontos kiemelni, hogy a fenti eljárást az indokolta, hogy nem volt csengő, amit használhattak volna az ellenőrök. Szeretném hangsúlyozni, hogy különösen kistelephelyeken az érintettek életére való jelentős kihatás miatt a hatóságoknak fokozott körültekintéssel kell eljárniuk az olyan, kívülállóknak előtt is megjelenő cselekményeik fogantatásakor, mint amilyen egy helyszíni ellenőrzés is.

Abban az esetben, ha valóban bejutottak az ellenőrök az udvarra, kíméletesebb megoldás lett volna, ha kopognak, dörömbölnék az ajtón, vagy zörögnek az ablakon, de mint azt fentebb leírtam, nem bizonyítható, hogy valóban bent voltak. Abban az esetben pedig, ha nem mentek be, csengő hiányában nem adódott más lehetőség, mint a fenti megoldás.

Minderre tekintettel, e körben sem állapítok meg a magánszférához való joggal összefüggő visszásságot.

A hatósági tanúk mellőzésével kapcsolatban elsőként szeretnék rámutatni, hogy a hatósági tanú alkalmazásának alapvető célja az eljárási cselekmények lefolyása megtörténtének az igazolása, vagyis egy olyan speciális biztosíték, aki független a felektől, és ezért elfogulatlanul tudja tanúsítani az eljárási cselekmények lefolyásának menetét, az ott történteket. Mellőzésének következménye az, hogy a hatóság enyhébb súllyal, vagy adott esetben egyáltalán nem tudja bizonyítani az általa tapasztaltakat.

Szeretném kiemelni, hogy a Jöt. ugyan kötelezővé teszi jövedéki ellenőrzésnél két hatósági tanú jelenlétét, azonban jogkövetkezményt nem fűz a hiányukhoz, maga a Ket. pedig csak lehetőségként szabályozza a hatósági tanú igénybevételét.

Eljárási hiba ugyan a jövedéki ellenőrzés egyik törvényes kellékének a hiánya, azonban mindaddig, amíg egy eljárási hiba nem hat ki az ügy érdemére, nem minősül súlyos hibának, jelen esetben pedig nem hatott ki, lévén az ellenőrzés nem járt jogkövetkezéssel, nem indult az alapján eljárás. A hatóságnak kell egyébként is viselnie a hatósági tanúk igénybevételének elmaradásából fakadó bizonyítási nehézségeket. Ezt támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság a BH2011. 210. számú eseti döntése is, amely egy olyan helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvét zárta ki a bizonyítékok közül, amely során nem volt jelen hatósági tanú, sem az ellenőrzés érintette, a hatóság pedig késedelmesen kezdett el felvételeket készíteni, így pedig nem volt bizonyítható, hogy a köztes időben történt-e változás a helyszínen. Ebből kiindulva meg kell jegyezni egyszersmind azt is, hogy a hiba csekély jellegét támasztja alá az is, hogy a panaszos végig jelen lehetett az ellenőrzés során.

Minderre való tekintettel a hatósági tanúk mellőzése miatt nem állapítottam meg a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot.

A panaszjogról

Végezetül vizsgáltam a vámhatósághoz benyújtott panasz kivizsgálását a panaszjog szempontjából.

Fentebb már utaltam arra, hogy a Panasztv. szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá [1. § (2) bekezdés]. E rendelkezésből is kitűnik, hogy az Alaptörvény XXV. cikke alapján benyújtott panasz nem tekinthető érdemi jogorvoslatnak. Szubszidiárius jellegű a szabályozás, vagyis a Panasztv. alapján csak akkor bírálható el panasz, ha nincsen hatályban semmilyen más eljárási jogszabály, amely lehetővé tenné panasz vagy más jogorvoslat benyújtását. Ebből fakadnak a szabályozás specialitásai is, vagyis ha a jogalkotó jogorvoslati formában kíván panaszjogot biztosítani, akkor a vonatkozó jogszabályban megteszi azt, megfelelő eljárási garanciákkal és bírói felülvizsgálattal biztosítottan, míg ha nem, akkor csak a Panasztv. szerinti lehetőség marad, ami ugyan magában foglalja a kivizsgálást, de csak egy levél a válasz, mely nem vált ki jogi hatást, nincs ellene jogorvoslat és nem lehet bírósághoz sem fordulni.

A fentiekben már megállapítottam, hogy a pénzügyőrök intézkedéseivel szemben az Rtv. mintájára jogorvoslati jellegű panaszjogot kellene biztosítani. Mivel azonban erre még nincs lehetőség, jelen ügyben a panaszos panaszát (illetve jogszabályváltozásig minden panaszt) a Panasztv. alapján kellett elbírálni. Itt szeretném megjegyezni, hogy magát a panaszt még az Eutv. időbeli hatálya alatt vették fel, az elbírálása során azonban már a Panasztv. volt hatályos.

Ahogy az a jelentés alkotmányos jogokat magyarázó részében leírtam, a panaszjog megköveteli a hatóságoktól az érdemi válaszadást. Jelen ügyben a vámhatóság azzal indokolta az éjszakai ellenőrzést, hogy jogszabály lehetővé teszi számára, továbbá a felmerült információk indokolták, a hatósági tanúk alkalmazásának mellőzésére pedig nem is reagált.

A Panasztv. a 2. § (4) bekezdésben kimondja, hogy az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.

A panaszjog fent megfogalmazott követelményéből fakad, hogy az indokok megjelölése nem lehet formális, hanem éppen ellenkezőleg, érdemi tartalommal kell bírnia a válaszadásnak, vagyis jelen esetben annak, hogy a hatóság pontosan miért nem tartja szükségesnek az intézkedés megtételét.

Mivel erre jelen esetben nem került sor, a vámhatóság a panaszjoggal összefüggő visszásságot okozott.

Megjegyzem, lehetnek legitim indokai annak, hogy a hatóság bizonyos információkat ne tárjon fel az érintett előtt, különösen egy kvázi formátlan panaszeljáráásban, ugyanakkor meglátásom szerint nem veszélyeztette volna a vámhatóság jövőbeni ellenőrzési tevékenységét, ha legalább annyit leírnak a panaszosnak, hogy egy olyan járművet kerestek, amelyik előző nap kivonta magát az intézkedésük alól és információk merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az udvarán álló jármű ugyanez a jármű.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az adójogi jogalkotás előkészítéséért felelős nemzetgazdasági minisztert, hogy gondoskodjon:

- a Jötv. módosításáról, a pénzügyőri rendvédelmi intézkedésekkel szembeni panasz bevezetéséről,
- a NAVtv. jövedéki ellenőrzéssel kapcsolatos szabályozásának egyértelműsítéséről, a szabályozás felülvizsgálatáról.

Az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága főigazgatójánál, hogy a panaszok jövőbeni kivizsgálása során fordítson fokozottan figyelmet az abban foglaltakra történő érdemi és teljeskörű válaszadásra.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-650/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa az 1997-ben született fiával, valamint a 2001-ben született lányával való kapcsolattartása ügyében kérte a segítségemet. A beadvány szerint a panaszos 2012. november 27-én a gyermekeivel való kapcsolattartás végrehajtását kérte a Pest Megyei Kormányhivatal Szigetszentmiklósi Járási Hivatal Járási Gyámhivatalától (a továbbiakban: gyámhivatal). Az ügyben érdemi döntés nem született, de a hatóság 2013. augusztus 15-én kelt végzésével – a mediációs eljárásra tekintettel – az eljárást négy hónapra felfüggesztette.

A panaszos 2013. november 28-án bejelentette a mediációs eljárás befejezését és kérte a végrehajtási eljárás folytatását, azonban beadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. január 27.) a hatóság nem döntött. A panaszos 2014. január 22-én fiával személyesen ment el a gyámhivatalba. Tájékoztatták a hatóságot arról, hogy a fiú összeveszett az édesanyjával és az ő hozzájárulásával a panaszoshoz költözött. A panaszos sérelmezte, hogy az ügyintéző megalázó módon bánt velük, és nem kaptak tájékoztatást a jogi lehetőségekről sem.

A panaszos kifogásolta azt is, hogy a gyámhivatal vezetője – annak ellenére, hogy már 2013 júniusában tudomása volt arról, hogy a gyermek anyja a gyámhivatallal egy épületben lévő intézményben dolgozik – csak ekkor közölte vele, hogy elfogultság miatt hatósága kizárását kérte. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermekjogok sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A panaszban foglaltak – különös tekintettel az eljárás elhúzódása okának – vizsgálatára és a szükséges intézkedések megtételére az első fokú gyámhivatal felügyeletét ellátó Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) vezetőjét kértem.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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)
- A gyermek 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)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)
- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
- 1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt., hatályos 2014. március 14-éig)
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)
- 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (új Ptk., hatályos 2014. III. 15-től)

A megállapított tényállás

1. A kapcsolattartás végrehajtása tekintetében

A szociális és gyámhivatal vizsgálata szerint a gyámhivatal a panaszos tekintetében az alább felsorolt elmaradt kapcsolattartás végrehajtási kérelmei tekintetében nem hozott érdemi döntést, illetve eljárásai során a rendelkezésre álló ügyintézési határidőt többszörösen is túllépte:

- 2012. november 27-én kelt, 2012. november 16-18-án elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. január 7-én kelt, 2012. december 30. és 2013. január 2. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. január 21-én kelt, 2013. január 11-13. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. május 3.-5. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. október 8-án kelt, 2013. szeptember 6.-8.között elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. december 2-án kelt, 2013. november 1-3. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. december 3-án kelt, 2013. november 8-10. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. december 4-én kelt, 2013. november 15-17. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. december 5-én benyújtott pótlási kérelem (2013. november 22-24. közötti pótlást nem valósult meg),
- 2013. december 5-én kelt, 2013. november 29. és 2013. december 1. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. december 7-én benyújtott 2013. december 6-8. között pótlás időpontjában elmaradt kapcsolattartás,
- 2013. december 30-án benyújtott, 2013. december 13-15. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2014. január 2-án benyújtott, 2013. december 29. és 2014. január 3. között elmaradt kapcsolattartás,
- 2014. január 2-án benyújtott, 2013. december 26-án elmaradt kapcsolattartás,
- 2014. január 2-án benyújtott 2013. december 29. és 2014. január 3. között.

A szociális és gyámhivatal szerint a gyámhivatal eljárása során törekedett a szülők közötti megegyezésre. Ennek érdekében a panaszos 2012. november 27-én kelt végrehajtási kérelmét követően – a szülők és a gyermekek meghallgatása után – mediátor bevezetését javasolta. A szülők nyilatkozattételre való felhívásakor, nyilatkozataik értékelésekor, a szülők a mediátor személyére vonatkozó javaslatainak beszerzésekor az ügyintézési határidő már többszörösen eltelt. Ezen már nem változtatott az a tény sem, hogy a mediátor bevezetésétől rendelkező döntéssel (2013. augusztus 15.) az addig folyamatban lévő végrehajtási eljárások ügyintézési határideje állt. Miután a panaszos a mediátori eljárás folytatását visszautasította, újabb végrehajtási eljárásokat indított a mediátori eljárások alatt, illetve az ezt követően elmaradt kapcsolattartások miatt.

A szociális és gyámhivatal álláspontja szerint a kapcsolattartást a szabályozottak szerint be kell tartani, a gondozó szülőnek pedig fel kell készítenie a gyermekeket a kapcsolattartásra. Ugyanakkor az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményét, érdekeit is figyelembe kell venni, ehhez azonban nélkülözhetetlen a szakértői vélemény beszerzése. Ez esetben a szakértői vélemény hiánya azt eredményezte, hogy az eljáró hatóság a tényállást nem tudta tisztázni, így érdemi döntéseket sem tudott hozni, közben az ügyintézési határidőt többszörösen túllépte.

2. Az ügyintéző magatartása és jogi tájékoztatás tekintetében

A szociális és gyámhivatal megkereste a Szigetszentmiklósi Járási Hivatal Vezetőjét azzal, hogy munkáltatói jogkörében eljárva vizsgálja meg az ügyintéző – a panaszos által kifogásolt – eljárását.

3. A gyámhivatal kizárása tekintetében

A gyámhivatal vezetője 2013. január 22-én kelt felterjesztésében kérte hatósága kizárását az ügyintézésből. Kérelmét azzal indokolta, hogy a gyermekek édesanyja munkavégzésének helye megegyezik a gyámhivataléval. A gondozó szülő munkahelye nem tartozik a gyámhivatal szervezeti egységhez, de ugyanabban az épületben működik. A gyámhivatal vezetője jelezte azt is, hogy erről korábban nem volt tudomása.

A szociális és gyámhivatal vezetője megállapította, hogy az elsőfokú gyámhivatal kizárása indokolt, mert azáltal, hogy a gondozó szülő munkahelye egy épületben van a gyámhivatallal, és erről a gyámhivatali ügyintézők tudomást szereztek, megalapozza az elsőfokú gyámhivatal elfogultságának a vélemét, amely veszélyezteti az ügy tárgyilagos, jogszabályszerű intézését, eljárások lefolytatását és a szükséges döntések érdemi meghozatalát. Erre tekintettel a PEC/001/608-7/2014. számú döntésével a gyermekek lakóhelyéhez legközelebbi gyámhivatalt jelölte ki az elsőfokú eljárások lefolytatására.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró gyámhivatalra kiterjed vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a 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 állampolgári jogok országgyűlési biztos a 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 egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

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.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése deklarálja.

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.

Az Alkotmánybíróság a 114/2010. (VI. 30.) határozatában hivatkozta a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait: Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert.

III. Az ügy érdemében

A gyermekkel való kapcsolattartásra a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint elsősorban a szülő jogosult. A különélő szülővel való személyes és közvetlen kapcsolat fenntartása alapvető gyermeki jog. A különélő szülőnek joga és egyúttal kötelezettsége is a kapcsolattartás. A gyermeket nevelő szülő pedig köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani. [Gyer. 28. § (1) bekezdés, Csjt. 92. § (1) bekezdés, Ptk 4:187. § (1) és (2) bekezdés]

A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének, valamint a szakértői vélemény elkészítésének időtartama. A Ket. vonatkozó rendelkezése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást. A Ket. a szakértői véleményt a bizonyítékok között nevesíti. [Ket. 50. § (1), (4), (5) és (6) bekezdés, 58. § (1) bekezdés a)] Szakértői véleményt akkor kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges.

A Gyvt. 128. § (1) bekezdése alapján a gyámügyi eljárásban – egyebek mellett – meg kell hallgatni a szülőt, a korlátozottan cselekvőképes gyermeket, az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermeket. A meghallgatást akkor lehet mellőzni, ha a meghallgatás miatti késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

Megállapítható, hogy a gyámhivatal a végrehajtási eljárás során a szülőket a korlátozottan cselekvőképes, valamint az ítélőképessége birtokában lévő gyermeket meghallgatta, a kapcsolattartási konfliktusok rendezése érdekében mediátor bevezetéséről rendelkezett, a tényállás teljes körű tisztázása érdekében szakértőt azonban nem rendelt ki.

Összességében az eljárás jelentős mértékű elhúzódása és az érdemi döntés hiánya visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. A jogerős és végrehajtható döntések hiánya pedig közvetlenül veszélyezteti a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő jogát is.

A visszásság megállapítás mellett megjegyzem, hogy a kapcsolattartási ügyekben folytatott eljárásokban, amikor mindkét szülő a másik szülő veszélyeztető magatartását hangsúlyozva folyamatos bizonyítási eljárást (tanúk meghallgatása iratok, beszerzése stb.) indítványoz, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, az eljáró hatóság a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja csak meghozni.

A gyámhivatal kizárására alapot adó értesülés tekintetében a panaszos és a gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása között ellentmondást észleltem. Ezen ellentmondásokat azonban ombudsmani eszközökkel nem állt módomban feloldani, ugyanis a hatáskörömet meghatározó jogszabályi rendelkezések értelmében olyan alakszerű bizonyítási eljárást, amely a bíróság, illetve más hatóság előtt lehetséges, nem végezhetek. Az előzőekre tekintettel, ezzel összefüggésben alapvető joggal összefüggő megállapítást sem tehetek.

Végül – hangsúlyozva, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény vizsgálati lehetőségemet a hatóságokra korlátozza, intézkedési lehetőségem magánszemélyekkel szemben akkor sincs, ha a rendelkezésekre álló adatok alapján a gyermek alapvető jogainak érvényesülését magánszemély sérti, vagy azok érvényesülését gátolja, mint a gyermeki jogok érvényesüléséért (is) felelős ombudsman elengedhetetlennek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.

A Gyermekjogi Egyezmény, az eljárás megindulásakor hatályos Csjt, valamint a jelentésem írásba foglalásakor már hatályba lépett új Ptk. egyaránt rögzíti a gyermek jogát a különélő szülőjével való közvetlen és személyes érintkezéshez. A hivatkozott jogszabályok alapján a különélő szülő nem csupán jogosult, de köteles is a gyermekével való kapcsolattartásra. A gyermeket gondozó szülőt pedig kötelezi a zavartalan kapcsolattartás biztosítására.

A Legfelsőbb Bíróság elvi élel mutatott rá – [17. számú Irányelv a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról] – hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért. A házasság felbontása ennél fogva nem járhat azzal a következménnyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse. Mind a szülőnek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, a gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Álláspontom szerint a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el a másik szülőjétől. A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, illetőleg a kapcsolattartási konfliktusok miatt folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését a szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége. Álláspontom szerint a felhívott alapjog érvényesülése szempontjából a szülők együtt/vagy különélése nem bír jelentőséggel, a családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett szülő egyaránt felelős.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal Szigetszentmiklósi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására. Ha megítélése szerint a tényállás teljes körű feltárása, a gyermek legjobb érdekét szolgáló megalapozott döntés szakvélemény hiányában nem hozható, gondoskodjon a szakértő ésszerű határidőn belül való kirendeléséről.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-683/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya a 2009-ben született gyermekével való kapcsolattartása ügyében kérte a segítséget. A kislányt a bíróság az édesapa gondozásába helyezte, és az anyai kapcsolattartást szabályozta. Tekintettel arra, hogy 2012 szeptemberétől az édesapa akadályozza a kapcsolattartást, a panaszos Budapest Főváros Kormányhivatala XVI. kerületi Gyámhivatalától (a továbbiakban: gyámhivatal) végrehajtást kért. Sérelmezte, hogy a 2012-ben elmaradt kapcsolattartások tekintetében a gyámhivatal hónapokig nem hozott döntést, és mindössze egy alkalommal figyelmeztették az apát. Kifogásolta azt is, hogy a 2013-ban benyújtott végrehajtási kérelmeiről beadványa Hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. január 23.) a gyámhivatal érdemben nem döntött. Nem tudja elfogadni, hogy a rendészeti szerv segítségével való végrehajtást a gyámhivatal – hivatkozva arra, hogy az a gyermek részére hátrányos – elutasítja. Álláspontja szerint ugyanis, ha a végrehajtásban képzett, civil ruhás rendőrök vennének részt, akkor abból a gyermek nem érzékelne semmit.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A gyámhivatal vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsájtását kértem.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) 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)
- A gyermek 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)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)
- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
- 1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó kérelmét a gyámhivatal első ízben 2012. 09. 04-én iktatatta, ezt követően az apát három ízben idézte.

Az első idézést az apa nem vette át, a második alkalommal a gyermek betegségére hivatkozva mentette ki magát. A férfi a harmadik idézésre sem jelent meg a hatóság előtt. A gyámhivatal a kapcsolattartási konfliktusok miatt 2012. október 17-én a jegyzői gyámhatóságot¹ védelembe vételi eljárás lefolytatására kérte, az apát pedig az elmaradt kapcsolattartások tekintetében írásbeli nyilatkozattételre szólította fel. Az apa válasza 2012. november 5-én érkezett a gyámhivatalhoz. A hatóság 2012. december 7-én kelt végzéseiben a panaszos végrehajtási kérelmeit kilenc elmaradt kapcsolattartás vonatkozásában elutasította, hat kapcsolattartási kérelemnek pedig helyt adott. Az apa a döntéseket megfellebbezte. A másodfokú hatóság új eljárás lefolytatására kötelező döntését a gyámhivatal 2013. február 21-én érkezett.

A panaszos 2013 februárjában – a Fővárosi Törvényszék 2013. január 21-én hozott ítéletére hivatkozva – újabb végrehajtási kérelmet nyújtott be. A gyámhivatal az ügyben az apát, továbbá tanúkat idézett, a bíróságtól az ítéletek megküldését kérte. A hatóság a végrehajtási eljárást a BP16C/001/69/26/13. számú, 2013. március 13-án kelt végzésével – a bíróság tájékoztatásának beérkezéséig – felfüggesztette.

A bíróság válaszát 2013. április 11-én érkezett a gyámhivatal, az eljárás felfüggesztését 2013. április 18-án megszüntette, az apát május 3-ára beidézte. Megkereste továbbá a rendőrséget és a gyermek óvodáját. Az apa az idézésre nem jelent meg, ezért a gyámhivatal igazolási kérelem benyújtására szólította fel. Az apa válaszát a gyámhivatal 2013. május 28-án iktatta. A panaszos a 2013. május 17-én és 18-án elmaradt kapcsolattartások végrehajtását is kérte. A gyámhivatal az apát 2013. június 19-ére ismét idézte. Ezen időpontban a férfi megjelent a gyámhivatalnál és nyilatkozatot tett. A férfi korábban és ezt követően is hosszú levelekben taglalta, hogy véleménye szerint a gyermek édesanyja hogyan él vissza kapcsolattartási jogával.

A megismételt eljárás keretében a 2012. évben elmaradt kapcsolattartások ügyében a gyámhivatal a 2013. július 22-én, illetve július 23-án kelt végzéseivel döntött (a kérelmek egy részét elutasította, más időpontokban az apa önhibáját megállapította, figyelmeztette, majd eljárási bírássággal sújtotta). A végzések ellen vagy a panaszos, vagy a gyermek apja jogorvoslatot kért. A panaszos 2012-re vonatkozó végrehajtási kérelmeiről jelentésem írásba foglalásakor a döntések megszülettek.

A gyámhivatal 2013. augusztus 8-án az apát feljelentette a kapcsolattartás megghiúsítása, valamint kiskorú veszélyeztetésének alapos gyanúja miatt. A panaszos – 2013. február 22-én és február 26-án elmaradt kapcsolattartások – vonatkozó kérelmeit, a gyámhivatal, érdemben 2014. január 16-án utasította el. A 2013. május 17-én és 18-án elmaradt kapcsolattartás miatt a gyámhivatal az apát 2014. január 23-án pénzbírsággal sújtotta. A panaszos 2013 szeptemberétől folyamatosan nyújt be a gyámhivatalhoz végrehajtási és egyéb kérelmeket.

A gyámhivatal vezetőjének 2014. február 12-én kelt válasza szerint a panaszos 2013-ban beadott leveleire, végrehajtási kérelmeire vonatkozóan a válaszok és a döntések folyamatban vannak, illetve azokat postázták. A válaszadás idején a kiküldött iratok nagy részét a panaszos, illetve a gyermek apja még nem vette át.

A hivatalvezető véleménye szerint a panaszos 2013. elején beadott végrehajtási kérelmeinek elbírálása azért húzódott el, mert a végrehajtási kérelmekhez a panaszos a tanúk nyilatkozatát nem csatolta, azok pontatlanul, illetve elírással érkeztek a hatósághoz. A fellebbezési eljárások is késleltetik a jogerős döntéseket. Az eljárást és a döntéshozatalt hátráltatja az is, hogy a gyermek apja az idézéseket és döntéseket nem, vagy késve veszi át, az idézésekre nem jelenik meg.

¹ A védelembe vételi eljárás 2012. december 31-éig a jegyzői gyámhatóság illetékességébe tartozott.

Az apa a kapcsolattartás elmaradására vonatkozóan érdemi nyilatkozatot nem tesz, csak különböző írásos beadványokat csatol, olyan viszont-kérelmeket terjeszt el, melyek elbírálására a gyámhivatalnak nincs hatásköre nincs. Késlelteti az eljárást az is, hogy a bekért tanúnyilatkozatok nem pontosak, ezért azokat ismételtelen be kell szerezni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró gyámhivatalra kiterjed vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a 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 állampolgári jogok országgyűlési biztos a 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 foglalt felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt 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.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.²

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói 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.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése deklarálja. 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.

Az Alkotmánybíróság a 114/2010. (VI. 30.) AB határozatában hivatkozta a gyermekek védelmével kapcsolatos jogszabályok főbb vonásaival kapcsolatos megállapításait: Eszerint a gyermekek védelmének alkotmányos alapja az Alkotmány 67. §, eszerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra,

² Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás – a 67. § (1) bekezdésében szereplő sorrend alapján – a család, az állam és a társadalom kötelessége. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert.

III. Az ügy érdemében

A gyermekkel való kapcsolattartásra a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint elsősorban a szülő jogosult. A különélő szülővel való személyes és közvetlen kapcsolatot fenntartása alapvető gyermeki jog. A különélő szülőnek joga és egyúttal kötelezettsége is a kapcsolattartás. A gyermeket nevelő szülő pedig köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani.³

A Gyer 33. § (1) bekezdése szerint: *„A kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozat végrehajtása iránti kérelem benyújtásának*

a) a kapcsolattartás pótlására, ennek hiányában a kapcsolattartásra – a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatban – előírt határidő elteltétől, illetve

b) a (2) bekezdés szerinti veszélyeztető magatartás tudomásra jutásától számított 30 napon belül van helye.

(2) A gyermek fejlődését veszélyezteti, ha a kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett a kapcsolattartást rendező egyezségben, illetve a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatban foglaltaknak önhibájából ismételten nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, és ezáltal nem biztosítja a zavartalan kapcsolattartást.

(4) Ha a gyámhivatal az (1)-(2) bekezdésben foglaltak vizsgálata során megállapítja az önhiba fennállását, a végrehajtás iránti kérelem beérkezését követő naptól számított harminc napon belül végzéssel elrendeli a végrehajtást. A végrehajtást elrendelő végzésben a mulasztó felet

a) felhívja, hogy a végzés kézhezvételét követően esedékes kapcsolattartásnak a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozat szerinti időpontban és módon tegyen eleget, illetve hagyjon fel a gyermeknek a másik fél ellen történő nevelésével,

b) figyelmezteti az a) pont szerinti kötelezettség önhibájából történő nem teljesítésének jogkövetkezményeire,

c) kötelezi a kapcsolattartás megghiúsítása folytán keletkezett igazolt költségek viselésére.

(5) Ha a kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett a (4) bekezdés szerinti végrehajtást elrendelő végzésben foglalt kötelezettségének nem tesz eleget, a meghatározott cselekmény végrehajtása esetén igénybe vehető eszközökön túl a gyámhivatal kérelemre, a kérelem beérkezését követő naptól számított harminc napon belül végzéssel

a) a gyermekjóléti központ kapcsolatügyeletének, illetve a gyermekjóléti szolgálatnak a közreműködését vagy a védelembe vétel elrendelését kezdeményezheti, ha a kapcsolattartás gyakorlása konfliktusokkal jár, folyamatosan akadályokba ütközik, illetve a felek között kommunikációs zavarok állnak fenn,

b) a gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás igénybevételét kezdeményezheti azzal, hogy amennyiben a felek bejelentik a gyermekvédelmi közvetítői eljárás

³ Gyer. 28. § (1) bek., Csjt. 92. § (1) bek.

igénybevételére vonatkozó szándékukat, a 30/A. § (2) bekezdése alapján felfüggeszti a végrehajtási eljárást.

(7) Ha a kapcsolattartásra kötelezett a gyermeket bizonyíthatóan folyamatosan a kapcsolattartásra jogosult ellen neveli és a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatnak a (4)-(5) bekezdés szerinti végrehajtási intézkedések ellenére sem tesz eleget, a gyámhivatal

a) a gyermek elhelyezésének megváltoztatása iránt pert indíthat, feltéve, hogy az elhelyezés megváltoztatása a kiskorú gyermek érdekében áll,

b) feljelentést tesz a Gyszr. 8. §-a (2) bekezdésének a) pontja alapján a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1978. évi IV. törvény) 195. § (4) bekezdése szerinti kiskorú veszélyeztetése, illetve a 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 210. § (1) bekezdése szerinti kiskorúval való kapcsolattartás akadályozása miatt.”

A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének időtartama. A hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartamot az ügyintézési határidőbe ugyancsak nem számítható bele.

A Ket. vonatkozó rendelkezése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.⁴

Megállapítható, hogy a gyámhivatal a 2012. évben indult végrehajtási eljárás során egyes kapcsolattartások meghíúsítása vonatkozásában az apa önhibáját állapította meg, és a Gyer-ben meghatározott szankciókat (figyelmeztetés, eljárási bíróság, védelembe vételi eljárás kezdeményezése) jogszerűen alkalmazta.

A hivatkozott jogszabályok alapján a 2012-ben folytatott végrehajtási eljárások elhúzódása nem róható fel a gyámhivatalnak, e tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.

Az előzményi iratok és tapasztalatok alapján a gyermek apja sem a panaszossal, sem a hatósággal nem kívánt együttműködni. A panaszos 2013 februárjában és májusában elmaradt kapcsolattartások végrehajtására vonatkozó kérelmei tekintetében az eljárás jelentős mértékű elhúzódása és a hatóság késedelmes döntése azonban nem indokolható. *Az indokolatlanul késedelmes eljárás és döntés visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Jogerős és végrehajtható döntések hiányában pedig sérül a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő joga is.*

A visszásság megállapítás mellett megjegyzem, hogy a kapcsolattartási ügyekben folytatott eljárásokban, amikor mindkét szülő a másik szülő veszélyeztető magatartását hangsúlyozva folyamatos bizonyítási eljárást (tanúk meghallgatása iratok, beszerzése stb.) indítványoz, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, az eljáró hatóság a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja csak meghozni.

A rendvédelmi szerv bevonásával kikényszerített kapcsolattartást aggályosnak tartom, álláspontom szerint az csak végső megoldásként a gyermek legfőbb érdekei érvényesülésének

⁴ Ket. 50. § (1), (4), (5) és (6) bekezdés

maximális figyelembe vételével kerülhet sor.

Végül – hangsúlyozva, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény vizsgálati lehetőségemet a hatóságokra korlátozza – intézkedési lehetőségem magánszemélyekkel szemben akkor sincs, ha a rendelkezésemre álló adatok alapján a gyermek alapvető jogainak érvényesülését magánszemély sérti, vagy azok érvényesülését gátolja, mint a gyermeki jogok érvényesüléséért (is) felelős ombudsman elengedhetetlennek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.

A Gyermekjogi Egyezmény és a Csjt. egyaránt rögzíti a gyermek jogát a különélő szülőjével való közvetlen és személyes érintkezéshez. A családjogi törvény a különélő szülőt nem csupán jogosítja, de kötelezi is a gyermekével való kapcsolattartásra. A gyermeket gondozó szülőt pedig kötelezi a zavartalan kapcsolattartás biztosítására. A Legfelsőbb Bíróság a 17. számú – a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról szóló – Irányelvben elvi élel mutatott rá, hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért. A házasság felbontása ennél fogva nem járhat azzal a következménnyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse. Mind a szülőnek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, a gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Álláspontom szerint a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől. A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, illetőleg a kapcsolattartási konfliktusok miatt folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését a szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége. Álláspontom szerint a felhívott alapjog érvényesülése szempontjából a szülők együtt/vagy különélése nem bír jelentőséggel, a családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett szülő egyaránt felelős.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala XVI. kerületi Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-816/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A panaszos és élettársa Romániából települt át, az ezzel kapcsolatos ügyintézés során szeretne volna befizetni élettársa részére az egészségügyi szolgáltatási járulékot. Panaszában foglaltak szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal sem az ezzel kapcsolatos nyomtatványt, sem pedig csekket nem tudta számára átadni. Sérelmezte, hogy mind Ózdon, mind pedig Miskolcon lekezelő hangnemben beszéltek vele, egyik helyről a másikra küldték, nem tudták, mi az eljárás és nem is néztek utána. Helyzetüket tovább súlyosbította, hogy élettársa a 2014. február 2-re kiírt idő előtt hozta világra gyermeküket, a kórház pedig jelezte feléjük, hogy nincs befizetve a járulék. Az ügyben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz, illetve az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság, ezért vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóságát (a továbbiakban: NAV regionális adó főigazgatóság).

Megállapított tényállás

A NAV regionális adó főigazgatósága az alábbiakról tájékoztattott.

A panaszos 2014. január 23-án személyesen kereste fel a NAV Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Adóigazgatóságának ózdi kirendeltségét, ahol saját ügyében az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetés alá történő bejelentkezését kívánta intézni. A személyes ügyintézés során, az ügyfélszolgálati ügyintéző a panaszos adataiba betekintve megállapította, hogy a bejelentkezéséhez szükséges KEKKH (Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala) kapcsolat nem áll fenn, ezért telefonon az Adóalany-nyilvántartási Osztály munkatársának segítségét kérte, aki a panaszos okmányai alapján adatfrissítéssel rendezte a problémát.

Ezt követően az ügyfélszolgálati ügyintéző – a panaszos jelenlétében – megkísérelte rögzíteni a leadott 13T1011-es adatlapot. A feldolgozó program megakasztó hibát jelzett, mivel a rendszeradatok alapján a bejelentőnél hiányzott az egy éves bejelentett magyarországi lakcím. Az ügyfélszolgálati ügyintéző telefonon felvette a kapcsolatot az adatlapok feldolgozására feladatkörrel rendelkező Eljárési Osztály 1. munkatársával, aki tájékoztatta, hogy a 104-es adatlap pótlása szükséges. Minderről az ügyintéző tájékoztatta a panaszost. A panaszos által leadott adatlapot az ózdi kirendeltség 2014. január 28-án belső postajáráttal megküldte Miskolcra, a feldolgozást végző Eljárési Osztály 1. részére.

2014. február 10-én a panaszos és élettársa személyesen megjelentek a miskolci központi ügyfélszolgálaton, ahol mindketten adóigazolvánnyal kapcsolatos ügyet intéztek, melynek keretében leadták az adóigazolvány igénylésére rendszeresített T34-es adatlapot, valamint átvették az adóazonosító jelükről kiállított adóhatósági igazolást. Egyidejűleg leadták az élettárs nevére kiállított 13T1011-es adatlapot is. Utóbbi adatlapot szintén továbbították a feldolgozást végző Eljárési Osztály 1. részére.

2014. február 14-én a panaszos ismételen megjelent a miskolci központi ügyfélszolgálaton, ahol személyesen leadta a saját adataival kitöltött 13T1011-es adatlapot és egy román nyelvű okiratot. Ezen iratokat szintén továbbították az Eljárési Osztály 1. részére. Tekintettel arra, hogy az adóhatóság egészségügyi szolgáltatási járulék befizetésére szolgáló készpénz-átutalási megbízást abban az esetben biztosít az ügyfelek részére, amennyiben az egészségügyi szolgáltatási járulék kötelezettség hatálya alá bejelentkeztek, bejelentkezési lapjukat feldolgozták, vagyis nyitott jogviszonnal rendelkeznek, a panaszos és élettársa részére befizetési csekket nem adtak ki az ügyfélszolgálati ügyintézés során.

A NAV Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Adóigazgatósága Eljárési Osztály 1. 2014. február 17. napján kelt levelében felhívta a panaszost az egy éves magyarországi tartózkodási idő beszámításához szükséges igazolás pótlására. Az élettárs az adóigazgatósághoz 2014. február 19. napján érkezett levelében az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség alá történő bejelentkezése ügyében az adóhatóság gyors eljárását kérte, hivatkozva arra, hogy a kórház 2014. február 28-áig adott haladékos biztositási díj fizetésére, valamint a 2014. február 10. napján benyújtott 13T1011-es adatlaphoz csatolni kérte a levele mellékletét képező román nyelvű okiratot.

Az adóhatósághoz benyújtott román nyelvű okiratok helyi fordítása szerint – hiteles fordítást a panaszos és élettársa nem csatolt – mindkét érintett személy román állampolgár és születésük óta Romániában éltek. Az adóhatóság a lakcímre vonatkozó adatok közlése érdekében megkereste a KEKKH-t is, mely 2014. március 18. napján érkezett levelében küldte meg a szükséges adatokat, mely szerint mindkét személy 2014. január 22-től rendelkezik Magyarországon bejelentett lakóhellyel.

Mindezek után az érintett szakterület egyeztetést folytatott le a megyei egészségbiztosítási szervvel annak kérdésében, hogy figyelemmel a rendelkezésre álló adatokra, az E104-es nyomtatvány hiányában elfogadható-e az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség alá történő bejelentkezés. Az egészségbiztosítási szerv szóban arról tájékoztatta az adóhatóság munkatársát, hogy mivel a panaszos élettársa esetében kórházi ellátásról van szó, ezért az adóhatóság fogadja el bejelentkezésüket. A benyújtott adatlapok 2014. március 19-én kerültek teljes körűen feldolgozásra 2014. január 22-i kezdő időponttal. Az adóigazgatóság az adatlap feldolgozását követően az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség teljesítésével kapcsolatos tájékoztató levelet küldött a panaszosnak, illetve a panaszos élettársának, amelyhez 10-10 db készpénz-átutalási megbízást (csekket) is mellékel.

A kérdés jogszabályi hátterét illetően a NAV regionális adó főigazgatósága kiemelte, hogy a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 39. § (2) bekezdése értelmében az a belföldi személy, aki nem biztosított és egészségügyi szolgáltatásra a 16. § (1) bekezdésének a)-p) és s)-w) pontja, valamint a 13. § szerint sem jogosult, köteles a 19. § (4) bekezdésében meghatározott egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetni. A Tbj. alapján belföldinek kell tekinteni többek között a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyt, aki a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát Magyarország területén gyakorolja, és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkezik.

A Tbj. 39. § (3) bekezdésében foglaltak szerint az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetés alá történő bejelentkezés feltétele, hogy a természetes személy a bejelentkezését megelőzően megszakítás nélkül legalább egy éve a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint bejelentett lakóhellyel, illetve tartózkodási engedéllyel rendelkezzen. Az egyéves időtartamba beleszámít az a legfeljebb kilencven napos időszak is, amely alatt a belföldi személy nem rendelkezett Magyarországon bejelentett lakóhellyel.

Ha az állami adóhatóság az egyéves időtartamra vonatkozóan a saját nyilvántartásában nem rendelkezik adattal, a Tbj. 39. § (3) bekezdésének utolsó fordulata alapján a járulékfizetési kötelezettség elbírálása céljából megkeresi a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szervet, illetve a szálláshellyel kapcsolatos idegenrendészeti nyilvántartást kezelő szervet, a lakcímre vonatkozó adatok közlése érdekében.

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet 14. cikke (4) bekezdése alapján, amennyiben egy tagállam jogszabályai az ellátásra való jogosultságot tartózkodási idő megszerzésétől teszik függővé, akkor az adott tagállam illetékes szerve a másik tagállamban szerzett tartózkodási idő beszámítására köteles. Előzőek értelmében a Tbj. 39. § (2)-(3) bekezdésében előírtak alkalmazásakor figyelembe veendő egyéves időtartamba az Európai Gazdasági Térség (EGT) egy másik tagállamban szerzett tartózkodási idő is beszámít. Az EGT tagállamban szerzett tartózkodási időt az erre a célra szolgáló E104-es számú nyomtatványon lehet igazolni, melyet a tartózkodási hely szerinti tagállam illetékes biztosító szerve állít ki.

Megállapítható, hogy az adóhatósági nyilvántartási rendszer adatai és a KEKKH által közölt információk alapján a panaszos és annak élettársa esetében nem teljesült az egy éves bejelentett lakóhelyre vonatkozó (a kilencven nap időtartam figyelembe vételével) jogszabályi előírás. A másik tagállamban szerzett tartózkodási idő beszámítására és annak igazolására vonatkozó tájékoztatást az adóigazgatóság az érintettek részére megadta, azonban az E104-es számú nyomtatványt az érintettek nem pótolták.

A panaszos és élettársa a tartózkodási idő igazolására pótlólag román nyelvű okiratot nyújtottak be, melyhez hiteles fordítást nem csatoltak, azonban az Egészségbiztosítási Pénztár megyei szervezetével történt egyeztetést követően az adóhatóság az egészségbiztosítási járulék fizetési kötelezettség alá történő bejelentkezést a román nyelvű okirat alapján mindkét fél esetében elfogadta.

A NAV Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Adóigazgatóság ügyrendje alapján az adóigazgatóság központi ügyfélszolgálatának feladatköre az egészségügyi szolgáltatási járulék adatlapok átvételére terjed ki, továbbá az adóigazgatóság az egyes ügyfélkapcsolati helyeken ellátja az egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetők be- és kijelentkezésével kapcsolatos feladatokat. Amennyiben az ügyfélkapcsolati helyen teljesen nem zárható le az ügy, azt átadják az ügyrend szerint feladatkörrel rendelkező osztályra, jelen esetben az Eljárási Osztály 1-re. Nem megalapozott a panaszos azon állítása, hogy az ügyfélszolgálatot ellátó adóhatósági munkatársak egyik helyről a másikra küldték, s nem néztek utána annak, hogy mi a helyes eljárás. Az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség alá történő bejelentkezéshez rendszeresített adatlapok mind az ózdi ügyfélkapcsolati helyen, mind a miskolci központi ügyfélszolgálaton átvételre kerültek.

A NAV regionális adó főigazgatósága, valamint az irányítása alá tartozó megyei adóigazgatóságok valamennyi kormánytisztviselőjével szemben alapvető elvárásként fogalmazódik meg, hogy munkájuk ellátása során a közigazgatási hatóság szolgáltató jellegének kifejezésre juttatásával, és a vonatkozó törvényi rendelkezések maradéktalan betartásával járjanak el, továbbá mindenkor figyelemmel vannak azon törvényi alapelvre, miszerint az adóhatóság megkülönböztetés nélkül, a törvénynek megfelelően köteles eljárni és intézkedni. Az ügyfélszolgálati kormánytisztviselő ügyintézése (hangneme) utólag egyértelműen nem rekonstruálható, ugyanakkor az ügyfélszolgálati osztályon dolgozó kormánytisztviselők irányában eddig is, és a jövőben is kiemelt elvárásként fogalmazódott meg az, hogy a hozzájuk forduló adózók kérdéseit hivatalos stílusban válaszolják meg. Fentiekre a szervezeti egységek vezetői rendszeresen felhívják a munkatársaik figyelmét, illetve megfogalmazzák és számon kérik ezzel kapcsolatos elvárásaikat.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagja és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) pontja, illetve (4) bekezdés f) pontja szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kormányhivatal, mely központi államigazgatási szerv, ebből fakadóan pedig az Ajbt. szerint hatóságnak minősül.

Az ügy érdeme tekintetében

A magyar társadalombiztosítási rendszer az ellátásra való jogosultságot tartózkodási idő megszerzésétől teszi függővé, mely időtartam fennállását a Tbj. 2009. július 1-jétől írja elő kötelezettséggént. E rendelkezés alapvetően azt hivatott megakadályozni, hogy ne kizárólag a viszonylag egyszerű lakcímbejelentés alapozza meg a biztosított státuszt. A Tbj. 39. § (3) bekezdése értelmében tehát legalább egy éve fennálló, bejelentett magyarországi lakóhely birtokában válhat valaki jogosulttá arra, hogy egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetve ingyenes egészségügyi ellátást vehessen igénybe. E feltétel a panaszosok esetében nyilvánvalóan nem állt fenn.

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet azonban előírja az Európai Unió tagállamai számára a másik tagállamban szerzett tartózkodási idő beszámításának kötelezettségét, ez fakad többek között a személyek EU-n belüli szabad áramlásának elvéből is, vagyis a panaszos és élettársa esetében a jogosulttá váláshoz arra volt szükség, hogy a romániai tartózkodásukra vonatkozó iratokat megküldjék az adóhatóság részére, melyre utólag sor is került. Az ügyintézés alapvetően gyorsította volna az, ha az iratokat eleve hiteles fordítással csatolja a panaszos és élettársa, erre ugyanakkor nem voltak kötelezhetőek. Az adóhatóság az iratokat lefordította, így megállapítható volt az egy éves időtartam fennállása.

A kérelem elbírálását nehezítő másik alapvető kérdés az volt, hogy el kell-e fogadnia a hatóságnak az ilyen jellegű beadványokat akkor, hogy ha azt nem a rendszeresített formanyomtatványon nyújtották be. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 34. § (3) bekezdése ugyanis kimondja, hogy jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített formanyomtatványon. Az adóhatósági eljárásokban elterjedt az ilyen űrlapok használata, ugyanakkor megállapítható, hogy az adóhatóság ügyfélbarát módon járt el akkor, amikor ennek hiányában – és egyébként minden szükséges bizonyíték birtokában – döntött az ügyben.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az adóhatóság jogszerűen járt el a panaszos ügyében akkor, amikor az ügyfélszolgálati munkatársa nem adta át részére a csekkeket, ugyanis először azt kellett tisztázni, hogy rendelkezik-e belföldi státusszal (bejelentett magyarországi lakóhellyel), illetve egy éves tartózkodási időtartammal, mint a járulékfizetési jogosultság feltételével.

A panasz ezen része tekintetében vizsgálatom alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel.

Azzal kapcsolatban, hogy a panaszos nem kapott megfelelő tájékoztatást az ügyfélszolgálaton, a tényállást nem tudtam megállapítani a panaszos és az adóhatóság állításainak ellentmondása miatt. Rendszeresen érkeznek olyan panaszok hozzám, melyek az adóhatósági ügyfélszolgálatok által adott tájékoztatások elégtelenségére, olykor hibás voltára mutatnak rá, azonban ezek az események utólag nem rekonstruálhatóak.

Annyi megállapítható, hogy a panaszos és élettársa a megfelelő űrlapokat megkapták, az azonban nem tárható fel, hogy kellően érthető módon sor került-e annak az elmagyarázására, hogy ezeket miért kell kitölteniük, milyen feltételeknek kell megfelelniük és azt mivel tudják igazolni. *Erre való tekintettel alapvető joggal összefüggő visszásságot a panasz ezen részével összefüggésben sem állapítok meg.*

Kívülálló tanú hiányában nincs lehetőségem annak feltárására sem, hogy milyen hangnemben beszéltek az ügyintézők a panaszossal, vizsgálatom e körben csak arra tudott szorítkozni, hogy megkeresésemben rámutattam arra, hogy a panaszosnak erre irányuló kifogásai is vannak. Megnyugtatónak találom ugyanakkor a NAV regionális adó főigazgatósága főigazgatójának tájékoztatását, mely külön kiemelte, hogy a szervezeti egységek vezetői rendszeresen felhívják az ügyintézők figyelmét a hivatalos stílus fontosságára, és ezt ellenőrzik is. *Jelentésem tehát a panasz e részével összefüggésben sem állapított meg alapvető joggal összefüggő visszásságot.*

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy vizsgálatom alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel, ajánlást nem teszek.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-833/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Csóré Erika
dr. Varga Éva Csilla
dr. Haraszti Katalin

Az eljárás megindulása

Megyei munkalátogatást megelőző helyszíni vizsgálatot folytattam a Békés Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben. Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból folytattam, különös tekintettel arra, hogy a szabadságelvontást az emberi jogok maradéktalan tiszteletben tartásával kell végrehajtani. A jogállamiság megköveteli, hogy a szabadságvesztés végrehajtása humánus, oktató-nevelő, a társadalomba visszavezető jellegű legyen, vagyis az elítélteknek lehetőséget kell biztosítani a rehabilitációra. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok sérelmének közvetlen veszélye is megalapozhatja az alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítását, vagyis eljárásomnak nem feltétele már bekövetkezett konkrét jogsérelem. A vizsgálat során tájékoztatást kértem az intézet parancsnokától a fogvatartottak és az állomány elhelyezési körülményeiről, problémáiról, helyzetéről. Áttekintettem az intézet házirendjét. Körletet, sétáló udvart, orvosi rendelőt, zárkákat, dolgozók irodáit tekintettem meg, és fogvatartottakat is megszólaltattam. A helyszíni vizsgálat időpontja 2014. április 2-a volt.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” [Alaptörvény II. cikk]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]
- A tulajdonhoz való jog: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.*” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Az intézet rövid története

Az intézet a Békés Megyei Törvényszék épületegyüttesében, Gyulán található. Az épületet Wágner Gyula tervezte. A fogházat 1899. október 1-jén adták át. Többségében kisméretű, egyszemélyes zárkákat alakítottak ki. 70 fő befogadására tervezték, de már kezdetben zsúfolt volt, mivel rendszeresen 100-150 volt a fogvatartotti létszám. A korabeli „Békés” című lap a következőket írta a börtönről: „A börtönhelység modern elrendezése a higiéniai és a humanizmusnak mintegy túltengése. Az összes helység, melyek a földszinten és a kettéosztott emeleten vannak, központi forróvíz-fűtésre van berendezkedve.

A földszinten vannak a munkatermek, fürdőszoba, konyhák. A két emeleten a börtön – férfi és női osztály – valamint a kórtermek vannak.”

Az évek során több átalakítást, felújítást végeztek az épületen. 1994-ben új épületszárny épült, ahol új konyhát, ebédlőt, öltözőket és irodahelyiségeket alakítottak ki. A belső udvaron 2000-ben új ügyvédi beszélő épült, valamint átadták az új belgyógyászati és fogorvosi rendelőt. 2002-ben befejeződött a külső homlokzat teljes felújítása. 2013-ban felújították a bástyafalat. 2014-ben tervezik a meglévő, nagymértékben elavult óratorony lebontását és egy új megépítését.

2. Fogva tartási körülmények

Az intézetben előzetes letartóztatásban lévő, vagy elzárást töltő fogvatartott őrzéséről gondoskodnak, de biztonsági és egyéb okból (pl. intézeti karbantartó munkák elvégzésére) elítéltek is töltik itt szabadságvesztés büntetésüket.

Az intézet befogadóképessége 86 fő. A fogvatartottak összlétszáma az ellenőrzés napján 121, ebből jelenlévő 117 fő volt. Ennek megoszlása: 76 előzetes letartóztatott, ebből 2-2 fiatalkorú és nő, 15 elzárást töltő, 26 a szabadságvesztés büntetésre ítélték száma, akik közül 2 fiatalkorú. Az intézet telítettsége tehát 136%-os volt a vizsgálat időpontjában. Az intézetben tapasztalható túltelítettség (a zsúfoltság) azonban általánosan jellemzi az elsősorban előzetes letartóztatás foganatosítására hivatott, megyei jellegű büntetés-végrehajtási intézeteket. A büntetés-végrehajtásnak viszont nincs ráhatása a befogadási, elhelyezési feladatok nagyságrendjére, időbeli és földrajzi elhelyezkedésére, ugyanakkor általános befogadási kötelezettség terheli az egyes intézeteket, akár a kapacitásukon jóval túlmutatóan is.

A területi illetékesség alapján elhelyezendő fogvatartottak mellett az intézet telítettségét növelik a bírósági előállítás miatt megőrzésre átszállított fogvatartottak is. Az intézet részt vesz az ún. kiegyensúlyozó programban, melynek során – a huzamosabb ideje fennálló zsúfoltság mérséklése érdekében – a különösen túltelített bv. intézetekből más, kevésbé zsúfolt büntetés-végrehajtási intézetekbe csoportosítják át a fogvatartottakat.

Az intézetben két emeleten 32 zárka van (dohányzó és nemdohányzó), melyek közül a nagyobbak 8-12, a kisebb zárkák 2-5 fogvatartott elhelyezésére alkalmasak. A zárkákban kétszintes ágyak vannak rendszeresítve, háromszintes ágyat azonban szükség esetén (amennyiben 156 feletti a fogvatartotti létszám, vagy a fogvatartottak összetétele megkívánja) be kell állítaniuk.

Az intézet két szintjén kettő-kettő 5 állású zuhanyzóban fürödhetnek hetente háromszor, alkalmanként 5 perc időtartamban a fogvatartottak. A nők és a dolgozó elítéltek minden nap zuhanyozhatnak. A zárkában csak hideg folyóvíz van, de minden zárka, minden nap kap két műanyag kannában meleg vizet. Minden fogvatartottnak van lavórja, abban tudják a saját ruhájukat kimosni. A zárkákban összecsucskható ruhaszárítót rendszeresítettek, az szolgál a kimosott saját ruhanemük szárítására.

A zárkák és a fürdőhelyiségek állapota, állaga, tisztasága megfelelő. A közelmúltban fejezték be a zárkák festését, melynek során a vakolatot is cserélték. A szekrényekről és az ágyakról leégették a festéket, újból festették, a matracokat forrógőzzel és fertőtlenítő szerrel megtisztították. Mindezeknek a célja a poloskák kipusztítása volt.

A megtekintett 12 fős zárkában kettő db egyszemélyes asztal áll rendelkezésre az étel elfogyasztásához. Egy háromágyas szűk zárkában két előzetes letartóztatásban lévő női fogvatartott volt elhelyezve, ahol a mellékhelyiség függönnyel leválasztott. Ez jellemző a zárkák többségére. Néhány zárkában van csak a mellékhelyiség – ahol a zárka nagysága megengedi – leválasztva és ajtóval felszerelve. Sok zárkában a hely szűkössége ezt nem teszi lehetővé. A dolgozó elítéltek körletrészen szőnyeg díszíti a zárkát, ami otthonosabb érzetet biztosít. Az intézet a legtöbb zárkában televíziót is rendszeresített, melyet 12 órától takarodóig nézhetnek a fogvatartottak.

A részben nyitott és dolgozói körleten a zárkák ajtaja napközben nyitva van. Itt olyan fogvatartottak kapnak elhelyezést, akik kifogástalan magatartásúak, a szabályokat betartják. Ők a körletrészen szabadon mozoghatnak, másik zárkába azonban nem léphetnek be. A fegyelmi zárkákat ritkán használják, az ún. dühöngő, azaz biztonsági zárkát pedig szinte soha, a fogvatartott megnyugtatóására egyéb, hatásosabb megoldást keresnek. Az intézet szállító zárkát nem tart fenn, az értelmetlen lenne, az amúgy is nehezen betartandó elkülönítési szabályok miatt. E szabályokat azonban így – 180, általános összetételű fogvatartotti létszámig – érvényesíteni tudják. Akadálymentes zárka és zuhanyzó nincs az intézetben. Mozgáskorlátozott fogvatartottat azonban nem helyeznek el itt, éppen azért, mert a teljes akadálymentesítés – az épület sajátosságai miatt – nem oldható meg. Ha mégis mozgáskorlátozott fogvatartottat kell befogadnia az intézetnek, őt haladéktalanul átszállítják olyan intézetbe, ahol tudnak számára megfelelő elhelyezést biztosítani.

Külföldi fogvatartottak

A külföldi fogvatartottak száma a vizsgálat napján 7 volt, akik nagyjából román állampolgárok. Többségük beszéli a magyar nyelvet, mivel börtönbe kerülésüket megelőzően már hosszabb ideje az országban tartózkodtak. A bv. dolgozók is beszélnek idegen nyelvet. Az állomány három tagja tud románul és a román főkonzulátus is a városban működik, ahonnan rendszeresen látogatják az intézetben elhelyezett román elítélteket és segítséget nyújtanak számukra. A kommunikáció így nem jelent gondot.

Étkeztetés

Az intézetnek saját konyhája van, ahol két, az intézet által alkalmazott szakács irányítása mellett fogvatartottak dolgoznak. Minden nap meleg ebéd van, és hetente háromszor (hétfő, szerda, péntek) a vacsora is meleg. A konyhán napi 300 adag ebédet készíthetnek, akár elvitelre is. A főzéshez az alapanyagot részben központi ellátás keretei között (a sertés és csirkehúst, valamint bizonyos zöldségeket a pálhalmi és az állampusztai intézetből), részben szerződéses szállítással biztosítják. A fogvatartottak és a személyi állomány ugyanazt az ételt kapják. Orvosi javaslatra diétás menüt tudnak biztosítani.

A zárkában asztal mellett ülve fogyaszthatják el az ételt a fogvatartottak, de a nagyobb zárkákban rendszeresített asztalok száma (2 db, melyhez egyszerre maximum 3 fő tud leülni) kevésnek bizonyul. Ezért többen az ágyon ülve fogyasztják el az ételt. A megkérdezettek az étel minőségével elégedettek voltak – legtöbben annak mennyiségével is –, néhány fogvatartott nem tartotta csak elegendőnek az ételadagot. Az intézeti étkezés kiegészítéseként az intézet I. emeletén lévő boltban biztosított a kiétekezés lehetősége.

Foglalkoztatás, szabadidő, fegyelmi helyzet

A zsúfoltságot a foglalkoztatással igyekeznek ellensúlyozni. 20-25 fogvatartott dolgozik költségvetési foglalkoztatás keretében. A nevelői foglalkozások mellett targoncakezelői tanfolyamra, indulatkezelő tréningre, valamint szakkörre is jelentkezhetnek. A szakkörökön házi praktikákkal is megismerkedhetnek, melyek az otthoni lakókörnyezet szebbé tételéhez nyújtanak majd segítséget. Az intézetben elhelyezett fogvatartottak – a jelentésben már hivatkozottak szerint – a zárkák glettelésében, festésében, az ágyak felújításában, valamint a poloskák kiirtásában is részt vettek a közelmúltban.

Az intézet II. emeletén lévő egyik helyiségben kondi-, egyben kultúrtermet rendeztek be a fogvatartottak részére. A kondicionáló eszközök mind a kondicionáló teremben, mind a sétatudvaron népszerűek a fogvatartottak között. Gyakran rendeznek sportvetélkedőket, sakkversenyeket, asztalitenisz versenyt, szellemi, történelmi- és bibliai vetélkedőket. Ezen az emeleten található a könyvtár is, ahonnan közel 2700 könyv kölcsönözhető. Az intézet stúdiója jól felszerelt.

A fogvatartottakkal szemben 2013. évben 145 alkalommal indult fegyelmi eljárás fegyelmi vétség elkövetése miatt, ebből 86 zárult fegyelmi határozattal. Jellemzően feddést (58), kisebb részben magánelzárás fegyelmi büntetést (28) szabtak ki. Az elkövetett vétségek közül a legnagyobb arányban zárka, körletrend megsértése (13), illetve tiltott tárgy tartása (12) vétsége fordult elő. Fogvatartott társ bántalmazása, illetve verekedés 8 esetben volt. Egy ilyen verekedés 2013-ban halállal végződött.

Egészségügyi ellátás

A befogadásra kerülő fogvatartottak kötelező tüdőszűrését a városi kórházban végezik el, a Hepatitis és AIDS szűréseket is ugyanott, de csak a fogvatartott kérésére, igénye szerint. A befogadásakor a fogvatartottak nagy részének az egészségügyi állapota elhanyagolt, egy részük kezeletlen hipertóniás beteg. Jellemző még a szív- és érrendszeri, illetve a cukor és a pszichiátriai betegség. Naponta háromszor osztja ki az ápoló a gyógyszereket névre szóló tégelyekben. Porított formában azt akkor adják ki, ha gyanú merül fel a gyógyszerrel való visszaélésre. Az intézet a belgyógyászt és a pszichiátert, valamint fogszakorvost megbízási szerződéssel foglalkoztatja. Pszichológus nincs az intézetben. A belgyógyász kedden, szerdán és pénteken reggel 7 és 8 óra között fogadja a fogvatartottakat, akik a nevelőnél jelezhetik igényüket orvosi vizsgálatra. A pszichiáter alkalmanként foglalkozik a fogvatartottakkal. A fogorvos heti két alkalommal rendel, a rendelésre bármikor lehet jelentkezni. Egy-egy orvosi rendelésre átlagosan 15-20 fogvatartott jelentkezik, a fogorvos és a pszichiáter alkalmanként 4-5 főt tud ellátni. A folyamatosan gondozott betegek száma átlagosan 35-40 fő. Sürgős ellátás szükségessége esetén a fogvatartottat a nap bármely szakában kiszállítják a városi ügyeletre, illetve szakrendelésre. 2013-ban 297 volt a külső rendelésre utalt betegek száma. A tököli Központi Kórházba, illetve az IMEI-be az elmúlt évben összesen 33 alkalommal utaltak ellátásra fogvatartottat. A fogvatartott a gyógyszereket főszabályként letéti pénzéből, saját maga köteles megfizetni. Szükség esetén azonban az intézet megelőlegezi annak bekerülési költségét, illetve egészségi indokoltság esetén díjmentesen is biztosítja azt. Gyógyszer a hozzátartozótól is bekereshető, csomagban. Az intézetnek a Gyulai Centrum gyógyszerházzal van szerződése. A folyamatos gyógyszerellátás biztosított. Az elmúlt évben egy fogvatartott öngyilkosságot követett el, az ún. falcolások azonban ritkán fordulnak elő.

Tiltott tárgyak, kábítószer

Az intézetben nincs csomagvizsgáló. Naponta kb. 5 csomag érkezik, a hónap elején esetleg 8-10 (hónap végén van úgy, hogy egy sem), amelyeket manuálisan vizsgálnak át. Előfordulnak tiltott tárgyak a fogvatartottaknak küldött csomagokban, de gyógyszer pl. rivotril nem jellemző az intézetben.

Kapcsolattartás

A fogvatartottak a BVfon kft. által működtetett távbeszélőkön tarthatnak kapcsolatot telefonon hozzátartozóikkal, ügyvédjükkel. A közelmúltban szereltek fel egy újabb telefonkészüléket, így a fogvatartottak hetente 15 percet tudnak telefonálni, alkalmanként 5 percben. A levelezés – ha nincs más rendelkezés az ügyész vagy bíró részéről – nem korlátozott. A beszélők alkalmával a fogvatartottak 2 felnőttet és 2 gyermek látogatót fogadhatnak. Amennyiben a fogvatartottnak azonban több gyermeke van, azokat is egy időben beengedi az intézet. A családdal való kapcsolattartás lehetőségeit az intézet jutalmazásként is használja (látogatási idő hosszabbítás), ezzel is segítve, hogy lehetőleg minél több időt tudjanak tölteni szeretteikkel a fogvatartottak. A fogvatartottak és védőik 3 ügyvédi beszélőben készülhetnek fel a kihallgatásokra, tárgyalásokra, szükség esetén a biztonsági beszélőt is rendelkezésre bocsátják az ügyvédi konzultációra. Az ügyvédi beszélő helyiségek üvegfalal, telefontal és iratátadó ablakkal ellátottak.

Vallásgyakorlás

A folyamatos hitéletet az intézet biztosítja azon fogvatartottak számára, akik igényt tartanak arra. A börtönlelkészi szolgálatot a református egyház lelkésze végzi, részmunkaidős (4 óra/nap) közalkalmazotti beosztásban, aki szorosan együttműködik az intézet személyi állományával és más egyházak képviselőivel, hozzájárulva a nevelőmunka eredményességéhez. 6 egyház képviselője tart rendszeresen hitgyakorlatot az intézetben.

Házirend áttekintése

Az intézet által 2013. november 1-jén átdolgozott Házirend II. részében, Pénzküldemény cím alatt található rendelkezés szerint a fogvatartott a részére érkezett pénzküldeményről – a postai kézbesítést követő – négy munkanapon belül kap tájékoztatást. Hozzá tartozójának a feladóvevény hátoldalán fel kell tüntetnie az összegrendeltetését, például: kiétekzés, útiköltség, stb. A Házirend X. részében, a Panaszjogról szóló rendelkezések között szerepelnek a panasztételi fórumok. A 3. pont ezt tartalmazza: ”Állampolgári jogok országgyűlési biztosa (ombudsman), Budapest, Pf.: 40., 1387”. Később az Országgyűlési Biztosokról ez az információ olvasható: „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese; A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa; Adatvédelmi Biztos; Postacím: Országgyűlési Biztos Hivatala, 1051 Budapest, Nádor u. 22.”

3. Személyi állomány

A személyi állomány átlag életkora 39,2 év. Az állományszervezési táblázat szerint az engedélyezett létszám 88 fő, feltöltött 84 státusz. A 4 zárolt státusz a következő: 1-1 a gazdálkodási, valamint a büntetés-végrehajtási osztályon, 2 a biztonsági osztályon. A parancsok szerint az állománytábla módosítása elkerülhetetlen, amit leginkább a büntetőpolitika változásai indokolnak (pl. elzárások – melyek időtartama leginkább 1-2-3 nap – számának növekedése, ami a szabadítások számát 2012 évhez képest 2013-ban a négyszeresére emelte). A büntetés-végrehajtási osztály létszáma 10 fő. Ebből 1 osztályvezető, nevelői tevékenységet 3 fő végez, bűnügyi nyilvántartási szakterületen a státuszok száma 6, melyből a vizsgálat napján 5 volt feltöltve. A biztonsági osztály rendszeresített létszáma 50 fő, ebből a vizsgálat idején 2 státusz volt üres. Ez az egyik oka annak, hogy sok a túlóra. 150 óra időtartamig – lehetőség szerint – szabadidőben történik a túlóra megváltása, ha erre nincs mód, az intézet intézkedik a kifizetésére. 2013. évben nem volt olyan dolgozó, aki elérte volna a 150 órás határt. A gazdasági osztály engedélyezett létszáma 18 fő. Egy státusz nincs feltöltve. Az egészségügyi osztályon 3 fő hivatásos állományú személy dolgozik. Egy főápoló és 2 szakápoló. Az orvosok megbízási szerződéssel foglalkoztatottak. A személyi állomány egészségügyi ellátását a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság Egészségügyi Osztálya látja el. Itt történnek az alkalmassági vizsgálatok és szűrővizsgálatok is.

A megtekintett irodák tiszták, világosak bútorzatuk megfelelő, de az építészeti adottságok miatt néhány iroda zsúfolt. A férfiöltöző, zuhanyozó ugyancsak alkalmas rendeltetésének betöltésére, a női zuhanyozó kialakítása is hamarosan befejeződik. Az állomány étkeztetése biztosított az intézet konyhájáról vagy az otthonról hozott étel, pihenő helyiségben történő melegítésével. Az állomány fegyelmi helyzete megfelelő. Az esetleg felmerülő fegyelmi mulasztások első sorban figyelmetlenségből, gondatlanságból adódnak. Az intézet 7 db gépjárművel rendelkezik. Azok közül egy (Iveco) közepes, a többi jó műszaki állapotú. Az egyik Ford Transit jármű műszaki felújítása megtörtént, de forgalomba helyezésének ügyintézése elakadt, illetve az a vizsgálat időpontjában, folyamatban volt. A szállító járművekben a fogvatartottak, és részben a felügyelet számára biztonsági öv nincs. Az intézet egy szolgálati kutyát tart, melyet a biztonság fenntartásában hasznosítanak.

Az intézet helyi társadalmi támogatottsága megfelelő, az önkormányzattal, rendőrséggel való kapcsolata jó.

II. A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények¹. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése *alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az Alaptörvény XIII. cikke szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz* és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi tulajdonvédelem nem feltétlenül követi a polgári jogit. Az Alaptörvény XIII. cikkének védelme ugyanis nem csupán a dologi jogokra (ingókra és ingatlanokra) terjed ki, hanem a vagyoni értékkel bíró jogosultságokra, továbbá az ún. közjogi várományokra is. Ugyanakkor az alkotmányjogi tulajdon tartalmát a közjogi és magánjogi kötöttségekkel együtt kell érteni. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére, szemben más alapjogokkal nem a szükségességi-arányossági tesztet, hanem a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, hogy konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: ugyanis a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *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. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB hat; 14/2004. (V.7.) AB hat.]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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’...”.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az intézet zárkái nagyon szűkek, ebből adódóan rendkívül zsúfoltak, a fogvatartottak élettere nagyon kicsi. Ez részben az épület sajátosságaiból következik, mivel az intézet létrehozásakor főleg egyszemélyes zárkák kerültek kialakításra. A zsúfoltság másik oka, hogy az intézet rendszerint 150%-os kihasználtsággal működik. Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvben (a továbbiakban: Európai Egyezmény) biztosított jogok, így a 3. cikkben szabályozott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának betartását, alapvetően az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Európai Bíróság) ellenőrzi.

A bírói testület hosszú ideig kizárólag az olyan bánásmódot vagy büntetést minősítette embertelennek, amelyekben a kérelmező által sérelmezett erős testi és lelki szenvedést a közhatalom nevében eljáró személy szándékos magatartása okozta. Az 1990-es évek második felétől kezdődően azonban számos ügyben előfordult, hogy az Európai Bíróság valamely bánásmódot a közhatalom nevében eljáró személyek szándékos magatartásának hiányában is embertelennek minősített. Ez történt például a Kalashnyikov Oroszország elleni ügyben, ahol egy elítélt a túlsúlyos, a nem megfelelő illemhellyel felszerelt zárkában történő fogva tartás következtében súlyosan megbetegedett. Ebben az esetben a szabadságvesztés büntetés végrehajtását az Európai Bíróság embertelennek minősítette. Az államok elmarasztalásával végződött ügyekkel az Európai Bíróság az oroszországi, valamint a kelet-európai börtönviszonyok fejlesztését kívánta ösztönözni.

Az Európa Tanács 1987. november 26-án elfogadta a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt (a továbbiakban: kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény), ami 1989. február 1-én lépett hatályba. A kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény végrehajtását egy független szakértőkből álló nemzetközi testület, a „Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésének Európai Bizottsága” (a továbbiakban: CPT), a „szabadságuktól a közhatalom által megfosztott személyek” elhelyezésére szolgáló helyszínek látogatásával ellenőrzi. A fogva tartási intézmények zsúfoltsága olyan szempont, amelynek vizsgálatára, illetve alapjogi szempontú értékelésére a CPT a helyszíni látogatásai során kiemelt figyelmet fordít.

A büntetés-végrehajtási intézet által biztosított szolgáltatásokat, valamint ott folyó tevékenységeket kedvezőtlenül érinti, ha több fogvatartott vesz részt bennük, mint ahányra azokat eredetileg tervezték. A zsúfoltság mind az objektumban fogva tartott személyek életminőségét, mind az őrszemélyzet munkakörülményeit számottevően rontja. Ezen túlmenően, a büntetés-végrehajtási intézet, vagy egy részének zsúfoltsága elérheti azt a szintet, ami az Európai Egyezmény 3. cikkébe ütköző, embertelen vagy megalázó bánásmódot jelent.

Az Európai Bíróság álláspontja szerint az Európai Egyezményben biztosított jogok érvényesülése szempontjából, az egy fogva tartottra eső zárka terület nagyságának értékelésekor számos további, fogva tartási körülményt is figyelembe kell venni. Mindezek mellett, az Európai Bíróság már számos ítéletében hivatkozott arra, hogy „a fogvatartottak számára biztosított, kirívóan csekély mértékű élettér, a 3. cikkbe ütköző bánásmódot valósít meg”.

Az Európai Bíróság esetjogának fényében megállapítható, hogy a fogva tartottak számára a zárkán belül rendelkezésre álló élettér döntő jelentőségű abból a szempontból, hogy az állam embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmára vonatkozó kötelezettségének eleget tesz-e. Az említett körülmény különösen azokban az esetekben lényeges, amikor a közös zárkában élő fogva tartottak huzamos ideig kénytelenek a személyenként 3 négyzetméternél kisebb élettérben élni.

Az Európai Bíróság az 2013. január 8-án kelt, Olaszországot elmarasztaló ítéletében nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az igazságszolgáltatás által kiszabott szabadságtól való megfosztás büntetés végrehajtása „a fogva tartottat nem fosztja meg az Egyezményben biztosított jogaitól”. A szabadságvesztés büntetésüket töltő elítélteket, kiszolgáltatott helyzetüknel fogva, fokozott védelem illeti meg.

A CPT szakértői hazánkban utolsó alkalommal 2013. április első felében látogatott meg több (6 rendőri és 4 bv. intézeti) fogva tartási helyet. A megállapításairól készült jelentésében a büntetés-végrehajtás létesítményeinél mindenekelőtt a túlsúlyos állapotot jelölte meg megoldandó problémának, konkrétan pedig a tököli börtönkórház hálótermeinek zsúfoltságával kapcsolatban tett észrevételeket.

A magyarországi börtönök zsúfoltságának növekvő problémájára már több ombudsmani vizsgálat is rámutatott. Jelenleg a börtönökben az intézmények befogadó képességénél mintegy 40%-kal többen raboskodnak, de vannak börtönök, ahol az országos átlagot meghaladja a telítettség. Különösen igaz ez „a megyei előzetes házakra”, amilyen a jelen vizsgálat tárgyát képező intézet is. Az ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai és az egyre nagyobb számban érkező fogvatartotti panaszok szerint az előzetesen letartóztatottak – akik a börtönlakók mintegy 40%-át teszik ki – fogva tartási körülményei több intézetben tarthatatlanok, a zsúfoltság elviselhetetlen mértékű. Az ilyen elhelyezés feltételei súlyosan veszélyeztetik mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, mind az Európai Börtön szabályokat. Az ártatlanság védelme mellett fogvatartott személyek alapvető jogait egy demokratikus jogállam nem hagyhatja figyelmen kívül. Az intézetek nagyarányú zsúfoltsága súlyosan sérti az előzetesen letartóztatottak emberi méltóságához való jogát, az embertelen, megalázó bánásmód közvetlen veszélyét idézi elő, a személyi állomány létszáma és túlterheltsége pedig e helyzetet tovább ront.

Megállapítom, hogy a vizsgált intézetben a kis alapterületű, szűk zárkákban több fogvatartott elhelyezése – függetlenül a zárka alapterületének és légköbméterének nagyságától – önmagában visszásságot okoz a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint az Európai Bíróság esetjogának testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben.

Az AJB-6959/2010. számú ombudsmani jelentés – összhangban a már hivatkozott Európai Bírósági esetjogra – rámutatott a következőkre is: ” A 2010. november 24-ig hatályos szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „A zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre **legalább** hat köbméter légtér, és férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a fiataloké, illetve a női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson.” A 12/2010. (XI. 9.) KIM rendelet 2010. november 24-én hatályba lépett szövege a szóban forgó légtér és négyzetméter nagyságát már csak lehetőségként fogalmazza meg: „... **lehetőleg** ..., és **lehetőség szerint** ...”. Ezzel a rendelkezéssel a büntetés-végrehajtás rendszere – figyelemmel a büntetőpolitika egyre több és több szabadságelvonással járó gyakorlatára is –, feszült helyzetbe kerül, és nemcsak a fogvatartottak, hanem fogvatartóik (bv. személyzet) is túlterheltté válnak. Mindez *a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye érvényesülését veszélyeztetheti, de felmerülhet az emberi méltóságához való jog sérelme is.*” A közigazgatási és igazságügyi miniszter azonban nem fogadta el azt az ombudsmani kezdeményezést, miszerint fontolja meg a szóban forgó jogszabályhely olyan körülményekkel, illetve követelményekkel való kiegészítését, amelyeket kötelező figyelembe venni a zárkában elhelyezhető létszám meghatározásakor. Válaszában a miniszter arra hivatkozott, hogy a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet megfelelően rendezi a zárkában elhelyezhető fogvatartottak létszáma meghatározásának feltételeit. Ezen kívül a jellemző telítettségi mutatók mellett további kötelezően alkalmazandó szempontok előírása problémás lenne.

Az IM rendelet 2010. november 24-től hatályos szövege pedig éppen azt a célt szolgálja, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet ne álljon állandó jogsértésben az elítéltek elhelyezésére előírt kötelező minimumértékek megsértése miatt. Ezzel kapcsolatban szeretnék utalni az Alaptörvényben *deklarált tisztességes eljáráshoz való jog követelményére*, amivel azt kívánom alátámasztani, hogy – véleményem szerint – ha egy jogszabály módosításának célja kizárólag az, hogy az állam (jelen esetben annak képviselőjében érintett büntetés-végrehajtási szervezet) ne álljon állandó jogsértésben az állampolgárokkal (esetünkben túlszűfölt zárkában elhelyezett személyekkel) szemben, nem érvényesülhet a tisztességes eljárás követelménye sem.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a jelenleg hatályos 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdésének hiányossága *közvetlenül veszélyezteti a jogbiztonság követelményének, az emberi méltósághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.*

A zárkák többségében – bár ez az intézeten kívül álló, objektív okokra vezethető vissza – a mellékhelyiségek nincsenek fallal, csak függönnyel leválasztva. Már az AJB-2862/2011. számú ombudsmani jelentés is – mint ahogy azt az Európai Bíróság Kalashnyikov Oroszország elleni ügyben embertelennek minősítette – rámutatott arra, hogy a WC fallal történő leválasztásának hiánya *közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak emberi méltósághoz, valamint egészséghez való jogát.*

A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet nem szabályozza, hogy hogyan kell eljárnia az intézetnek, ha a fogvatartottnak érkező pénzküldeményt célzottan, a felhasználás jogcímét megjelölve adja fel a feladó, vagyis hogy köti-e az intézetet a pénzüsszeg rendeltetésének közlése. Tekintettel arra, hogy az intézet házirendje szerint a pénzküldemény hátoldalán fel kell tüntetni a pénz felhasználhatóságát (rendeltetését), a házirend szóban forgó pontja nem felel meg a vonatkozó előírásoknak, így *az sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, de felveti a fogvatartott tulajdonhoz való joga sérelmének közvetlen veszélyeztetettségét is.*

Ugyancsak *a jogbiztonságot veszélyezteti* a házirend azzal, hogy a panasztételi fórumok között nem az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény szerint jelöli meg az alapvető jogok hatékony, egységes szemléletű és legteljesebb védelmét ellátó ombudsmani hivatal. Ez alkalmas arra, hogy a fogvatartottakat jogbizonytalanságban tartsa.

Mellőztem alapvető joggal kapcsolatos visszásság megállapítását a rabszállító gépjárművek biztonsági övvel való felszerelésének hiánya miatt, bár erre is volt már ombudsmani kezdeményezés, mivel mind a fogvatartottak, mind a kísérő biztonsági felügyelők *élethez és az emberi méltósághoz való joga* sérülhet. Ennek szükségességét – igaz baleset okán – végül a belügyminiszter elismerte. A rabszállító járművek biztonsági övvel történő ellátásának 2014 évvégéig meg kell történnie.

Pozitívan értékeltém azt is, hogy az intézet a zárkákban rendszeresített a fogvatartottak saját ruhaneműinek szárítását biztosító, emberi méltóságnak megfelelő ruhaszárítót. Örvendetesnek tartom, hogy a fogvatartottak és a dolgozók ugyanazt az ételt kapják. Ezzel elkerülhető, hogy a fogvatartottak esetleg megalapozva kifogásolhassák az ételek kalóriájának és minőségének előírás szerinti biztosítását. Ugyancsak támogatandó az a gyakorlat, hogy ha a fogvatartottnak kettőnél több 18 éven aluli gyermeke van, azok egy időben történő fogadását engedélyezik.

Az egészségügyi ellátást megfelelően felszerelt rendelő biztosítja, ami elkerülhetetlen, hiszen a bv. intézetet a fogvatartott egészségügyi ellátása vonatkozásában fokozott felelősség terheli, ugyanis a fogvatartottnak nincs módja másik orvos vagy egészségügyi intézmény felkeresésére.

A fogva tartás rendjét és biztonságát szolgáló jelzőberendezések és videokamerák – annak ellenére, hogy az intézet csomagvizsgáló berendezéssel nem rendelkezik – alkalmasak funkciójuk betöltésére. Az akadálymentes zárka és zuhanyzó hiányát nem kifogásoltam, tekintettel arra, hogy ilyen fogvatartott befogadása esetén haladéktalanul gondoskodnak olyan intézetbe való átszállításáról, ahol megfelelő elhelyezését biztosítani tudják.

Megnyugtatónak tartom, hogy az intézet parancsnoka elegendőnek tartja az intézeti állománytáblában rendszeresített létszámot, de saját hatáskörében észlelve, és elsősorban a büntetőpolitika változásaira, valamint a feladatok bővülésére tekintettel, kezdeményezte annak átalakítását.

Előnynek tartom, hogy az intézet eredetileg is büntetés-végrehajtási célra épült, és a törvényszékkal egy épületegyüttest alkot. Ez megfelelően biztosítja a fogvatartottak biztonságos bíróság elé állítását, kísérését.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

1. az Ajb. 37. §-a alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy fontolja meg a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdésében olyan körülmények, illetve követelmények meghatározását, amelyeket kötelező figyelembe venni a zárkában elhelyezhető létszám meghatározásakor.
2. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy vizsgálta meg a Békés Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet zárkáiban a mellékhelyiségek fallal való leválasztásának, a zárkák rendkívüli zsúfoltságára tekintettel pedig a férőhelybővítés, valamint az ahhoz szükséges anyagi fedezet központi biztosításának lehetőségét.
3. az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kérem a Békés Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát*, hogy – a fogvatartottak pénzküldeményei kezelésével, valamint a panaszforumként feltüntetett ombudsmani hivatallal összefüggő megállapításaimat elfogadva – módosítsa a Házirend vonatkozó részeit.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-835/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hozzám, mert noha a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.039/2013/4. számú határozatával kihirdetésére visszaható hatállyal megsemmisítette a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata által alkotott, a lakcímbjelentés helyi szabályairól szóló 38/2009. (XII. 2.) számú rendeletet (a továbbiakban: Rendelet), álláspontja szerint az ügyében továbbra is alkalmazzák, ezért nem engedte a jegyző a tényleges lakóhelyére való bejelentkezését. Ezt támasztja alá álláspontja szerint az is, hogy az önkormányzat honlapján a megsemmisített döntés továbbra is elérhető. Legutóbb, az önkormányzat honlapján már nem is voltak hajlandóak átvenni a kitöltött lakcímbjelentő űrlapját.

Az ügyben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság, ezért vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem az önkormányzat felett törvényességi felügyeletet gyakorló Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt.

Megállapított tényállás

A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2013. október 1-jén kelt határozatával megállapította, hogy az önkormányzat jogalkotási felhatalmazottság hiányában fogadta el a Rendeletet, ebből fakadóan az közjogilag érvénytelen, ezért kihirdetésére visszaható hatállyal megsemmisítette. Elrendelte egyszersmind határozatának Magyar Közlönyben való közzétételét, illetve azt követő nyolc napon belül az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzétételét is. A panaszos ezt követően, 2014. február 4-én fordult hozzám. A panasz beérkezését követően megállapítottam, hogy a Rendelet valóban elérhető az önkormányzat honlapján. Ezt követően a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalhoz fordultam kérve, hogy folytasson le vizsgálatot az ügyben. A kormányhivatal – mely időközben megkapta a panaszos Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz intézett beadványát is – felügyeleti eljárást indított, mely során megállapította, hogy a panaszos ügyében a jegyző nem hozott döntést, ezért végzésével az eljárás lefolytatására utasította, illetve szóban intézkedett a Rendelet honlapról való eltávolítása érdekében. Mindezeket túl tájékoztatta a panaszost eljárásáról. A kormányhivatal megküldte részemre mind e tájékoztatót, mind pedig a jegyzőt utasító végzést is.

a) A kormányhivatal főigazgatója tájékoztattott arról, hogy a Rendeletet a kormányhivatal vizsgálta és kezdeményezte annak hatályon kívül helyezését, azonban azzal a képviselő-testület nem értett egyet, emiatt a kormányhivatal a Kúriához fordult. Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése 2013. szeptember 26-ai ülésén fogadta el a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendeletét, melynek 20. § (2) bekezdése 2013. október 2-i hatállyal a Rendeletet teljes egészében hatályon kívül helyezte. A Kúria Önkormányzati Tanácsának megsemmisítő határozata 2013. október 25. napján, vagyis már a hatályon kívül helyezést követően jelent meg a Magyar Közlönyben.

A kormányhivatal szóbeli konzultáció során felhívta Miskolc Megyei Jogú Város Jegyzőjének figyelmét, hogy a Kúria által megsemmisített Rendelet továbbra is szerepel a város honlapján, azt a látszatot keltve, mintha jelenleg is hatályban lévő önkormányzati rendelet volna. A honlapról a Rendeletet eltávolították, jelenleg sem a http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/382009.xii_02_lakcimbeje_lentes_helyi_szabalyairol.pdf megjelölésű hivatkozási helyen, sem más, általános kereséssel elérhető internetes felületen nem szerepel az adott dokumentum.

Ugyanakkor megemlítendő, hogy az önkormányzatok számára rendeleteik internetes felületen való – a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. által üzemeltetett honlapon történő – megjelentetéséről a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a rendelkezik, az abból fakadó kötelezettségének Miskolc Megyei Jogú Város Jegyzője folyamatosan eleget tesz.

b) A panaszos minisztériumi beadványa nyomán annak zártkerti ingatlanának címnyilvántartásba való felvétele, illetve lakcímbejelentés iránti ügyét is megvizsgálta a kormányhivatal, mely során megállapította, hogy a jegyző az ügyfél (a panaszos) 2013. december 18. napján iktatott kérelmével összefüggésben nem fogantatosította a szükséges eljárási cselekményeket, a kérelmet nem bírálta el, illetőleg az ügyben egyéb eljárást lezáró döntést nem hozott, ezáltal eljárási kötelezettségét nem teljesítette, továbbá nem adta okát mulasztásának, ezért a mulasztó elsőfokú hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására és a döntés meghozatalára utasította, egyidejűleg felhívta a döntés egy példányának a felügyeleti szerv részére történő megküldésére.

A jegyzőt eljárásának lefolytatására utasító végzés szerint a panaszos Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz címzett beadványában Miskolc Megyei Jogú Város önkormányzata Jegyzőjének a címnyilvántartás módosításával és lakóhely létesítésével kapcsolatban 2011. évben lefolytatott eljárását, valamint a 2013. december hónapban benyújtott hasonló tárgyú kérelme elbírálásának hiányát sérelmezve kérte felülvizsgálati eljárás lefolytatását.

A kormányhivatal 2014. február 11. napján és 2014. február 24. napján kelt intézkedéseivel bekérte a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzője és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala előtt indított hatósági eljárások rendelkezésre álló iratanyagát. Az ügyben párhuzamos hatáskörrel rendelkező járási hivatal azt a tájékoztatást adta, hogy előtte nincs folyamatban eljárás a tárgyban megjelölt ügyben.

A Miskolc Megyei Jogú Város önkormányzatának Jegyzője által rendelkezésre bocsátott elsőfokú iratokat áttanulmányozva a kormányhivatal vezetője megállapította, hogy a panaszos tartózkodási hely bejelentése iránti kérelmét 2011. november 17-én kelt határozattal elutasították, a (később megsemmisített) Rendelet alapján („a külső határoló fal a követelményeknek nem megfelelő fából épült ház”), mely döntés ellen a panaszos jogorvoslással nem élt.

Ezt követően 2012. augusztus 27. napján településszintű lakóhelyet létesített Miskolc városban, majd 2013. december 11. napján érkezett kérelmet nyújtott be Miskolc Megyei Jogú Város önkormányzatának Polgármesteréhez, valamint 2013. december 18. napján iktatott beadványt Miskolc Megyei Jogú Város önkormányzatának Jegyzőjéhez, melyekben az időszakos lakóhelyül használt zártkerti ingatlan címnyilvántartásba történő felvételét, valamint ezen címen lakóhely létesítésének tudomásul vételét kérte akként, hogy az ingatlan az általa megnevezett címet kapja.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzője a kérelmet a mai napig (a végzés kelte 2014. március 25.) nem bírálta el, az ügyfelet hiánypótlásra nem szólította fel. Az iratanyagban található 2014. január 7. és január 16. napi keltezéssel ellátott válaszlevéltervezetek nem kerültek kiadmányozásra, ugyanakkor a jegyző felterjesztésében utalt arra, hogy az ügyfél tájékoztatására vonatkozó választervezet továbbítása – adminisztrációs hiba folytán – elmaradt. A 2014. március 27-én pótlólag felterjesztett iratból megállapíthatóan a 2014. február 7. napján kelt és elektronikus úton két elektronikus címre továbbított levélben az elsőfokú hatóság lehetőséget biztosított az ügyfél számára személyes tájékoztatás céljából történő megjelenésre, mely – az iratanyag felterjesztésében rögzítettek szerint – 2014. február 21. napján megtörtént, azonban a személyes megbeszélésen elhangzottakat dokumentáló irat nem áll rendelkezésre.

Fellelhető továbbá az iratanyagban a 2014. február 20. napján kelt, a szintén utóbb becsatolt térítvevény tanúsága szerint a panaszos által egy másik címen 2014. február 27-én átvett levél, mely – jelen ügy szempontjából lényeges információként – a közterület elnevezésének eljárási rendjéről tartalmaz tájékoztatást.

A végzés hivatkozik a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) több rendelkezésére is, melyek szerint az ügyben a döntést 30 napon belül kellett volna meghozni és gondoskodni annak közléséről. Ha a hatóság eljárási kötelezettségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem vagy hivatalos tudomásszerzése alapján kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja. A kormányhivatal e rendelkezésre figyelemmel hozta meg döntését. A panaszost tájékoztatták az ügy kivizsgálásának eredményéről.

A tájékoztatás a fentieken túl tartalmazza azt is, hogy a Kúria által megsemmisített Rendeleten alapuló döntések jelenleg jogsértőnek minősülnek, a Kúria határozata értelmében szükséges az azon alapuló döntések hatósági felülvizsgálata.

c) A panaszos minisztériumi beadványában említett, 2014. január 10. napján az okmányirodában való megjelenésével kapcsolatos körülmények tisztázása nem vezetett eredményre, nem áll adat rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy az ügyintézők közül valaki tanúsított-e meg nem engedhető magatartást. Az Okmányirodai Osztály vezetőjének tájékoztatása szerint az ügyfélforgalom nagysága, illetve az egyes ügyintézők személyében bekövetkező változások miatt nem sikerült megállapítania azt, hogy a panaszos megjelenése alkalmával a hivatalban mely ügyintéző volt jelen, ki foglalkozott vele, ki adott számára tájékoztatást. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 76. § (1) bekezdés a) pontja kimondja: „A kormánytisztviselő köteles feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni.” Ezen rendelkezésnek minden esetben érvényt kívánnak szerezni, ezért ha ezzel ellentétes magatartás jut a tudomásukra és az azt tanúsító személye beazonosítható, a szükséges intézkedést megteszik. A kormányhivatal folyamatosan figyelmet szentel az ügyfélszolgálati munkatársak fejlesztésére, különösen az ügyfelek megfelelő tájékoztatása, a szakszerű ügyintézés és a panaszkezelés területein, mely hozzájárul az udvarias, szolgáltató ügyintézői magatartás érvényesüléséhez, ezzel a „Jó Állam” megvalósításához.

Tájékoztatták továbbá a panaszost, hogy személyes megbeszélés során nyomatékosan felhívták az okmányiroda vezetőjének figyelmét a szakszerű, jogszabályi előírásoknak megfelelő, udvarias, segítőkész és kiegyensúlyozott ügyintézés szükségességére.

Érintett alapvető jogok

- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„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.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról rendelkező 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (továbbiakban: Vhr.)

A vizsgálat megállapításai

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a közigazgatási eljárással szemben elvárásként fogalmazta meg, hogy a hatóság eljárása során a tisztességes eljáráshoz való jognak, mint alapveti követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni. Ki kell emelni, hogy tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog alatt olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az eljárási jog vonatkozásában fogalmazznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el. Ilyen követelmény különösen a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam, az indokolási kötelezettség, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.

Az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja.

Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

A közigazgatás hallgatásával kapcsolatos alapdöntésben, a 72/1995. (XII. 15.) AB határozat az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy 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 hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.

Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként is megjelent a hatósági eljárások tisztességességének követelménye, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok pedig törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 22/2012. (V. 11.) AB határozat is kimondta.

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Tekintettel arra, hogy a jegyző címnyilvántartással, illetve lakcímbejelentéssel kapcsolatos feladatai államigazgatási feladatok, a jegyző az Ajbt. értelmében hatóságnak minősül, ezért hatásköröm kiterjed eljárásának és döntéseinek vizsgálatára.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (1) bekezdése, illetve 5. § (2) bekezdése értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal része a járási hivatal. A járási hivatal hatáskörét önállóan gyakorolja. Az Alaptörvény 17. cikke értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve. Mindezek alapján megállapítható, hogy a járási hivatal államigazgatási szerv, mely így az Ajbt. értelmében hatóságnak minősül. A jogorvoslat kimerítését tekintve ki kell emelnem, hogy a hatóság hallgatásának esetére a Ket. 20. §-a speciális felügyeleti eljárást tartalmaz (ld. később), melynek értelmében a megyei kormányhivatal utasíthatja a mulasztó hatóságot az eljárás lefolytatására. A panaszos Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak küldött beadványát a miniszter továbbította a hatáskörrel rendelkező kormányhivatalhoz, mely el is járt, így a jogorvoslat kimerítése is megállapítható.

Az ügy érdeme tekintetében

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról rendelkező 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (továbbiakban: Vhr.) 29. § (1) bekezdése biztosítja a jegyző eljárási jogosultságát a lakcímbejelentéssel kapcsolatos ügyekre, mely hatáskörét a járási hivatallal párhuzamosan gyakorolja.

Ki kell azonban hangsúlyozni, hogy egy adott ügy intézésére fennálló hatáskör és illetékesség nemcsak felhatalmazást teremt a hatóság számára az eljárás lefolytatására, hanem egyben kötelezettséget is arra.

A Ket. az alapelvek között, a 4. § (1) bekezdésében is kimondja, hogy az ügyfeleket megilleti a határidőben hozott döntéshez való jog, illetve ezt támasztja alá a 20. § (1) bekezdése is, amikor kimondja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. E kötelezettséget a szakirodalom eljárási kényszernek is nevezi. Ennek értelmében tehát a hatóság alapvető kötelezettsége, hogy a hozzá érkező beadványt megvizsgálja elsőként abból a szempontból, hogy fennállnak-e az eljárási feltételek (nincs-e helye pl. a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának).

A Ket. 12.-14. §-ai egyértelműen meghatározzák, hogy mely ügyek tartoznak a törvény hatálya alá. Eszerint a közigazgatási hatóság eljárása során a Ket. hatálya alá tartozó ügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. hatálya alá tartozik minden olyan ügy, amely hatósági ügynek tekintendő, vagyis azok az ügyek, amelyekben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, továbbá a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.

Ez alól kivételt képeznek azok az eljárások, ahol az eltérésre maga a Ket. ad lehetőséget, ezek körét azonban a 13-14. §-okban rögzíti, a lakcímbjelentéses ügyek pedig nem tartoznak e körbe. A Ket. azt is meghatározza, hogy pontosan mely szervek tekintendők hatóságnak, és ezek között nevesíti a jegyzőt is [12. § (3) bekezdés d) pont]

Tekintettel arra, hogy a Vhr. biztosítja a hatáskört a jegyző számára a lakcímbjelentéses ügyekre, egy ilyen kérelem benyújtása pedig egyértelműen hatósági ügyet keletkeztet, továbbá a jegyző hatóságnak minősül és illetékességgel is rendelkezett, a panaszos kérelmének benyújtásával jogviszony jött létre közte, mint hatóság és a panaszos, mint ügyfél között. A jogviszony létrejöttéből fakadóan a kérelmet a jegyzőnek a Ket. szabályai szerint kellett volna elbírálnia, az irányadó 30 napos (jelenleg 21 napos) ügyintézési határidőn belül [33. § (1) bekezdés]. Megállapítható azonban, hogy erre nem került sor. A jegyző az ügyben nem járt el, nem alkalmazta és láthatólag nem is kívánta alkalmazni a Ket-et, amit az is alátámaszt, hogy levelet szándékozott küldeni a panaszosnak, holott a Ket. azt is kimondja, hogy a hatóságnak az ügy érdemében határozatot kell hoznia, az eljárás során felmerült minden más kérdésben pedig végzést kell kibocsátania.[71. § (1) bekezdés]

Az eljárási kényszer figyelmen kívül hagyása, vagyis a hatáskörgyakorlás elmaradása az egyik legsúlyosabb eljárási hiba, hiszen az ügyfél és a hatóság között eljárási jogviszony egyik leglényegesebb eleme, hogy a hatóságnak az ügyben döntenie kell. Akkor is, ha egyébként a kérelemben foglaltaknak nem tesz eleget, mert az irányadó anyagi jogi rendelkezések arra nem adnak lehetőséget. A hatóság hallgatásának számtalan negatív következménye lehet, hiszen annak eredményeképpen az ügyfél elveszti jogainak gyakorlásától.

A hatóság hallgatásának esetére a Ket. tartalmaz egy speciális felügyeleti eljárást, mely szerint az ügyfél a felügyeleti szervhez fordulhat, mely a kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja. [20. § (2) bekezdés]

A megállapított tényállás szerint a megyei kormányhivatal a panaszos kérelme alapján élt e jogkörével és az eljárás lefolytatására utasította a jegyzőt, vagyis gondoskodott az okozott sérelem orvoslásáról. *Tekintettel erre, abban bízva, hogy ilyen jellegű hibák a jövőben nem fordulnak elő, jelentésemben ajánlást nem fogalmazok meg, azonban figyelemmel arra, hogy a hatóság hallgatása az egyik legsúlyosabb eljárásjogi hiba, a sérelem orvoslásától függetlenül is megállapítom, hogy Miskolc Megyei Jogú Városa Önkormányzata jegyzője a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott.*

A panaszos egyben azt is kifogásolta, hogy az okmányirodában már át sem akarták venni a lakcímbjelentés iránti kérelmét. Tekintettel arra, hogy a kormányhivatal a panaszos okmányirodában való megjelenésével kapcsolatos körülményeket nem tudta tisztázni, részben az ügyfélforgalom nagysága, részben pedig az egyes ügyintézők személyében bekövetkező változások miatt, magam sem tudok e körben visszásságot megállapítani. Pozitívnak tartom ugyanakkor, hogy az okmányiroda vezetője figyelemmel kíséri a hivatásetikai követelmények betartását, illetve a kormányhivatal is folyamatosan figyelmet szentel az ügyfélszolgálati munkatársak fejlesztésének, különösen az ügyfelek megfelelő tájékoztatása, a szakszerű ügyintézés és a panaszkezelés területein.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal orvosolta, ezért ajánlást nem teszek.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-904/2014. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy az AJB-905/2014.)**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Fórika László
dr. Varjú Gabriella

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosához két panaszbeadvány érkezett a Nemzetgazdasági Minisztérium 2013. évben indított nyári diákmunka programjával kapcsolatban.

Az első panaszos (AJB-904/2014.) Tarnalelesz Község Önkormányzatának az eljárását sérelmezte. A beadványozó a programról értesülve a polgármesternél érdeklődött a részvételi lehetőségekről, aki arról tájékoztatta, hogy augusztus 1-jétől bekapcsolódhat a programba. A panaszos az előre megbeszélte időpontban, a munkakezdés előtti napon – a szükséges igazolásokkal együtt – megjelent a hivatalban, de még a papírok átvételét követően sem informálták arról, hogy nem vehet részt a programban.

Édesapja ugyanaznap, egy véletlenszerű találkozás alkalmával, az alpolgármestertől szóban értesült az önkormányzat rendkívüli testületi ülésen hozott döntéséről, mely szerint a lánya „nem vehet részt a diákmunkában”, mert szociálisan nem minősült rászorulóknak. A beadványozó úgy vélte, hogy családja anyagi helyzete alapján ő is rászorulóknak tekinthető, illetve a munkaügyi hivataltól azt is megtudta, hogy a program résztvevőinek kiválasztása nem szociális alapon történt.

A beadványozó tudomása szerint Tarnalelesz Község Önkormányzata – mint bérköltségre pályázó munkáltató – azokat a diákokat alkalmazta a polgármesteri hivatalban a nyári diákmunka program keretében, akik rokonságban álltak az önkormányzati képviselőkkel, illetve a hivatal köztisztviselőivel. A beadványozó úgy véli, hogy roma származása miatt érte diszkrimináció, amikor számára „takarítási és kertészeti munkát ajánlottak a helyi közmunkások között”, míg az önkormányzatnál dolgozók gyermekeit és a képviselők rokonait „az önkormányzat irodáiban helyezték el”.

A második panaszos (AJB-905/2014.) – aki a térségben működő közéleti magazin szerkesztője – a munkahelyére érkezett lakossági bejelentés alapján fordult a biztoshoz a diákmunka programban részt vevő Baks Község Önkormányzatának eljárását sérelmezve. A beadványozó szerint a helyi önkormányzat itt is azokat a diákokat alkalmazta a polgármesteri hivatalban, akik rokonságban álltak az önkormányzati képviselőkkel, illetve a hivatal köztisztviselőivel.

A panaszos utalt arra is, hogy az önkormányzat úgy adta le a kérelmét a bérköltség-támogatás igénylésére a munkaügyi kirendeltségnél, hogy a regisztrációs eljárásról megfelelő tájékoztatást (célzottan) csupán azoknak a diákoknak adott, akiket alkalmazni akart. A támogatási kérelemben is hozzájuk igazították a foglalkoztatni kívánt létszámot.

A beadványozó álláspontja szerint ilyen formában a roma középiskolásokat kizárták a diákmunka programból, és azt feltételezi, hogy a kiválasztási eljárás a roma származású diákok esetében a diszkrimináció tilalmába ütközött.

A panaszosok kifogásai nem kizárólagosan munkajogi jellegűek, hanem egyenlő bánásmóddal, esélyegyenlőséggel kapcsolatos nevelési, illetve képzési kérdéseket is érintenek.

A panaszokban felvetett problémák tekintetében felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonsággal, az egyenlő bánásmód követelményével, valamint a tanuláshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján, továbbá az 1. § (2) bekezdésének c) és d) pontjaiban foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel együttműködésben, vizsgálatot indítottunk. Ennek keretében megkerestük az érintett önkormányzatokat, Tarnalelesz Község Önkormányzatát, valamint Baks Község Önkormányzatát, valamint a Csongrád Megyei Kormányhivatal Kisteleki Járási Hivatala Járási Munkaügyi kirendeltségét és a Nemzetgazdasági Minisztériumot. Mivel a panaszügyekben felvetett alapprobléma tartalmában kapcsolódott egymáshoz, így a megkeresésekre érkezett válaszok feldolgozását követően, a vizsgálatok eredményét közös jelentésben foglaljuk össze.

Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.”* [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az oktatáshoz, tanszabadsághoz való jog: *„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”* (Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 2012. évi I. törvény, hogy a munka törvénykönyvéről
- 2011. évi CLXXXIX. törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.);
- 2011. évi CLXXIX. törvény, a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Njt.)
- 2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)
- 2007. évi CLXXXI. törvény, a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról
- 2003. évi CXXV. törvény, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (a továbbiakban: Ebktv.)
- 1993. évi LXXIX. törvény, a közoktatásról (Kotv.)
- 1991. évi IV. törvény, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (a továbbiakban: Flt.)
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
- 67/2008. (III. 29.) Korm. rendelet, a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény végrehajtásáról
- 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet, a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról

I. A megállapított tényállás

Szükségesnek tartjuk, hogy a megkeresett szervek konkrét válaszainak ismertetése előtt röviden bemutassuk a Nemzetgazdasági Minisztérium „Nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű munkaerő-piaci programját.

A „Nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű munkaerő-piaci program

A „Nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű munkaerő-piaci programot a Nemzetgazdasági Minisztérium (továbbiakban: NGM) foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkára, Dr. Czomba Sándor 2013. június 13-án sajtótájékoztatón jelentette be.

A program az NGM hivatalos közleménye¹ alapján két új, fiatalokat célzó foglalkoztatási program egyikeként került meghirdetésre. A közlemény szövege alapján „*az Út a szakmaválasztáshoz című program keretében a hátrányos helyzetű fiatalok szakmához jutását támogatják, a helyi önkormányzatokat pedig abban segítik majd, hogy a nyári szünetben diákokat alkalmazhassanak*”.

Az NGM honlapján található rövid közlemény további tájékoztatást nem tartalmazott a program részleteiről. A csatolt videón az államtitkár elmondta, hogy a települési önkormányzatokon keresztül 1,5 milliárd forint erejéig, 7000 – 7500, 16 és 25 év közötti, nappali tagozatos hallgatónak, illetve tanulónak a nyári munkáját kívánják a programmal támogatni 2013. július 1-je és 2013. augusztus 31-e között. Kiemelte, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból finanszírozott projekt a bérköltséget 100 ezer forintig, 100 százalékban támogatja, így az önkormányzatok számára nem jelent plusz költséget.

Ötletadóként Tasó László, Nyíradony város polgármestere vette át a szót, aki a munka világába való belépés első lehetőségeként jelölte meg a nyári diákmunka szerepét. Elmondta, hogy véleménye szerint bármely önkormányzat képes az élet számtalan területén hasznos tevékenységet biztosítani két hónapig a diákoknak. Lehetőségként megemlítette a kertészeti, építőszakmunkás szakterületet, a geográfiai, szociológiai felmérésekhez szükséges adatgyűjtés terepét, és a kulturális, szabadidős tevékenységek bonyolításához szükséges segítő munkákat is. A program jelentőségét kiemelte abból a szempontból is, hogy segítségével a kisebb településeken is lehetőség nyílik a diákmunka megszervezésére, míg korábban ez kifejezetten a nagyvárosokhoz volt csak köthető.

A programról való tájékozódást segítette például Budapest Főváros Kormányhivatala 2013. június 19-én, internetes portálján közzétett, jóval bővebb információkat tartalmazó tájékoztatója², amelyben a programindítás elsődleges céljaként az inaktív fiatalok számának csökkentését jelölte meg. „*A program prevenciós jelleggel, már diákkorban elő kívánja segíteni a fiatalok munkához jutását és ezzel a korai munkatapasztalat mellett a jövedelemszerzés lehetőségét is. A munka révén szerzett korai sikerélmény elősegíti a későbbi munkaszocializációs folyamatot is.*”

A program ezen felül biztosítani kívánja az önkormányzatoknál és a 100%-ban önkormányzati fenntartású alapfeladat ellátását szolgáló intézményekben a nyári szabadságolási időszakban jelentkező kiegészítő munkaerőigények kielégítését is.

A program, szolgáltatási és bérköltség támogatási elemet tartalmaz. A kerületi munkaügyi kirendeltség a közvetítést kérőként nyilvántartásba vett diákok számára általános és a helyi sajátosságokra is kitérő munkaerő-piaci információt nyújt. Ezt követően a beérkezett munkaerőigények alapján munkaerő közvetítést végez, majd bérköltség támogatást nyújt a foglalkoztatást vállaló munkaadó számára.

¹ <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/foglalkoztataspolitikaert-elelos-allamtitkarsag/hirek/ujabb-foglalkoztatasi-programok-indulnak-fiataloknak>

² <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/budapest/hirek/nyari-diakmunka>

A program keretében az önkormányzatok, önkormányzati fenntartású alapfeladat ellátását szolgáló intézmények lehetnek a támogatott munkaadók, akik legkorábban 2013. július 1-jétől legfeljebb 2 hónap időtartamra nappali tagozatos tanulói jogviszonyban lévő 16 és 25 év közötti fiatalokat foglalkoztathatnak munkaviszony keretében, teljes vagy részmunkaidőben, bérköltség támogatással.

A program célcsoportjába azok a fiatalok tartoznak, akik: nappali tagozaton tanuló diákok, a program kezdő időpontjában idősebbek 16 évnél, de a program befejezésekor sem töltik még be a 25. életévüket, közvetítést kérőként kérték nyilvántartásba vételüket, foglalkoztatásra irányuló, vagy vállalkozási jogviszonnyal nem rendelkeznek.

A támogatott foglalkoztatásba illetve a programba történő belépéshez a nappali tagozatos diáknak személyes okmányaival és érvényes diákigazolvánnyal vagy iskolalátogatási igazolással kell a munkaviszony kezdete előtt a lakóhelye/tartózkodási helye szerinti Kerületi Hivatal Munkaügyi Kirendeltségére befáradnia annak érdekében, hogy a programba vonás előfeltételét jelentő nyilvántartásba vétele megtörténjen.

A támogatás igénylésének első lépéseként a tervezett foglalkoztatás kezdetét megelőzően a Kerületi Munkaügyi Kirendeltségen munkaerőigényt, illetve kérelmet kell benyújtania az előzőekben meghatározott munkaadónak.

A támogatás összege a bérköltség maximum 100%-a, de legfeljebb 100 ezer Ft lehet. A munkahelyvédelmi akcióterv keretében nyújtott kedvezmény alapján – a foglalkoztatott célcsoportot és a bért figyelembe véve – szociális hozzájárulási adó fizetési kötelezettség nincs a munkaadónak.

A támogatás összege akkor sem lépheti túl a meghatározott összeget, ha a munkakör alapján garantált bérminimumot kell meghatározni. Ebben az esetben a legfeljebb 7 órás részmunkaidős foglalkoztatáshoz nyújtható támogatás (99.750 Ft bér). A támogatás megítélése esetén a munkaadó és a munkaügyi kirendeltség hatósági szerződést köt. A hatósági szerződés megkötését követően a munkaügyi kirendeltség kiközvetíti a program célcsoportjába tartozó fiatal, akivel a foglalkoztatást vállaló munkaadó a Munka Törvénykönyve (Mt.) szerinti munkaszerződést köt. A támogatás vissza nem térítendő, mely havonta a tárgyhót követően benyújtott elszámolási dokumentumok alapján utólag kerül kifizetésre.

A program forrása a Nemzeti Foglalkoztatási Alap foglalkoztatási alaprészének központi keretéből elkülönített a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ részére meghatározott összeg.”

II. A megkeresett szervek válaszai

Először a program létrehozásáért, irányításáért, illetve a kommunikációjáért felelős minisztérium és a munkaügyi kirendeltség, majd a program lebonyolítását végző, a panaszok által érintett önkormányzatok válaszait foglaljuk össze. A jobb áttekinthetőség érdekében kérdésenként, egymással is összevetve összegezzük a minisztérium és a munkaügyi kirendeltség, illetve külön az önkormányzatok által megküldött válaszokat és anyagokat.

A Nemzetgazdasági Minisztérium és a Csongrád Megyei Kormányhivatal Kisteleki Járási Hivatala Járási Munkaügyi Kirendeltségének válasza

1. A program egyértelmű céljainak, a programról való tájékoztatás módjának és tartalmának felderítése érdekében a *Nemzetgazdasági Minisztériumot*, a baksi ügy kapcsán pedig az érintett *Csongrád Megyei Kormányhivatal Kisteleki Járási Hivatala Járási Munkaügyi kirendeltségét* a megkeresésben feltett kérdések megválaszolására kértük.

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár válaszelevelében megerősítette, hogy a program indulását 2013. június 13-án sajtótájékoztató keretében személyesen jelentette be. Az NGM honlapján közzétett hír a programra vonatkozóan részletes tájékoztatást nem tartalmazott.

Álláspontja szerint a program kettős célt fogalmazott meg. Egyrészt, a korai munkatapasztalat és ezzel munkajövedelem megszerzése mellett a fiatalok munkaszocializációs folyamat elősegítését – különösen a halmozottan hátrányos családban élők körében – másrészt az önkormányzatoknál és a 100%-ban önkormányzati fenntartású intézményekben a nyári szabadságolási időszakban jelentkező kiegészítő munkaerőigények kielégítését.

A munkaügyi kirendeltségek közvetítésével kapcsolatban az államtitkár megírta, hogy mivel a kirendeltségek nem rendelkeznek weblappal, ezért a programmal kapcsolatos tudnivalók a megyei (fővárosi) kormányhivatalok munkaügyi központjai honlapján kerültek megjelentetésre. Ehhez a Nemzeti Munkaügyi Hivatal a sajtóbejelentést megelőző napon, azaz 2013. június 12-én valamennyi kormányhivatal munkaügyi központja számára előzetes tájékoztatást küldött, amelyhez csatolta a program előterjesztését. A munkaügyi központok ez alapján készítették el a honlapjukon megjelent tájékoztatást. A program indításáról a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjai tájékoztatót tartottak, és a program előterjesztését valamennyi kirendeltség részére megküldték.

Mivel a program indításakor annak feltételei a közreműködők előtt már ismertek voltak, a munkaügyi központoknak tájékoztatásra vonatkozó tartalmi megkötést nem írtak elő.

A fentieket a munkaügyi kirendeltség vezetője is megerősítette válaszában. A „Nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű munkaerő-piaci programhoz kapcsolódóan elmondta, hogy az NGM a fiatalok álláskeresővé válásának megelőzése, a munkavállalás korai ösztönzése, valamint az önkormányzatok nyári szabadságolási időszakra eső kiegészítő munkaerő ellátottsága érdekében a program indítását megelőzően megvizsgálta a nyári diákmunka esetleges támogatási lehetőségét az önkormányzati szférában. A program igényének megalapozottsága céljából a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (továbbiakban: NMH) adatszolgáltatást kért a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjaitól az önkormányzatok diákmunka foglalkoztatási igényeire vonatkozóan. Ennek alapján a Csongrád Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja 2013. június 4-én továbbította az adatszolgáltatás iránti kérését a kirendeltségek – többek között a Csongrád Megyei Kormányhivatal Kisteleki Járási Hivatal Járási Munkaügyi Kirendeltsége – számára. A kirendeltség a felmérésre vonatkozó levelet még aznap megküldte az önkormányzatoknak.

A munkaügyi kirendeltség vezetője szerint, a program egyik célja a nyári szabadságolások miatt kieső munkaerő ellátottság biztosítása volt, ezért az önkormányzatoknak az így jelentkező munkaerőigény alapján kellett meghatározniuk és jelenteniük a foglalkoztatni kívánt létszámot. Az önkormányzatok diákmunka foglalkoztatási igényeit a kirendeltség összesítve eljuttatta a megyei kormányhivatal munkaügyi központjához, amely a megyei adatokat továbbította az NMH részére.

Az NMH 2013. június 14-én kelt levelében tájékoztatta a Csongrád megyei kormányhivatal munkaügyi központját az NGM által jóváhagyott megyénkénti bevonandó létszámról és a rendelkezésre álló pénzügyi keretről, amelyet az önkormányzatok körében végzett előzetes felmérés alapján, az igényeket figyelembe véve határoztak meg, tehát a munkaügyi központ, és ennek megfelelően minden járási munkaügyi kirendeltség az önkormányzatok által lejelentett létszámot kapta meg.

A kirendeltség vezetője válaszelevelében arról is adott tájékoztatást, hogy a program lebonyolításával kapcsolatosan a munkaügyi kirendeltségek rendelkezésére bocsátott tudnivalók, feladat meghatározások nem tartalmaztak az esélyegyenlőségre vonatkozó konkrét utasítást.

A Kormány, az NGM, és a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjainak a programmal kapcsolatban közzétett információi sem tartalmaztak esélyegyenlőségi célokat. A Csongrád Megyei Kormányhivatal honlapjára kikerülő rövid tájékoztató³ anyag az NGM és az NMH által készített – 2013. június 12-én a Munkaügyi Központnak megküldött – előterjesztésben foglaltak alapján került megfogalmazásra. E szerint „*a program célja, hogy az inaktív fiatalok száma ne növekedjen tovább. A program ennek megfelelően – prevenciós jelleggel – már diákkorban elő kívánja segíteni a fiatalok munkához jutását és ezzel a korai munkatapasztalat mellett a jövedelemszerzés lehetőségét is. A munka révén szerzett korai sikerélmény elősegíti – különösen a halmozottan hátrányos családban élők körében – a későbbi munkaszocializációs folyamatot is*”.

A kirendeltség-vezető álláspontja szerint, az idézettek alapján a programban kifejezetten speciális esélyegyenlőségi célok nem kerültek meghatározásra. Kihangsúlyozta ugyanakkor, hogy a kirendeltség a támogatásokkal kapcsolatos döntés-előkészítési gyakorlatában munkaerő-piaci szempontok alapján előnyben részesíti a hátrányos helyzetű álláskeresőket.

2. Arra a kérdésre, hogy *az önkormányzatok mikor és milyen formában szereztek hivatalos tudomást a támogatási lehetőségről*, az államtitkár megírta, hogy a minisztérium 2013. május 31-én előzetes, a foglalkoztatási igényekre irányuló, a program feltételeit is tartalmazó felmérést kezdeményezett az önkormányzatok és a 100%-ban önkormányzati fenntartású intézmények körében. A program a felmérés eredményeinek feldolgozását követően került kidolgozásra és elindításra. Ennek megfelelően a program bejelentése idején az önkormányzatok előtt már ismert volt annak feltételrendszere.

Ugyanakkor a bejelentést követően, 2013. június 14-én a Nemzeti Munkaügyi Hivatal valamennyi kormányhivatal munkaügyi központjának megküldte a megye számára allokált forrás összegéről és az előzetes felmérés eredményeként bevonandó létszámról szóló értesítést, valamint egy, az önkormányzatoknak szóló tájékoztatót, amelyben a program keretében történő foglalkoztatás és támogatásigénylés tudnivalói szerepeltek.

A *kistéleki munkaügyi kirendeltség vezetője* alátámasztotta az államtitkár által elmondottakat. A konkrét esetre vonatkozóan kiegészítette azzal, hogy az NGM megkeresésére a Csongrád Megyei Kormány Hivatal Munkaügyi Központja 2013. június 4-én felmérést készített a kirendeltségekkel az önkormányzatok nyári diákmunkával kapcsolatos igényéről. Kirendeltségük a felmérésre vonatkozó levelet a kitöltendő táblázattal együtt 2013. június 4-én e-mailben továbbította az önkormányzatok részére határidő megjelöléssel.

3. Tájékoztatást kértünk arra vonatkozóan is, hogy *az NGM megfogalmazott-e közvetlenül vagy a munkaügyi kirendeltségek útján a helyi önkormányzatok irányában kifejezett és számon kérhető további – az adott település lakosságára irányuló – tájékoztatási kötelezettséget? Ha igen, milyen tartalommal, ha nem, miért nem?*

Az államtitkár felhívta a figyelmemet arra, hogy az NGM nem rendelkezik hatáskörrel az önkormányzatoktól történő adatszolgáltatás elrendelésére, hiszen az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 37. § p) pontja alapján a belügyminiszter a Kormány helyi önkormányzatokért felelős tagja.

Tekintettel azonban arra, hogy a „Nyári diákmunka” egy foglalkoztatáspolitikai célt szolgáló munkaerő-piaci program volt, így annak végrehajtásában, mint támogatott munkáltatók, az önkormányzatok is érdekelték voltak, emiatt a programról szóló széles körű tájékoztatás tartása elemi érdekük volt.

³ http://www.csmkh.hu/munkaugyi-kozpont/felhivasok/diakmunka_2013.pdf, „A nyári diákmunka révén szerzett sikerélmény és tapasztalat - különösen a halmozottan hátrányos családban élők körében – jelentősen elősegítheti a munkaszocializációs folyamatot is.”

A *kisteleki munkaügyi kirendeltség vezetője* ezzel szemben a válaszában arra utalt, hogy az NGM közvetetten ugyan, de iránymutatást adott a helyi önkormányzatoknak a tájékoztatásra vonatkozóan. Az NGM ugyanis azt kérte a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjaitól, illetve a járási hivatalok munkaügyi kirendeltségeitől, hogy a kirendeltségek a megküldött plakátokat a helyben szokásos módon tegyék elérhetővé a lakosság számára, illetve hogy tájékoztassák az érdeklődőket a programba lépés lehetőségéről.

4. A fenti válasz alapján tehát a programról plakátok útján tájékozódhattak az érdeklődők. Arra a kérdésre, hogy *a plakátok sokszorosításával, ill. kifüggesztésével kapcsolatban az önkormányzatok kaptak-e – az NGM-től közvetlenül vagy a munkaügyi kirendeltségek útján – útmutatást*, az *államtitkár* nemmel válaszolt. Elmondta, hogy a diákok tájékoztatására a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjai a program előterjesztése alapján készítettek szóróanyagot, amelyet a középiskolákba és a települések polgármesteri hivatalaihoz juttattak el. Konkrét utasítást hatáskör hiányában nem fogalmaztak meg az információs anyagok felhasználására vonatkozóan.

A *munkaügyi kirendeltség vezetője* kihangsúlyozta, hogy az előző pontban leírtakon kívül, az önkormányzat a tájékoztatási kötelezettségre (a plakát sokszorosítására, kihelyezésének időtartamára stb.) vonatkozóan nem kapott részletes útmutatást.

5. Választ kértünk arra is, hogy a „Nyári diákmunka elősegítése” program számára elkülönített *1,5 milliárd forint felhasználására*, a rendelkezésre álló keretnek az egyes munkaügyi kirendeltségek, illetve települések közötti elosztására vonatkozóan *kidolgoztak-e előzetes és nyilvános szempontrendszert?* Ha mégsem, annak mi az oka?

Az *államtitkár* kifejtette, hogy a program végrehajtására rendelkezésre álló 1,5 milliárd forint felosztása a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjai által az önkormányzatok és intézményeik körében végzett felmérés alapján történt. Tekintettel arra, hogy a program egyik célja az önkormányzatok nyári időszakra eső kiegészítő munkaerőigényének kielégítése volt, a foglalkoztatási szándék felmérésében az általuk megadott és megyei szinten összesített, az önkormányzatok által jelzett teljes létszám figyelembevételével allokálták a pénzügyi forrást megyei szintre. A megyei keretek további felosztására, valamint a program végrehajtására biztosított keret felhasználására sem a Nemzetgazdasági Minisztérium, sem a Nemzeti Munkaügyi Hivatal nem határozott meg szempontokat, figyelemmel arra, hogy a felmérésben megadott igények teljes mértékben alapját képezték a felosztásnak, így erre nem is volt szükség.

A *munkaügyi kirendeltség vezetője* is megerősítette, hogy a programra elkülönített pénzügyi keret felhasználására, az egyes munkaügyi kirendeltségek, illetve települések közötti elosztására vonatkozó *szempontrendszer nem került meghatározásra*. Az NGM jóváhagyta az előzetes felmérés alapján a megyében bevonandó létszámot és az ehhez felhasználható pénzügyi keretet.

6. Az NGM válaszleveléhez *táblázatos*⁴ kimutatást csatolt, amelyben megyénként, az egyes kirendeltségek szintjén látható az igényelt létszám, a konkrétan támogatottak száma és a hozzá rendelt pénzüsszegek.

7. A táblázat értékelésével kapcsolatban az *államtitkár* leszögezte, hogy a települési szintű adatok nem képezték a program heti jelentésének alapját. Álláspontja szerint a kirendeltségi szintű adatok értékelhetetlenek országos szinten egy program előrehaladásának heti nyomon követése során, ezért kérték megyei bontásban, hetente az adatokat. Arra a kérdésemre tehát, hogy *hány településről nem érkezett bértámogatási igény az illetékes munkaügyi kirendeltségekhez, illetve hogy voltak-e olyan önkormányzatok, amelyek a*

⁴ Az NGM táblázata a jelentés 1. számú Mellékleteként a jelentés végén található.

település nagyságához képest túl nagy támogatásra nyújtottak be kérelmet, nem kaptam választ.

8. Az NGM megerősítette, hogy az önkormányzatok és az önkormányzati fenntartású intézmények kérelmeinek fogadása és a nappali tagozatos diákok közvetítést kérőként történő regisztrálása párhuzamosan, de egymástól teljesen függetlenül történt. A közvetítést kérőként történő nyilvántartásba vétel nem volt összefüggésben a beadott munkaerőigényekkel, annál is inkább, mert a programban nem volt feltétel a lakó/tartózkodási helyen történő munkavégzés, bár e programban sem az utazási sem az esetleges lakhatási költségek nem kerültek megtérítésre. Egyéb program terhére a nappali tagozatos státusz miatt (nem lévén álláskereső) nem lehetett a diákok számára támogatást nyújtani.

A munkaügyi kirendeltség vezetője szerint is teljes mértékben egymástól függetlenül zajlott a diákmunka igény kérelmek fogadása és a diákok regisztrálása. A jogszabályi háttérrel kapcsolatban kihangsúlyozta, hogy a „Nyári diákmunka elősegítése” programban résztvevő diákok nem a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 58. § (5) bekezdés d) pontja szerinti álláskeresőként, hanem az Flt. 13/A.§ (1) és (4) bekezdése, és a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000.(IX.15.) GM rendelet 2. §-a szerinti közvetítést kérőként kerültek a kirendeltségen regisztrálásra. A programba vonás olyan korosztályt érintett, amely alig, vagy egyáltalán nem rendelkezett munkatapasztalattal, ezért a programba vonás révén szerezhettek tapasztalatot, sikerélményt. Az érintett munkaerő-piaci programot kidolgozó Nemzetgazdasági Minisztérium által meghatározott feltételek szerint a program munkavállalói célcsoportját a 16-25 év közötti, nappali tagozatos tanulói vagy hallgatói jogviszonyban álló (azaz álláskeresőnek jogszabályi okok miatt nem minősülő) diákok alkották.

A programba lépés egyik alapvető feltétele a munkaügyi kirendeltségen közvetítést kérőként (és nem álláskeresőként) történő regisztráció volt. A tanulók az önkormányzat előzetes hozzájárulása nélkül, közvetítést kérőként regisztrálhattak a kirendeltségen. Az önkormányzat nem működött közre a regisztrációs eljárásban, csupán a hozzájuk forduló diákokat tájékoztatta a kirendeltségen közvetítést kérőként történő regisztráció szükségességéről.

Az álláskeresővel kapcsolatos konjunktív feltételrendszert az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontja, az álláskereső együttműködési kötelezettségeit az 54. § (9) bekezdése, az álláskeresői ellátások jogosultsági feltételeit a 24-38. §-a, a munkaerő-piaci támogatásokra vonatkozó szabályozást a 14-21. §-a és a Flt. végrehajtási rendeletei, az álláskereső által (is) ingyenesen igénybe vehető munkaerő-piaci szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket pedig az Flt. 13/A. §-a, illetve a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX.15.) GM rendelet tartalmazza. A Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontjának 2. alpontjában foglaltakra figyelemmel nem lehet álláskereső oktatási intézmény nappali tagozatos tanulója/hallgatója.

A fentiekben részletezett összetett szabályozáshoz képest közvetítést (szolgáltatást) kérőként kérheti a „regisztrációját” az az álláskeresőnek nem minősülő természetes személy, aki igénybe kívánja venni a munkaügyi központ/munkaügyi kirendeltség humánszolgáltatását, és az Flt. 13/A. §-ában és a 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet 2. §-ában foglaltak szerint megadja a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges, a vonatkozó jogszabály által előírt adatait (lakcím és személyes azonosító adatok). A szabályozás természetéből adódóan, míg az álláskeresővel kapcsolatosan széles, az Flt. 57/A. §-ában megjelölt adatkört tart nyilván a munkaügyi kirendeltség, a közvetítést/szolgáltatás kérő személyekről a kirendeltség a lakcímen és a személyes adatokon túlmenően nem rendelkezik további információval.

9. Kérdésünkre, hogy a munkaügyi központ által közvetített diákok kiválasztására vonatkozóan kidolgoztak-e szempontrendszert, ezek érvényesültek-e a gyakorlatban, illetve

ezzel kapcsolatban megfogalmazott-e az NGM konkrét elvárást vagy általános alapelvet, az államtitkár nemleges választ adott. Álláspontja szerint erre azért sem volt szükség, mivel összességében kevesebb diák regisztrált, mint ahány foglalkoztatásra irányuló kérelmet benyújtottak az önkormányzatok. (A munkáltatók a program ideje alatt összesen 17.160 fő foglalkoztatására irányuló kérelmet nyújtottak be, ezzel szemben 16.951 fő nappali tagozatos diák kérte a nyilvántartásba vételét közvetítést kérőként.)

Fentiekből következően *a programba ténylegesen bevont diákok köréről az önkormányzatok döntöttek. A kiválasztás szempontjaira vonatkozóan az NGM nem fogalmazott meg irányelveket.*

Az államtitkár válaszában kihangsúlyozta, tekintettel arra, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 14. §-a szerint a megállapodás a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozatával jön létre, így a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létrejöttére sem a munkaügyi központoknak, sem a foglalkoztatási tárcát felügyelő Nemzetgazdasági Minisztériumnak nem volt ráhatása. (A program ideje alatt összesen 16.067 fő került kiközvetítésre, közülük 15.869 fővel kötöttek munkaszerződést a foglalkoztatók.)

10. Az önkormányzatok által a bértámogatási kérelemhez kötelezően csatolt „*összeférhetetlenségi és érintettségi nyilatkozat*”-tal kapcsolatban az NGM a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről adott tájékoztatást.

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény és annak végrehajtásáról szóló 67/2008. (III. 29.) Korm. rendelet szabályai szerint, valamennyi, az államháztartás alrendszeréből, EU-s forrásból, nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntésen alapuló támogatással kapcsolatos eljárás során a kedvezményezettnek nyilatkoznia kell a befogadó szervre, az eljárás során a döntés előkészítésben közreműködők és döntéshozó személyével kapcsolatos összeférhetetlenség fennállásáról, vagy hiányáról. Érintett személy a hivatkozott törvény 9. §-a értelmében a döntési folyamatban nem vehet részt. *Ez a nyilatkozat ugyanakkor nem vonatkozik a munkavégzésre irányuló jogviszony létrejötte során, az adott munkáltatónál bármelyik törvény hatálya alatti jogviszonyban foglalkoztatott személyek hozzátartozóinak alkalmazási tilalmára.* Amennyiben e programban ez kötelező előírásként megfogalmazásra került volna, ezzel egyrészt a szabad munkavállalás, másrészt a szabad megállapodás joga sérült volna. Ezen felül egy ilyen tilalom negatív diszkriminációt jelentett volna a közszolgálatában dolgozók családtagjai vonatkozásában is.

Hasonlóan a minisztérium válaszában foglaltakhoz *a munkaügyi kirendeltség vezetője* is leszögezte, hogy ezek a nyilatkozatok a munkáltató és a döntés-előkészítésben résztvevő viszonyára vonatkozik, és nem a munkáltató és a munkavállaló kapcsolatára.

11. Arra a kérdésre, hogy *ütközik-e a program általános céljaival, a Kormány esélyegyenlőségi célkitűzéseivel, az egyenlő bánásmód követelményével az, ha egy önkormányzat a képviselő-testület tagjainak és a polgármesteri hivatal köztisztviselőinek rokonai, esetleg kifejezetten közeli hozzátartozói számára szervezte meg az állam által támogatott diákmunkát, az államtitkár az alábbi tájékoztatást adta.*

Álláspontja szerint a program elérte az előterjesztésben megfogalmazott célját, sőt azt jelentősen túl is szárnyalta, ugyanis a tervezett 7500 fő helyett közel 16.000 diák számára biztosított rövidebb-hosszabb időtartamú nyári munkalehetőséget.

A felvázolt helyzet az NGM szerint nem ütközik a Kormány esélyegyenlőségi céljaiba sem, hiszen valamennyi nappali tagozaton tanuló és ezt igazolni tudó diák kérhette közvetítés kérőként a nyilvántartásba vételét, ami alapfeltétele volt az eredményes közvetítést követően létrejött munkaszerződés alapján a támogatás megállapításának.

A fentiek alapján a minisztérium véleménye szerint nem beszélhetünk diszkriminációról a program vonatkozásában, annak végrehajtása során érvényesült az

egyenlő bánásmód követelménye, különös figyelemmel arra a tényre, hogy a 15.869 fő foglalkoztatása mellett százalékosan nem mérhető a panaszosok aránya.

Fentiekkel ellenkező véleményét hangsúlyozta a *munkaügyi kirendeltség vezetője*, amikor elmondta, hogy elvonatkoztatva a baksi esettől, álláspontja szerint *ellentétes a program céljával és az egyenlő bánásmód követelményével, ha egy önkormányzat vagy bármely más munkáltató elsődlegesen/kizárólag a közeli hozzátartozók számára szervez – tesz elérhetővé – egy az állam által támogatott foglalkoztatást.*

Tekintettel arra, hogy a munkáltató az önkormányzat, a kirendeltségen regisztrált fiatal munkavállaló diákok rokoni kapcsolatait a kirendeltség nem vizsgálhatta. A programba vonás céljából közvetítést kérőként regisztrált személyeket a támogatott jogviszony létesítése céljából a kirendeltség „ajánlattételi lappal” közvetítette a foglalkoztatóhoz (jelen esetben a települési önkormányzathoz), a kiválasztás és a munkaviszony létesítésének joga pedig a munkaadó (jelen esetben az önkormányzaté) volt. Egyeztetve a megyei kormányhivatal munkaügyi központjával abban az esetben, ha felmerül újabb diákok munkavállalási igénye, lehetőség lett volna az előzetes kirendeltségi létszám bővítésére, többletforrás biztosítása nélkül. A baksi önkormányzattól további diákok programba vonására, foglalkoztatására vonatkozó kérelem a kirendeltséghez nem érkezett. Nem jelentkezett továbbá újabb érdeklődő diák sem a kirendeltségen, tehát valamennyi, a program feltételeinek megfelelő, regisztrált fiatal foglalkoztatása megvalósult.

Az önkormányzatok válaszai

Az *AJB-904/2014.* számú ügyben érintett *Tarnalelesz Község Önkormányzatához* és az *AJB-905/2014.* számú ügyben érintett *Baks Község Önkormányzatához* részben azonos tartalmú kérdéseket intéztünk, az ezekre kapott válaszokat – az összehasonlíthatóságuk érdekében – pontonként és ezen belül önkormányzatonként elkülönítve mutatjuk be.

1. Kérdésünkre, hogy *a nyári diákmunka programról mikor és milyen formában szerzett hivatalos tudomást az önkormányzat, a tarnaleleszi polgármester* megírta, hogy a Heves Megyei Kormányhivatal Pétervásárai Járási Hivatala Járási Munkaügyi Kirendeltsége június elején mérte fel a diákmunkára való igényt az önkormányzatoknál. A felmérés időpontjáig, illetve az elmúlt évek során a diákok soha nem fordultak ilyen jellegű igénnyel az önkormányzathoz, ezért a jegyző először nemleges jelentést küldött a munkaügyi kirendeltségnek. Tarnalelesz önkormányzata 2013-ban több mint 200 fő közfoglalkoztatottat alkalmazott, ami jelentős többlet terhet rótt az önkormányzatra, ezért sem érezték szükségét a diákok foglalkoztatásának.

Júliusban több helyi diák jelezte a polgármestereknek, hogy szívesen vállalnának diákmunkát, ezért a hivatal megkereste a munkaügyi kirendeltséget a diákmunka programhoz való csatlakozás érdekében. Ezt követően Tarnalelesz Önkormányzata 2013. augusztus 1-je és 2013. augusztus 31. közötti időszakra 6 fő diákmunkás foglalkoztatására kapott lehetőséget.

A *baksi polgármester* elmondta, hogy az önkormányzat 2013. június 4-én elektronikus formában szerzett tudomást a nyári diákmunka programról. A felhívásnak megfelelően 2013. június 5-én jelezték a megyei kormányhivatal munkaügyi központjának, hogy legalább 7 főt szeretnének foglalkoztatni.

2. A *tarnaleleszi polgármester* nemleges választ adott arra a kérdésre, hogy a programmal *kapcsolatban az NGM közvetlenül, vagy a munkaügyi kirendeltség útján a település lakossága részére önkormányzati tájékoztatási kötelezettséget* fogalmazott volna meg. A polgármester nem válaszolt arra a kérdésre, hogy a diákokat hogyan tájékoztatták.

Feltehetőleg, mivel az elmúlt években nem volt ilyen jellegű igény, ezért nem is tájékoztatták a helyi lakosokat. Vélhetően a regisztrációra jelentkező fiatalok maguk értesültek a program indításáról.

A *baksi polgármester* sem említett központi tájékoztatási kötelezettséget előíró rendelkezést. Elmondta, hogy a szervezeti és működési szabályzatuk szerint, a helyben szokásos módon hirdették meg a programot, azaz a település több, forgalmas pontján elhelyezett önkormányzati hirdetőtáblákra függesztették ki, illetve a Mária-telepi⁵ hirdetőtáblákra is kihelyezték a munkaügyi központ által megküldött és sokszorosított plakátot. Válaszában leszögezte, hogy a munkaügyi központtól a fentiekén túlmenő útmutatást nem kaptak.

3. Arra a kérdésre, *hogy a munkaügyi kirendeltség által felállított „keretszám” kihasználását kérték-e, vagy a valós munkaerő szükséglet szerint igényelték-e diákokat*, a *tarnaleleszi polgármester* ismételt kiemelte, hogy pótlólag nyújtottak be igényt a munkaügyi kirendeltség felé, így a munkaügyi központ 6 főben határozta meg a szabad keretszámot számukra. A pótlólagos igénylés okaként a polgármester ismét az önkormányzat közfoglalkoztatási feladatait jelölte meg. Az önkormányzat 2013. évben a Start mintaprogram keretében 110 főt, rövidtávú foglalkoztatásban 30 főt, az ősszel pedig újabb 120 főt vont be közfoglalkoztatottként. Kijelentette, hogy önmagában az is megterhelő feladat számukra, hogy a közfoglalkoztatottak részére mindennap értelmes munkát tudjanak biztosítani.

Baks polgármestere jelezte, hogy önkormányzatuk csekély létszámú, ezért folyamatos munkaerőhiánnyal küzdenek. A nyári szabadságolásokra is tekintettel a megyei kormányhivatal munkaügyi központja által jelzett keret kihasználását igényelték. Kihangsúlyozta, hogy az egyébként munkaerő hiányos helyzetben kollégái társadalmi munkát vállalnak annak érdekében, hogy a lakosság ügyeit gyorsan és gördülékenyen intézhessék.

4. Tájékoztatást kértünk a *jelentkezés, a regisztráció, a kiválasztás és az alkalmazás körülményeiről, illetve az önkormányzat és a munkaügyi kirendeltség közötti munkamegosztásról* is. *Baks polgármestere* válaszában megírta, hogy a jelentkezés, a regisztráció és a kiválasztás nem a községben zajlott, az önkormányzatnak mindössze a hirdetés, a foglalkoztatás és a szükséges dokumentumok megküldése volt a feladata. A teljes közvetítési eljárást a munkaügyi központ végezte. A polgármester állítása szerint az önkormányzat bérköltség-támogatás iránti kérelme a hallgatók nyilvántartásba vételétől független volt. Az önkormányzat benyújtotta a munkaerő iránti igénylést, a feltételrendszernek való megfelelést teljes mértékben a munkaügyi központ felügyelte, arra az önkormányzatnak semminemű rálátása nem volt. A diákoknak tehát a közvetítési eljárás feltételeinek való megfelelést a munkaügyi központ felé kellett igazolniuk. Az önkormányzat nem rendelkezett információval arról, hogy a munkaügyi központnál hány diák kérelmezte a regisztrációt. A baksi önkormányzat kiemelt célja a lehető legtöbb munkavállaló igénylése és foglalkoztatása volt.

Ezt megerősítette a *Csongrád Megyei Kormányhivatal Kisteleki Járási Hivatala Járási Munkaügyi Kirendeltségének vezetője* is, amikor válaszában megírta, hogy a tanulók az önkormányzat előzetes hozzájárulása nélkül, közvetítést kérőként regisztrálhattak a kirendeltségen. Az önkormányzat nem működött közre a regisztrációs eljárásban, csupán a hozzájuk forduló diákokat tájékoztatta a kirendeltségen közvetítést kérőként történő regisztráció szükségességéről. Baksi lakóhelyű, korábban és kifejezetten a diákmunka programban való részvétel céljából közvetítést kérő regisztráltak száma összesen 14 fő volt, közülük azonban csak 8 fő felelt meg a programba vonás feltételeinek (6 fő esetében nem állt fenn a célcsoport számára előírt életkori /16-25 év közötti/ feltétel, vagy nem álltak nappali tagozatos tanulói/hallgatói jogviszonyban).

Június 5-én a beérkezett igények szerint Baks Község Önkormányzata 7 főt jelölt meg a nyári diákfoglalkoztatásra, majd végül a támogatással foglalkoztatásba került diákok száma

⁵ Baks község többségében romák lakta része. A Mária telephez kapcsolódik a TÁMOP 5.3.6-11/1-2012-2013 “A jövőnek dolgozunk!” – komplex környezet és életminőség fejlesztési program <http://www.baks.hu/ajovonekdolgozunk/?paged=2>.

8 fő volt. Így tehát elmondható, hogy nem volt olyan diák, aki a kirendeltségen korábban, illetve a programba vonás céljából regisztrált, de később nem foglalkoztatták.

Arra a kérdésre, hogy *mivel magyarázható a munkaügyi központnál regisztrált diákok számának és az önkormányzati kérelemben megjelölt létszám egyezése, a baksi polgármester nem adott választ.*

A *tarnaleleszi* képviselőtestület 2013. július 30-ai ülésén foglalkozott a diákmunkával. A jelenlévők javaslatot tettek a foglalkoztatásba bevonandó diákok személyére, melyet a polgármester maradéktalanul elfogadott. A munkaszerződést csak a testületi ülésen javasolt személyekkel kötöttek.

A *képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvéből* kiderül, hogy a kérdéses napon fogadták el a Helyi Esélyegyenlőségi Programot. A napirenden lévő diákmunka kérdésének megtárgyalása előtt a jelenlévő lakosok közül többen is felszólaltak, azt kifogásolták, hogy a diákmunka programban való részvételre nem volt minden fiatalnak esélye. Sételmezték, hogy csak 6 fiatal került be a foglalkoztatásba, holott véleményük szerint akár 20 fő is jelentkezett volna.

A roma nemzetiségi önkormányzat elnöke elmondta, számon kérték rajta, hogy miért nem tájékoztatta a cigány lakosokat a diákmunkáról, úgy gondolták, neki tudnia kellett volna erről a lehetőségről. Az emberek nem akarták elhinni, hogy semmiféle információval nem rendelkezett. Véleménye szerint a polgármesternek időben kellett volna tájékoztatnia a lehetőségekről.

A polgármester a roma nemzetiségi önkormányzat elnökének felvetésére a következőt válaszolta: 2013. június 5-ig az önkormányzat nemleges jelentést küldött a munkaügyi kirendeltségre, mert nem volt nyári diákmunkára jelentkező. Június 5-ét követően megkereste az egyik helyi lakos, és kérte két gyermeke nyári foglalkoztatását. Ezt követően több szülő is kérte gyermekei nyári foglalkoztatását, így a jelentkezők száma 8 főre emelkedett. A késedelmes jelentkezés miatt az önkormányzat csak 6 diák foglalkoztatására kapott lehetőséget augusztus 1-je és 31-e között, ezért a polgármester arra kérte a szülőket, hogy válasszák ki maguk közül a foglalkoztathatókat. A 8 fő között két testvérpár volt, a családok egymás között abban állapodtak meg, hogy a testvérek közül csak egy-egy fő vesz részt a diákfoglalkoztatásban, így mind a hat család gyermeke bekapcsolódhatott a diákmunka programba.

Az egyik képviselő felszólalásában nehezményezte, hogy a felhívás ellenére az önkormányzat korábban nem élt a diákmunka lehetőségével, véleménye szerint a szociális segélyek helyett is lehetett volna diákokat alkalmazni.

A munkaügyi kirendeltség vezetője felhívta a képviselő figyelmét, hogy a diákmunka nem szociális juttatás. Véleménye szerint az önkormányzat hivatalát a 6 fő diák foglalkoztatása is jelentősen leterheli.

Más településeken, ahol nincs közfoglalkoztatás könnyebben tudtak elhelyezni diákokat. Tarnaleleszen azonban kimagaslóan nagy számban alkalmaznak közfoglalkoztatottakat, ennek megszervezése is plusz feladatot jelent az önkormányzatnak.

A munkaügyi kirendeltség vezetője a testületi ülésen elmondta, hogy a támogatás létszám szerinti juttatás, nem névhez kötött. Felhívta a figyelmet arra is, hogy nincs lehetőség költségvetési átcsoportosításra, a munkaügyi kirendeltség legfeljebb annyit tehet, hogy azokat a szülőket, akiknek a gyermekei nem kerülnek be a diákfoglalkoztatásba, esetlegesen közfoglalkoztatottként alkalmazza. A kirendeltség vezetője távozása előtt felhívta a képviselő-testület figyelmét, hogy legkésőbb délután 16 óráig adják meg a diákok névsorát, mert másnap lejár a határidő.

A polgármester a kialakult vita lezárása érdekében felkérte a jelenlévő képviselőket, hogy a felmerült nevek alapján válasszák ki azt a 6 diákot, akiket a diákmunka program keretében az önkormányzat alkalmazni fog. Elmondta, hogy a javaslatukat támogatni fogja,

de a további kellemetlenségekért nem tud felelni. Megkérte a jelenlévőket, hogy a kiválasztást követően a döntés miatt ne támadják sem őt, sem pedig az önkormányzatot. A jelenlévő képviselők végül kiválasztották a 6 diákot.

A polgármester válaszából az is kiderült, hogy a választás szociális szempontok figyelembevételével történt. A programba azokat a diákokat választották be, akiknek a családjában mindkét szülő aktív korúak ellátására jogosult, vagy akinek a családjában az egyik szülő aktív korúak ellátására jogosult, míg a másik szülő súlyosan beteg, illetve akit egyedülálló szülő nevel.

A polgármester megírta, hogy a hozzánk forduló panaszos ezeknek a kritériumoknak nem felelt meg, mivel egyik szülője sem részesül aktív korúak ellátásában, illetve tudomása szerint Tarnaleesz településen négy házas ingatlan van a család tulajdonában. Álláspontja szerint nem tévesztendő a panaszos azon állítása, hogy család szociális helyzete alapján ő is rászoruló.

Arra vonatkozóan, hogy a munkaügyi kirendeltségnél *hány diák kérte a regisztrációját*, illetve, hogy egyáltalán kérték-e, a polgármester nem rendelkezett információval. Az önkormányzat 6 fő alkalmazására kért támogatást, amit meg is kapott, illetve utólag még 2 fő bértámogatását kapta meg, így összesen 8 főt foglalkoztathatott.

5. Tájékoztatást kértünk arra vonatkozóan is, hogy a polgármesterek álláspontja szerint, *a programnak voltak-e esélyegyenlőségi céljai, ha igen, azokat ki (az önkormányzat és/vagy a munkaügyi kirendeltség) és hogyan (a diákok kiválasztási eljárása során vagy egyéb módon) volt köteles érvényesíteni.*

Tarnaleesz polgármestere elmondta, hogy véleménye szerint Tarnaleeszen, ahol a lakosság több mint fele roma származású, és igen magas a munkanélküliek és a mélyszegénységben élők aránya, ott minden programnak, minden kezdeményezésnek esélyegyenlőségi céljai kell, hogy legyenek. Ezért az önkormányzat minden lehetőséget megragad, hogy segítsen a településen élőkön. Évek óta minden nyáron csatlakoznak a gyermekek nyári étkeztetési programjához, részt vettek a „Minden gyerek lakjon jól” programban, és a BM keretből igénylik a szociális tűzifát.

A munkaügyi kirendeltségen keresztül a megyében lévő települések által fel nem használt közfoglalkoztatási keretet is Tarnaleesz község használja fel, annak érdekében, hogy a településen lakók helyzetét javítsák. Felvették a kapcsolatot a Máltai Szeretetszolgálattal, hogy Tarnabodhoz⁶ és Tarnaszadányhoz⁷ hasonló tevékenységet végezzenek a településen.

Ezeknek a programoknak a megvalósítása azonban rengeteg plusz feladatot ró az önkormányzatra és a hivatal munkatársaira is. Ennek ellenére, amikor a gyermekek jelezték, hogy szeretnének bekapcsolódni a diákmunka programba, azonnal intézkedtek, hogy kapjanak ilyen célra is támogatást. Sajnos, arra nem volt lehetőség, hogy minden gyermeket bevonjanak a programba.

A munkaügyi kirendeltség vezetője, a testületi ülésről történt távozását követően azonnal visszajelzett, hogy a többi településen kihasználatlan keretszámból további két gyerek számára van lehetőség a diákmunkában való részvételre. Az egyik plusz helyet a panaszos lányának ajánlották fel, aki azt visszautasította, így a munkát egy másik jelentkező kapta meg.

⁶ A Máltai Szeretetszolgálat első általános iskolája és óvodája 2011. augusztus 26-án nyitotta meg kapuit Tarnabodon. A tanulók száz százaléka halmozottan hátrányos helyzetű családból érkezett, és minden harmadik egyedi fejlesztésre szorult. A Heves megyei kistérségben 127 iskolás, és mintegy 80 óvodáskorú gyermek élt 2011-ben az iskola indulásakor. <http://www.maltai.hu/?action=new&newid=493>
Tarnabodon 2004 óta működik a Befogadó falu program, mely során hajléktalan és nagycsaládos emberek költöztek az akkor még előregedő, fogyatékos községbe. Az elmúlt évek során a Máltai Szeretetszolgálat tizennygy jelentős programot indított a település megmentésére. <http://www.maltai.hu/?action=program&programid=9>

⁷ Tarnaszadányban különböző programokat szervez a szeretetszolgálat. Így például labdarúgó versenyt rendeztek a térségben, amelynek házigazdája volt a község: http://www.maltai.hu/data/tmp/labdarugotornat_rendezett_a_szeretetszolgalat.pdf
A Tutor Alapítvány és a tarnaszadányi általános iskola közös szervezésben egész napos programot biztosítottak a zsadányi gyerekeknek és szüleiknek <http://www.heol.hu/heves/kozelet/a-legjobbakknak-kerekparokat-adott-a-maltai-szeretetszolgalat-317653>
Rendszeres időközönként tüzelőt adományoznak a rászorulóknak: <http://www.magyarurir.hu/node/50944>, <http://www.magyarurir.hu/hirek/kolcson-kalyhakat-oszott-maltai-szeretetszolgalat>

Baks polgármestere arról számolt be, hogy a számukra megküldött tájékoztató anyagok alapján semminemű "esélyegyenlőségi" célkitűzés nem merült fel. Álláspontja szerint a diákmunka program legfőképp az önkormányzatok nyári munkaerő kiesését volt hivatott pótolni, felzárkóztatási, szociális, esélyegyenlőségi vonatkozása nem volt.

Mindezen felül a polgármester felhívta a figyelmet arra is, hogy településükön alapvetően minden egyes esetben és ügyben annak figyelembevételével járnak el, hogy a hátrányosabb helyzetben lévő roma lakosokat az élet minden területén támogassák. Az önkormányzat a napi működése során a legmesszebbmenőkig az esélyegyenlőség, sőt a pozitív diszkrimináció elveinek alkalmazásával jár el.

A községben működik – a polgármester levele végén és a hirdetőtáblák révén korábban már hivatkozott – *Komplex (Mária) telep-program*, amelynek segítségével elsősorban a Mária telepen élő roma lakosság életminőségén kívánnak javítani.⁸

6. Az önkormányzat bértámogatási kérelméhez kötelezően csatolt „*összeférhetlenségi és érintettségi nyilatkozat*”-tal kapcsolatban a *tarnaleleszi polgármester* a korábban hivatkozott jogszabályi előírásokat idézte. Ezek alapján Tarnalelesz Község Önkormányzata minősül pályázónak, a pályázatok, illetve támogatások elbírálásánál a kirendeltség vezető a döntés-előkészítő, valamint a döntéshozó. Ennek megfelelően a nyilatkozat az önkormányzat munkatársai és képviselői, valamint a munkaügyi kirendeltség munkatársai és vezetője közötti érintettségre vonatkozik, nem pedig a polgármester és a munkát vállalók viszonyára. A polgármester hangsúlyozta, hogy amennyiben az utóbbi feltételre vonatkozó nyilatkozatot kellett volna adnia, azt is teljes nyugalommal aláírta volna. A kérdéses nyilatkozatot⁹ válaszához csatolta. A polgármester a támogatási kérelemmel egyidejűleg benyújtotta a nyilatkozatot, majd megállapodtak a hatósági szerződésben, és csak ezt követően kötötték meg a munkaszerződéseket a diákokkal.

Baks polgármestere is hasonló választ adott, elmondta, hogy a nyilatkozat a munkaügyi központ és a polgármesteri hivatal dolgozóinak egymásra vonatkoztatott viszonyát hivatott rendezni. A közvetített munkavállalókat nem érinti.

7. A kialakult konkrét helyzettel kapcsolatban *Baks község polgármesterétől* arra vártam választ, hogy a panasz alapján illetve a gazdasági előadó által telefonon is megerősített információk szerint a *diákmunkára alkalmazott 8 diák valóban a képviselők, illetve a polgármesteri hivatal alkalmazottjainak a rokonságához tartoznak-e.*

A baksi polgármester válaszában megírta, hogy amennyiben a nézőpontot pusztán a rokonság kérdésére szűkítjük, *nem cáfolható, hogy a foglalkoztatott gyermekek hozzátartozói a község közéletében részt vevő személyek.* Ez a tény településükön, melynek lélekszáma körülbelül 2100 fő, nem számít rendkívüli esetnek, tekintettel arra, hogy élnek, és őrzik a falusi hagyományokat, amelyek a kiterjedt családi és rokonsági viszonyokra épülnek.

⁸ A *komplex (Mária) telep-program* legfontosabb céljai: az önálló munkavállaláshoz szükséges kompetenciák fejlesztése, piacképes szakmák megszerzése, rendszeres munkaerő-piaci segítő szolgáltatások nyújtása a sikeres munkavállaláshoz, és komplex, egymást erősítő és fenntartó programelemek alkalmazása. A programban több fejlesztési komponens kapcsolódik össze; így például szociális, közösségi, oktatási, egészségügyi programokat valósítanak meg szociális munkások és esztendőszerek bevonásával, az erre a célra létrehozott Csillag Községi Házban és Csillag-Szolgáltató Pontban. Kompetenciafejlesztést végeznek az óvodában és iskolában is. A községben különböző szakképzések indulnak, és a foglalkoztatás elősegítéséhez szorosan kapcsolódóan család-mentorálást végeznek. A program keretében javítják az itt élők lakhatási és lakókörnyezeti körülményeit (például a Mária telepen az infrastrukturális feltételeket javítják, földes utcák helyett szilárd burkolatú utakat létesítettek, csatornáztak). A projekt szakmai tartalmát a településen végzett részletes igényfelmérésre alapozták, így kerültek meghatározásra a főbb tevékenységek. A településen fokozottan indokolt a szociális szolgáltatások fejlesztése és a hozzáférés javítása, ezért hozták létre a többségében romák lakta területen a Csillagpontot, valamint a közösségek kapcsolódási tereként a Csillagházat. A Csillagházban és a Csillagpontban, mint szolgáltató és közösségi terekben folyamatosan jelen vannak a szociális munkások, és igyekeznek aktív segítséget nyújtani a hozzájuk fordulóknak, valamint ezeken a helyszíneken közösségfejlesztési programokkal kívánják erősíteni a roma-nem roma lakosság közötti kapcsolatokat, hogy az így egymásról kialakuló személyes tapasztalatokkal csökkentsék a roma-nem roma sztereotípiákat. Kiváló példa az egymáshoz közel kerülésre „A Meséd” program. A közös mesélés célja, hogy egy egymást elfogadó térben összehozza az édesanyákat. A közös meseolvasás javítja a résztvevők önbizalmát, önbecsülését, a gyermek-szülő kapcsolatot és a társas kapcsolatokat is. Az elfogadó környezetben egyre nagyobb örömmel olvasnak, gyermeknevelési gondjaikat is megbeszélik egymással, tanácsokat kérnek egymástól. Fontos program az uzsora visszaszorítása érdekében folyó, alapvető pénzügyi ismeretek átadását célzó előadások, az egészségnapok keretében megrendezett egyéni életmód, környezet-egészségügyi felvilágosító beszélgetések, szűrőprogramok.

⁹ Tarnalelesz község összeférhetlenségi és érintettségi nyilatkozata a 2. számú mellékletben található.

Álláspontja szerint nem él a településen olyan család, mely legalább 200 más, a településen élő emberrel ne lenne valamely fokon közeli rokonságban, illetve legalább 500 fővel távoli rokonságban. Ezért arra kért, hogy vizsgálatom során a helyi, vidéki, falusi viszonyokat, sajátosságokat, hagyományokat, szubkultúrát és szokásokat is vegyem figyelembe. Véleménye szerint ez a kérdés teljesen más szempontból vizsgálendő egy nagyvárosban, és másképp egy kis faluban. Arra vonatkozóan, hogy *az önkormányzat a hátrányos helyzetű/roma diákokat támogatja-e bármilyen módon*, a *baksi polgármester* a következőket válaszolta. A településükön körülbelül 8-10 nappali tagozaton tanuló roma középiskolás diák van, illetve körülbelül ketten nappali tagozatos, felsőoktatásban részt vevő hallgatók. Az önkormányzat a diákokat a Bursa Hungarica ösztöndíjpályázattal, az Arany János tehetségkutató programmal támogatja. Teljes körű segítséget nyújtanak a beiskoláztatással kapcsolatban is, a hivatal munkatársai a roma lakosok ügyeinek intézését szinte teljes mértékben magukra vállalják, sok esetben munkaidő után, társadalmi munkában és ügyfélfogadási időn kívül is foglalkoznak velük.

Tarnalelesz polgármesterét mélyen felháborította az a feltételezés, hogy az önkormányzat azokat a diákokat alkalmazta, akik rokonságban álltak a helyi képviselőkkel, illetve köztisztviselőkkel. Ezzel szemben kényesen ügyeltek arra, hogy ne vádolhassák őket a saját gyermekeik foglalkoztatásával. Annak ellenére, hogy több hivatali, önkormányzati dolgozó is nevel olyan korú gyermekeket, akik részt vehettek volna a nyári diákmunka programban, egyetlen munkatársuk gyermekét sem foglalkoztatták annak keretében. Azon állítás sem tévesztendő, hogy a hivatali dolgozók gyermekei irodai, míg mások takarítási és kertészeti munkát végeztek. A tájékoztatáskor elhangzott ugyan, hogy elképzelhető a takarítási és kertészeti munkák körében történő foglalkoztatás, de végül úgy látták megfelelőnek, hogy minden diákmunkás irodai munkát végezzen.

A hátrányos helyzetű/roma diákok támogatásával kapcsolatban arról adott tájékoztatást, hogy az önkormányzat saját ösztöndíjat nem alapított, mert minden évben költségvetési hiánnyal küszködik, csatlakozott azonban más országos ösztöndíj programokhoz, mint például a Bursa Hungarica ösztöndíjprogram, ezenkívül elviekben támogatta az Arany János Tehetséggondozó Programban résztvevőket is. Igyekeznek minden olyan programhoz, támogatáshoz kapcsolódni, amelyhez nem, vagy csak csekély önerő biztosítása szükséges. Ilyen például a Minden gyerek lakjon jól! Alapítvány kezdeményezése, melynek keretében 170 rászoruló család kapott vetőmagot vagy kisállatot, illetve a nyári gyermekétkeztetési program, amely alapján 2013-ban 220 gyermek napi étkezését biztosították 54 napon keresztül.

A Belügyminisztérium szociális tűzifa felhasználásra irányuló programjára is nyújtottak be pályázatot, melynek eredményeként 2013-ban 130 m³ tűzifát osztottak szét a rászoruló családok között. Az önkormányzat évek óta támogatja 10 ezer forint beiskolázási segéllyel a középiskolai tanulmányokat folytató gyermekeket, a közelmúltban azonban – éppen azért, mert több diákot nem tudtak bevonni a programba – a képviselő-testület úgy döntött, hogy a beiskolázási segély összegét gyermekenként 20 ezer forintra emeli.

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. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide

nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosja tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít (egyebek mellett) az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak az érvényesítésére.

A panasszal érintett önkormányzatok, illetve a programot meghirdető Nemzetgazdasági Minisztérium és a program lebonyolításában részt vevő munkaügyi kirendeltségek, mint közigazgatási szervek eljárásának vizsgálatára az Ajbt. idézett rendelkezései alapján tehát kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat- és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét el tudjam látni.

Jelentésemet a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helytessel közösen készítettem, aki folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködhet az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

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*”. A testület ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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. Ennek kapcsán elvi élel mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság 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.*”.

Ezen elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a *jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. *A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved*. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat.] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

3. *A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog* az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog [315/E/2003. AB határozat]. *A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

4. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon.

A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

5. Az oktatáshoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény kimondja, hogy *Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.* Az Alkotmánybíróság¹⁰ kifejtette, hogy „az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. Az állam a tanuláshoz való jog céljának érvényesíthetősége érdekében egyfelől intézményes intézkedéseket köteles tenni, támogató feltételeket köteles biztosítani, másfelől a cél elérését gátló tényezőkkel szemben hatékonyan köteles fellépni.

A tanuláshoz való jog azonban nem jelenti azt, hogy az állam a tanulásban való részvételt köteles volna mindenki számára az oktatás minden szintjén és *valamennyi világnézet keretében* állami, illetve önkormányzati iskolákban, egyéb oktatói intézményekben garantálni. Az oktatási intézményhálózat működtetésével kapcsolatos állami kötelezettség ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy az állam az iskolafenntartó jellege alapján semmiféle hátrányos megkülönböztetést nem alkalmazhat. [Ktv. 4. § (7) bekezdés].

Az állam kötelessége tehát egyfelől, hogy [...] a nem állami, illetőleg önkormányzati oktatási intézmények létrejöttének és működtetésének jogszabályi feltételeit is megteremtse, mégpedig *az állam és önkormányzati intézményekkel azonos feltételek szerint*, másfelől az ilyen intézményeknek – ha megalakultak – olyan mértékű anyagi támogatást köteles nyújtani, amilyen arányban ezek az intézmények állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át.”

6. Az Alaptörvény XV. cikke rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a *szükségesség, alkalmasság, arányosság* hármas követelményét határozta meg. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”¹¹

Alapjog elsősorban azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.* A diszkrimináció tilalmának az alapjogi rendszerben elfoglalt speciális helyzete miatt a fentiekől eltérő teszt vonatkozik annak eldöntésére, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e.

¹⁰ 18/1994. (III. 25.) AB határozat

¹¹ 30/1992. (I.26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171.

Ez a módszer az „önkéntes megkülönböztetés tilalma”¹², amely gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági és az indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatóság 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 jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság szűken értelmezi. Amennyiben 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.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az összehasonlíthatósági/indokolhatósági próba a szükségességi/arányossági tesztnél puhább mérce. Ki kell azonban emelni, hogy amennyiben a megkülönböztetés alapjogok tekintetében áll fenn, akkor jellemzően alapjogkorlátozásról kell beszélnünk. Egy adott jogalany tekintetében a mindenkit megillető jogok esnek korlátozás alá, ezért az ilyen esetekben az alapjogi teszt az irányadó. A lényeges tartalom ez esetben is irányadó: a megkülönböztetés semmi esetre sem sértheti az emberi méltóságot! Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „*az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre.*”¹³

Az Ebktv. szabályai az Alaptörvény II. és XV. cikkének kibontását, részletezését tartalmazzák. E törvény alkalmazásában *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport a törvényben felsorolt 20 tulajdonság valamelyikével – ténylegesen vagy a diszkrimináló által vélelmezetten – rendelkezik, s e tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.*

Közvetett diszkriminációnak minősül „*az a közvetlen megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.*” E fogalom tartalmi eleme, hogy tényleges hátrány álljon fenn az adott rendelkezés következtében meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek vagy csoportok hátrányára, éspedig lényegesen nagyobb arányban, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébként összehasonlítható helyzetben levő személyek vagy csoportok vonatkozásában.

A közvetlen hátrányos megkülönböztetés eseteiben kivételekkel¹⁴ a közvetett diszkrimináció körében általánosan érvényesülhet azonban a törvény 7. § (2) bekezdésében szereplő „kimentés”: *Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét,*

a) amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos,

b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

¹² Más néven: „általános racionalitási teszt” vagy „ésszerű indok követelménye

¹³ 61/1992. (XI.20.) AB határozat

¹⁴ Az Ebktv. nem enged kimentést, ha a közvetlen hátrányos megkülönböztetés az érintett személy vagy csoport a faji hovatartozása, a bőrszíne, a nemzetisége, vagy a nemzetiséghez való tartozása miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebktv. a kimentés lehetőségét a szegregáció esetkörüli sem biztosítja.

A nemzetiségek jogairól szóló CLXXIX. törvény 7. §-a az egyenlő bánásmód követelményét nemzetiségi jogként (is) nevesíti. *Mivel az oktatáshoz való jog alapvető jog, ezért csak akkor nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét egy annak elérhetőségét korlátozó, a lakosság egyes csoportjait szignifikánsan eltérő mértékben érintő döntés, ha az Ebktv. 7. § (2) bek. a) pontjában megfogalmazott négy konjunktív feltétel megléte igazolható.*

Sérti az egyenlő bánásmód követelményét (és a nemzetiségi jogot), ha egy hátrányt okozó önkormányzati intézkedés a lakosság egy jól behatárolható (pl. nemzetiségi származással és társadalmi-vagyoni helyzettel jellemezhető) csoportját lényegesen nagyobb arányban érint, mint a népesség más csoportjait és önkényes indokokon alapul.

5. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmóddhoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.”¹⁵ Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése értelmében „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” Az Alkotmánybíróság az egykori Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését értelmező, elvi tételeket megállapító első döntése (9/1990. (IV.25.) AB határozat) szerint „ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni”. Az alkalmazási feltételeket is meghatározza a határozat, kimondva, hogy „a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők.” Az Alkotmánybíróság később, a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában megállapította, hogy a korábbi Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése a „jogegyenlőség érvényesülését segítő szabály és nem a kedvezőtlenebb, hátrányosabb anyagi, vagyoni helyzetűek esélyegyenlőtlenségének a kiküszöbölését célzó intézkedések kívánalmát jelenti”. E szabályban az államnak az a kötelessége jelenik meg, hogy polgárainak az igazságtalanul kialakult és állandósult hátrányos társadalmi helyzetét kiegyenlítse.¹⁶

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem a jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőségek megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez”. (725/B/1991. AB határozat, 709/D/1996. AB. határozat)

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A panaszban foglaltak, a megkeresésekre kapott válaszok, illetve a vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján az alábbiakat állapítottuk meg. A „nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű programot az NGM egy másik, szintén a fiatalokat célzó foglalkoztatási program mellett hirdette meg. A rendelkezésre bocsátott információs anyagok alapján az „Út a szakmaválasztáshoz” című program egyértelmű célként fogalmazta meg a hátrányos helyzetű fiatalok szakmához juttatását, míg a nyári diákmunka program inkább a munkaszocializációs folyamatok erősítését hangsúlyozta a célcsoportként megjelölt 16 és 25 év közötti, nappali tagozatos diákok körében. Az NGM foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkára szerint *a program egyik célja a fiatalok munkaszocializációs folyamat elősegítése, különösen a halmozottan hátrányos családban élők körében*, a másik pedig a nyári szabadságolási időszakban az önkormányzatoknál jelentkező kiegészítő munkaerő igény kielégítése volt.

¹⁵ 9/1990. (IV.25.) AB határozat

¹⁶ Kovács Kriszta: A támogató különbségtétel és az Alkotmány. http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/200902/3_kovacs_kriszta.pdf

Ezt a célt a megkeresett Csongrád Megyei Kormányhivatal Kisteleki Járási Hivatala Járási Munkaügyi kirendeltsége is alátámasztotta, ugyanakkor Budapest Főváros Kormányhivatala a honlapján már a halmozottan hátrányos családban élőkre való utalás nélkül hivatkozott a programra. Mindezekből az a következtetés vonható le, hogy a nyári diákmunkaprogram célját és célcsoportját, illetve az ehhez kapcsolódó elvárásokat és követelményeket nem határozta meg egyértelműen a felelős minisztérium, az NGM.

A program júliusi, ritkábban augusztusi elindulását június elején megelőzte egy – a helyi önkormányzatok által végzett – diákok foglalkoztatására irányuló igényfelmérés. A beérkezett válaszokból az tűnik ki, hogy az önkormányzatoknak a diákmunkaprogramról való kommunikációs tematika kidolgozására alig maradt idejük, és ehhez kapcsolódóan nem kaptak szinte semmiféle tartalmi jellegű segítséget vagy utasítást, így nem lehetett garantálni az igényfelmérés és a tájékoztatás teljes körűségét.

A legnagyobb problémát a tájékoztatás tartalmára irányuló konkrét utasítás hiánya okozta. Az NGM a tájékoztatás tartalmát meghatározó iránymutatás hiányát azzal indokolta, hogy a program indításának időpontjában a közreműködők előtt már ismertek voltak a program lebonyolítására vonatkozó feltételek. Véleményem szerint a program indításának kritériumai nem voltak egyértelműek, és nem foglalták magukban a tájékoztatás tartalmára és módjára vonatkozó pontos előírásokat.

A fent körülírt intézkedés hiánya helyi szinteken további problémákat okozott.

A munkaügyi kirendeltségek felkérése alapján az önkormányzatok mérték fel a nyári szabadságolások alatt felhasználásra kerülő munkaerőigényeket. A rendelkezésükre álló rövid idő alatt készített összesítések azonban feltehetően nem tükrözték a valós igényeket. Ahogyan a konkrét panaszból is kiderült, Tarnalelesz polgármestere a felhívásra azért adott először nemleges választ, mivel „a felmérés időpontjáig, illetve az elmúlt évek során soha ilyen jellegű igényt nem támasztottak a diákok az önkormányzat felé”. Amennyiben a kommunikációs stratégia a tájékoztatásra vonatkozóan határozott felhívást tartalmazott volna, a polgármester a lakosság tényleges megkeresése, felhívása nélkül nem utasíthatta volna vissza a lehetőséget. Álláspontom szerint, ha részletes utasításban előírják az igényfelmérés és tájékoztatás tartalmát, illetve menetét, és a feladat ellátásához elegendő időt biztosítanak, a tarnaleleszi polgármestert nem riasztotta volna vissza a diákok foglalkoztatásából adódó plusz munka vállalása, illetve vélhetően lehetősége nyílt volna a települési nemzetiségi önkormányzattal is előzetesen egyeztetni.

A fentiekre is figyelemmel megállapítható, hogy a hiányos tájékoztatás ténye nem róható egyértelműen az önkormányzatok terhére. Az NGM válaszlevelében arra hivatkozott, hogy a „Nyári diákmunka” egy foglalkoztatáspolitikai célt szolgáló munkaerő-piaci program volt, így annak végrehajtásában, mint támogatott munkáltatók, az önkormányzatok is érdekeltek voltak, emiatt a programról szóló széles körű tájékoztatás tartása elemi érdekük volt. Az tehát, hogy ezt az „elemi érdeküket” mégsem tudták érvényesíteni, vélhetően külső, az önkormányzatok tevékenységétől független, objektív körülményekkel is összefügg.

Álláspontunk szerint az NGM a „nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű program céljainak nem egyértelmű meghatározásával, a program pontatlan kidolgozásával, az arra irányuló kommunikációs stratégia hiányosságaival, a tájékoztatás tartalmára irányuló konkrét utasítás elmaradásával, valamint a meghirdetés és a program indítása és a végrehajtása közötti rövid felkészülési időből eredő nehézségekkel visszasságot okozott elő az érintettek tájékoztatáshoz, tisztességes eljáráshoz fűződő jogaiban, és az eljárási garanciák hiánya sértette a jogbiztonság követelményét is.

2. A beadványokban elsődlegesen azt kifogásolták, hogy a településen élő, nappali tagozaton tanuló diákok a roma származásuk okán maradtak ki a nyári diákmunka programból.

Az NGM, a munkaügyi szakigazgatási szervek és az önkormányzatok tevékenységével összefüggésben tehát felmerült az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja is.

A programból kimaradók, vagy az arról időben nem értesülők azért is tartották különösen sérelmesnek az önkormányzatok eljárását, mert a nyári munkára alkalmazott diákok – összevetve más ellátásokkal – jelentős összegű havi juttatást kaptak. Ez nagyobb volt például, mint a közfoglalkoztatottak havi nettó bére. 2013-ban egy nyolc órában alkalmazott közfoglalkoztatott nettó bére 49.453 forint, a garantált közfoglalkoztatási bér nettó összege pedig nettó 63.404 forint volt. Ezzel szemben a 100 ezer forintban maximalizált bérköltés támogatásból a célcsoport speciális helyzete okán a munkaadónak még szociális hozzájárulási adót sem kellett fizetnie.

Az előző fejezetben részletesen kifejtett problémák – a pályáztatási feltételek kidolgozatlansága, a tájékoztatási rendszer alapvető hiányosságai – magukban hordozták a tisztázatlan, visszaélésre is okot adó körülmények lehetőségét a program gyakorlati megvalósítása során.

A baksi program résztvevőinek kiválasztásával kapcsolatban az alábbiakat állapítottuk meg. A vizsgált esetben a munkaügyi központban regisztrált diákok száma megegyezett a később foglalkoztatottak számával, nem lehet kizárni tehát annak a lehetőségét, hogy *célzottan hívták fel regisztrációra a diákokat*. Azt sem cáfolták, hogy Bakson a nyári diákmunka programban olyan fiatalokat alkalmaztak, akik *a község közéletében részt vevő személyek hozzátartozói*, és ez „a falusi rokoni-, családi hagyományok őrzésének” keretében történt. A baksi polgármester hozzáfűzte még, hogy a településükön nagyjából 8-10 nappali tagozaton tanuló roma középiskolás diák van, és két nappali tagozatos, felsőoktatásban részt vevő hallgató, azaz nem is igazán lehetett volna másokat – a feltételeknek is megfelelő fiatalokat – bevonni a nyári diákmunka programba. A megküldött dokumentumok áttekintését követően sem rendelkezünk elegendő információval a polgármester állításának megerősítésére vagy cáfolására, és *ezek alapján a panaszban felvetett nemzetiségi származás alapján történő diszkrimináció gyanúja nem igazolható, de nem is cáfolható*.

Álláspontunk szerint egy államilag támogatott foglalkoztatási programban az önkormányzati képviselőkkel, köztisztviselőkkel hozzátartozói viszonyban lévő diákok szinte kizárólagos alkalmazása felveti az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének a gyanúját. Az ezzel okozott érdeksérelmet nem lehet kimenteni a községben folyó társadalmi felzárkózást elősegítő, egyébként kiemelten jelentős és figyelemre méltó programokkal sem.

Tarnalelesz Önkormányzat intézkedései közül az a legaggályosabb, hogy először – valós igényfelmérés, illetve a roma nemzetiségi önkormányzattal történő előzetes egyeztetés nélkül – visszautasították a nyári diákmunka programban való részvétel lehetőségét. Ez a döntés a későbbi „mozgásterület” is beszűkítette, ennek következtében ugyanis csak 1 hónapig alkalmazhattak 6+2 diákot. Az önkormányzat hátrító hozzáállása következtében – más hasonló helyzetű településekkel összevetve – vélhetően kevesebb diák alkalmazására nyílt lehetőségük.

A megküldött dokumentumok szerint Tarnaleleszen a résztvevők kiválasztása során nem merült fel *az egyenlő bánásmód nemzetiséghez való tartozás miatt történő megsértésének a lehetősége*. A helyi esélyegyenlőségi szabályzat elfogadásával egy időben tartott, az önkormányzat képviselő-testületi üléséről küldött jegyzőkönyv szerint ugyanis a kisebbségi önkormányzat egyértelműen részt vett a diákmunka program tanulóinak a kiválasztásában.

Az összes körülményt mérlegelve, megítélésünk szerint az a feltételezés tehát, hogy a nyári diákmunka program szervezésekor a településeken élő roma diákokat nemzetiségi származásuk alapján hátrányos megkülönböztették nem igazolható, de a program meghirdetésének és megszervezésének tisztázatlan és átláthatatlan feltételei okán nem is zárható ki egyértelműen.

Mindezek megelőzése érdekében a továbbiakban elengedhetetlenül szükséges, hogy a minisztérium olyan támogatási feltételeket és pályáztatási formát dolgozzon ki, amely garantálja, hogy minden településen élő fiatal, aki a feltételeknek egyébként megfelel, időben értesülhessen a programban való részvétel lehetőségéről, valamint olyan objektív szempontrendszerrel rendeljen a programhoz, amely elősegíti az egyenlő bánásmód követelménye minél teljesebb körű érvényesülését a kiválasztási eljárás során.

3. A nyári diákmunka program szervezésével összefüggésben a diszkrimináció tilalom, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése mellett azt is szükséges vizsgálni, hogy a program az állami eszközök felhasználásával mennyiben segítette elő az esélyegyenlőség megteremtését.

Az Ebktv. 11. § (1) a) pontja rögzíti, hogy *nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól. A fentiekben foglalt rendelkezés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.*

A nyári diákmunka program megszervezése során, a résztvevők kiválasztásakor tehát – az egyenlő bánásmód követelményének megsértése nélkül – kiemelt figyelmet fordíthattak volna a hátrányos helyzetű családokban élő, köztük roma nemzetiségű fiatalok rövid idejű foglalkoztatására.

Az NGM a „nyári diákmunka elősegítése” elnevezésű programot egy másik, az „Út a szakmaválasztáshoz” című programmal egy időben hirdette meg, amelynek egyértelmű célja volt a hátrányos helyzetű fiatalok segítése. A két program egyidejű, közös megjelenése értelmezhető volt úgy, hogy a nyári diákmunka program megszervezésével is kiemelten kívánják a hátrányos helyzetű fiatalokat támogatni. Ilyen jellegű célt a minisztérium a program első nyilvános kommunikációjában is megfogalmazott.

Ugyanakkor a későbbiekben, a program megszervezése során az esélyegyenlőségi szempont – megítélésünk szerint – nem kapott kellő hangsúlyt.

A munkaügyi kirendeltség vezetőjének álláspontja szerint a diákmunka program megszervezésével kapcsolatos feladat-meghatározások nem tartalmaztak esélyegyenlőségre vonatkozó konkrét utasítást, ezért a programban kifejezetten speciális esélyegyenlőségi célok sem kerültek meghatározásra. Kihangsúlyozta ugyanakkor, hogy a kirendeltség a támogatásokkal kapcsolatos döntés-előkészítési gyakorlatában munkaerő-piaci szempontok alapján előnyben részesíti a hátrányos helyzetű álláskeresőket.

Baks polgármestere szerint a számukra megküldött tájékoztató anyagok alapján semminemű "esélyegyenlőségi" célkitűzés nem merült fel. Ennek ellenére a településükön alapvetően minden egyes esetben és ügyben annak figyelembevételével járnak el, hogy a hátrányosabb helyzetben lévő roma lakosokat az élet minden területén támogassák.

Tarnalelesz polgármestere is hangsúlyozta, a településen a munkanélküliek, a mélyszegénységben élők és a hátrányos helyzetű roma nemzetiségűek magas aránya miatt minden kezdeményezésnek esélyegyenlőségi céljai is kell, hogy legyenek.

A helyi önkormányzatok számára az Ebktv. 31. §-a kötelezően előírja *a helyi esélyegyenlőségi program létrehozását, kiemelt figyelmet irányítva a képzés területén a jogellenes elkülönítés megelőzésére, illetve az azzal szembeni fellépésre, továbbá az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításához szükséges intézkedésekre, amelyek csökkentik a hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci hátrányait, illetve javítják foglalkoztatási esélyeiket.*

Ezzel összhangban, mint ahogy azt a tényállásban is részletesen ismertettük, az érintett települések indítottak társadalmi felzárkózást, összefogást elősegítő programokat, amelyekre a polgármesterek is hivatkoztak válaszlevelükben.

Az önkormányzatok tehát, különösen Tarnaleleszen, a helyi viszonyoknak megfelelően, az esélyegyenlőségi szempontok konkrét elvárásainak tisztázása és hangsúlyozása nélkül is törekedtek annak érvényesítésére a diákmunka programban résztvevő fiatalok kiválasztásánál.

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy az esélyegyenlőségi, előnyben részesítési szempontok meghatározása szükségszerűnek tűnik a nyári diákmunka program meghirdetésénél is, különösen a hátrányos helyzetű térségek esetében. Ezért célszerű lenne, ha a következő évi program meghirdetésénél a minisztérium mérlegelné az esélyegyenlőségi szempontok kiemelt érvényesítését és a résztvevők kiválasztására vonatkozó feltételrendszer meghatározásánál olyan kritériumokat is megfogalmazna, amely alapján előnyben lehetne részesíteni a kevés munkatapasztalattal rendelkező hátrányos helyzetű, köztük roma nemzetiségű nappali tagozatos diákok támogatását.

Összefoglalásképpen utalni szeretnénk arra, hogy a minisztérium „a nyári diákmunka elősegítése” programot a programba bevont diákok nagy aránya és a beérkezett panaszok csekély száma alapján rendkívül eredményesnek ítélte. *Megítélésünk szerint is támogatandó cél a nyári diákmunka program szervezése, mivel a munkalehetőség speciális célcsoport – nappali tagozaton tanuló diákok – számára történő biztosításával az állam aktívan is elősegíti a tanuláshoz, a munkához és a foglalkoztatáshoz való alapjog érvényesülését és gyakorlati megvalósulását. A konkrét panaszok kivizsgálását követően azonban az is egyértelműen megállapítható, hogy a program kommunikációs, tájékoztatási és szervezési hiányosságai miatt sérültek a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogok, illetve, hogy az egyenlő bánásmód követelményének és az esélyegyenlőség előmozdításának érvényesítése sem volt minden esetben következetesen és egyértelműen biztosítva.*

Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető joggal kapcsolatos visszasságok bekövetkezése lehetőségének jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a Nemzetgazdasági Minisztert, hogy:

- intézkedjen a jövőbeni hasonló jellegű programok, támogatási és pályázattalási rendszerek céljainak, tartalmának, feltételeinek, a végrehajtás menetének, illetve ezek ellenőrzésének pontos és szakszerű kidolgozása érdekében;
- alakítson ki részletes kommunikációs stratégiát, amely a tájékoztatás, igényfelmérés formájára és követelményére egyértelmű utasítást határoz meg az érintett szervek, önkormányzatok felé;
- tegyen intézkedéseket annak érdekében is, hogy a településeken azok a fiatalok, akik a feltételeknek egyébként megfelelnek, minden esetben és időben értesülhessenek a programokban való részvétel lehetőségéről;
- rendeljen olyan objektív szempontrendszert a programhoz, amely elősegíti az egyenlő bánásmód követelménye minél teljesebb körű érvényesülését a kiválasztási eljárás során;
- mérlegelje továbbá – a jelentésben tett megállapításokra is figyelemmel – az esélyegyenlőségi szempontok kiemeltebb meghatározását és érvényesítését a programok kidolgozása és megvalósítása során.

Budapest, 2014. március

Dr. Székely László sk.

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet sk.

Mellékletek

1. számú Melléklet: Az NGM táblázata a Nyári diák munka megvalósulásának számaival

		Kérelmek								Közvetítések kérésként regisztráltak száma					Közvetítések				
		Kérelmek nettó száma (gyűjtmények)	Létszám (fő)	Átlagolt támogatás összesen (Ft)	Havi munkabérek átlaga (Ft)	Munkáltatók száma	Cégek száma	Létszám (fő)	Létszám (fő)	Létszám (fő)	Támogatás összesen (Ft)	Havi munkabérek átlaga (Ft)	Munkáltatók száma	Cégek száma					
Főváros	Bp., Katona József utcai Kirendeltség	14	42	3 732 031	81 667	3	3	23	23	35	2 540 737	80 500	3						
	Bp., Bányász utcai Kirendeltség	28	77	8 051 295	98 000	5	5	49	48	28	7 802 457	98 000	5						
	Bp., Marsfield Péter utcai Kirendeltség	12	57	6 008 880	98 000	3	3	58	52	12	5 297 318	98 000	3						
	Bp., Vörösmarty utcai Kirendeltség	36	318	34 726 896	99 835	4	4	223	192	36	23 418 597	99 792	4						
	Bp., Ráday utcai Kirendeltség	16	33	3 759 452	89 395	4	4	41	29	16	3 679 742	86 516	4						
	Bp., Hella János utcai Kirendeltség	30	98	12 942 772	97 869	9	9	94	74	30	10 942 153	97 869	9						
	Bp., János utcai Kirendeltség	40	40	3 697 667	98 000	2	2	31	28	40	3 697 667	98 000	2						
	Bp., Assisi utcai Kirendeltség	7	52	4 386 182	76 925	7	7	69	63	7	4 371 636	77 556	7						
	Bp., Bányász utcai Kirendeltség	2	19	1 862 000	98 000	2	2	22	20	2	1 862 000	98 000	2						
	Főváros	185	736	81 167 179	95 125	39	39	610	529	185	616	64 762 307	94 566	39					
	Baranya megye	Pécsi Kirendeltség és SZK	40	485	47 084 402	80 676	22	22	391	297	35	399	33 231 774	79 363	22				
		Komló Kirendeltség	55	252	25 137 836	73 695	36	36	278	277	53	246	24 551 743	73 759	35				
		Ménfőcsanak Kirendeltség	7	48	5 634 113	90 783	7	7	55	53	7	48	5 680 419	90 783	7				
Szilvas Kirendeltség		46	160	13 878 741	91 213	28	28	158	156	46	157	13 588 116	91 068	28					
Széplak Kirendeltség		39	231	18 056 500	82 756	28	28	251	222	39	230	17 983 000	82 756	28					
Ságvári Kirendeltség		31	202	26 741 502	90 762	21	21	157	153	24	144	19 912 002	90 010	20					
Szendrőlci Kirendeltség		11	89	5 984 730	59 565	10	10	84	80	11	84	5 400 859	59 559	10					
Baranya megye		229	1467	142 517 824	82 217	152	152	1374	1 248	214	1308	120 347 913	81 601	150					
Bács-Kiskun megye		Kecskeméti Kirendeltség és SZK	16	70	5 420 677	67 961	11	11	65	66	16	66	5 237 669	69 825	11				
		Baja Kirendeltség	19	77	6 181 825	70 536	8	8	179	101	19	81	6 178 414	70 000	8				
		Kecskeméti Kirendeltség	14	39	4 327 930	91 875	8	8	37	36	14	36	3 935 590	91 194	8				
		Kiskőrösi Kirendeltség	10	40	2 697 428	76 563	6	6	51	42	10	40	2 697 428	76 563	6				
	Kiskunfélegyházi Kirendeltség	8	56	3 352 632	71 079	3	3	41	41	6	41	2 692 952	73 500	3					
	Kiskunhalasi Kirendeltség	5	20	2 345 552	75 214	4	4	21	20	5	20	2 345 552	75 214	4					
	Bácsalmási Kirendeltség	9	18	1 643 325	90 423	6	6	19	19	9	17	1 551 302	89 792	6					
	Kiskunmajsa Kirendeltség	4	10	1 728 364	98 000	3	3	10	10	4	10	1 728 364	98 000	3					
	Kunszerdahelyi Kirendeltség	5	20	2 526 931	83 667	4	4	22	22	5	20	2 526 931	83 667	4					
	Tiszvárszegi Kirendeltség	6	17	1 729 723	81 667	5	5	17	17	6	17	1 729 723	81 667	5					
	Jánosbányai Kirendeltség	3	8	1 597 022	100 000	2	2	8	8	3	8	1 163 272	100 000	2					
	Bács-Kiskun megye	99	375	33 551 049	78 589	60	60	470	380	97	356	31 717 397	79 217	60					
	Békés megye	Békéscsaba Kirendeltség és SZK	25	139	10 452 458	80 850	13	13	123	119	25	126	9 883 761	80 986	13				
		Békési Kirendeltség	9	30	4 178 657	91 000	6	6	23	23	9	23	3 225 092	89 091	6				
		Gyulai Kirendeltség	8	108	7 546 000	67 375	4	4	111	106	8	108	7 546 000	67 375	4				
Grozdói Kirendeltség		18	83	9 773 092	86 629	10	10	107	86	18	85	10 048 674	87 419	10					
Szentesi Kirendeltség		11	59	5 861 000	75 294	9	9	56	56	10	53	5 121 000	75 571	8					
Szeghalmi Kirendeltség		16	173	18 036 675	86 864	6	6	117	117	16	116	12 081 242	85 750	6					
Gyomaendrőd Kirendeltség		6	30	4 145 398	91 875	4	4	33	31	6	30	4 145 398	91 875	4					
Ménfőcsanak Kirendeltség		19	101	14 502 045	84 398	16	16	84	83	18	98	14 132 877	83 492	16					
Sárvári Kirendeltség		30	160	9 957 319	66 261	15	15	133	133	30	133	8 389 151	67 375	15					
Békés megye		142	863	84 452 624	79 976	82	82	788	754	140	772	74 543 195	80 209	81					
Borsod-Abaúj-Zemplén megye		Miskolci Kirendeltség és SZK	64	645	39 210 823	70 925	37	34	592	558	51	544	32 787 080	71 759	32				
		Ecsési Kirendeltség	29	211	19 709 892	98 000	18	18	227	208	29	210	19 549 528	98 000	18				
		Kazincbarcikai Kirendeltség	22	118	12 531 361	83 171	14	14	117	115	22	112	12 033 129	83 152	14				
	Tiszaujföldi Kirendeltség	13	44	3 573 297	73 500	11	11	51	47	13	44	3 573 297	73 500	11					
	Mézkovaszi Kirendeltség	13	51	5 121 693	81 173	7	7	57	52	13	51	5 125 001	81 173	7					
	Ózdi Kirendeltség	25	188	18 014 083	96 040	16	16	200	187	25	187	17 915 114	96 040	16					
	Sárospataki Kirendeltség	27	237	20 703 321	76 278	14	14	249	228	27	228	19 953 321	76 277	14					
	Sátoraljaújhelyi Kirendeltség	38	222	20 999 462	71 380	26	26	247	242	38	231	19 233 626	70 551	26					

21	117	5 727 577	49 000	14	13	104	101	20	100	4 894 577	49 000	14	13
		6 133 048	70 230	7	7	130	127	25	124	5 425 261	70 805	7	7
		3 935 878	61 250	9	9	80	75	20	75	3 674 814	63 000	9	9
		7 456 883	56 675	13	13	139	128	46	130	5 878 680	53 522	13	13
		8 807 404	51 784	13	13	167	159	31	163	8 559 889	52 063	13	13
		1 693 116	49 000	8	8	35	35	35	35	1 693 116	49 000	8	8
		37 793 698	59 408	75	74	738	706	199	34 090 216	58 740	74	73	
		16 886 824	58 464	33	33	267	236	79	236	12 233 984	54 470	33	33
		11 517 252	84 784	20	20	92	90	31	86	8 188 215	78 465	20	20
		8 333 386	72 766	13	13	105	100	19	97	6 509 776	69 563	13	13
		4 978 823	70 233	4	4	56	54	9	53	3 839 042	63 700	4	4
		10 516 874	73 900	17	17	112	110	22	108	7 577 464	70 673	17	17
		62 776 130	67 866	107	107	719	673	188	669	46 719 027	65 092	103	103
		13 515 301	70 257	12	12	190	188	12	185	13 523 529	70 257	12	12
		9 054 561	97 388	8	8	112	102	15	100	8 159 970	98 000	8	8
		9 540 563	82 075	12	12	80	77	16	70	5 192 266	81 667	11	11
		7 177 250	79 131	9	9	79	70	9	62	7 108 000	75 792	9	9
		9 582 760	73 780	19	19	98	98	40	93	9 141 760	73 788	19	19
		3 226 426	74 048	8	8	30	29	14	28	2 568 800	74 159	8	8
		7 460 819	98 625	7	7	72	72	8	65	7 068 819	98 673	7	7
		22 173 752	87 051	11	11	210	210	100	216	21 882 814	86 958	11	11
		15 288 983	97 407	13	13	122	129	22	128	14 160 872	96 000	12	12
		10 149 989	84 276	19	19	6	6	48	84	10 005 532	84 668	19	19
		4 175 649	98 000	7	7	33	31	7	28	4 175 649	98 000	7	7
		111 945 863	84 878	125	124	1035	1 012	291	1 059	102 986 011	84 233	123	122
		11 701 075	83 481	16	16	80	80	27	80	4 743 075	74 407	16	16
		12 517 245	89 061	33	33	107	91	34	84	12 365 159	88 550	32	32
		2 987 402	78 242	8	8	33	32	30	30	2 840 402	78 400	8	8
		3 945 617	59 216	9	9	86	68	16	68	3 137 502	60 433	9	9
		5 226 891	95 500	8	8	2	2	9	31	3 646 306	95 500	8	8
		5 009 320	73 900	10	10	41	41	41	41	5 009 320	73 900	10	10
		1 960 000	88 200	4	4	16	14	4	14	1 960 000	88 200	4	4
		1 994 087	77 824	7	7	17	17	17	17	1 994 087	77 824	7	7
		45 341 637	77 394	95	95	382	345	178	365	35 915 851	76 857	94	94
		45 637 520	87 880	20	20	403	384	27	381	36 246 076	87 500	20	20
		9 955 862	90 887	18	18	151	147	25	146	20 702 905	91 241	17	17
		23 509 696	98 000	13	13	221	219	13	171	23 501 174	98 000	13	13
		46 243 455	82 813	37	37	525	511	106	455	46 246 104	82 813	37	37
		28 788 915	89 634	33	33	249	246	36	246	28 200 915	89 425	33	33
		36 758 487	88 348	18	18	282	278	27	263	36 214 257	88 047	18	18
		3 452 278	84 656	4	4	28	28	7	29	2 795 132	84 000	4	4
		21 004 756	79 303	9	9	163	154	14	138	13 060 695	78 400	7	7
		10 754 146	87 281	5	5	101	96	9	99	10 620 511	87 281	5	5
		21 332 015	90 417	10	10	312	306	12	221	21 332 015	90 761	10	10
		258 436 630	87 298	167	167	2435	2 371	276	2 149	238 922 384	87 294	164	164
		30 338 688	88 640	20	19	178	176	22	162	21 280 268	88 128	16	16
		9 599 977	79 625	12	12	114	94	80	80	9 284 243	79 319	12	12
		4 265 888	86 917	5	5	40	39	42	42	4 266 868	86 917	5	5
		1 580 985	62 611	4	4	29	27	27	27	1 580 985	62 611	4	4
		4 459 000	81 662	5	5	55	53	14	53	4 165 000	82 576	5	5
		9 502 872	75 250	11	11	150	149	20	148	9 442 136	75 338	11	11
		4 269 625	81 273	4	4	31	31	9	28	4 198 950	82 050	4	4
		11 859 799	93 263	4	4	77	75	75	75	11 850 890	93 263	4	4
		75 876 394	83 378	65	64	674	646	289	615	66 069 950	83 283	61	61

Tolna megye	60	60	5 116 891	78 204	18	18	62	59	59	59	5 021 763	78 284	17
Bolyvádi Kirendeltség	13	42	3 959 412	82 250	5	5	35	30	13	39	3 567 412	82 250	5
Dombóvári Kirendeltség	9	32	4 850 910	93 718	8	7	39	30	9	30	4 908 670	89 111	8
Pécsi Kirendeltség	32	134	13 397 106	95 813	25	25	130	130	32	130	13 001 319	95 714	25
Tárnaki Kirendeltség	124	124	10 719 710	61 052	18	18	124	124	124	124	10 670 710	60 955	18
Szekszárdi Kirendeltség és SZK	238	392	38 044 029	73 602	74	73	392	381	237	382	37 169 874	70 138	73
Tolna megye	10	27	2 730 398	97 045	9	9	25	25	9	25	2 719 805	97 563	9
Celldömöki Kirendeltség	21	40	4 425 445	88 047	17	17	40	38	21	38	4 229 445	87 383	17
Kammerli Kirendeltség	28	40	4 396 259	91 510	12	12	41	37	28	40	4 396 259	91 510	12
Kézvári Kirendeltség	33	59	5 795 355	84 555	24	24	59	58	33	59	5 795 355	84 555	24
Sárvári Kirendeltség	12	28	2 673 303	90 794	7	7	29	28	12	28	2 673 303	90 794	7
Szentgotthárdi Kirendeltség	34	99	9 717 021	89 382	22	22	102	97	34	99	9 717 021	89 382	22
Szombathelyi Kirendeltség és SZK	16	22	2 035 463	93 719	5	5	23	23	16	22	2 035 463	93 719	5
Vásárosi Kirendeltség	194	315	31 773 144	89 787	96	96	319	306	193	311	31 566 651	89 676	96
Vas megye	15	53	6 016 347	86 833	11	11	50	50	11	45	5 310 110	89 455	7
Álva Kirendeltség	16	72	7 660 307	72 855	15	15	71	64	16	70	7 398 475	72 800	15
Bátonföldi Kirendeltség	90	197	21 478 380	77 319	44	44	201	197	90	197	21 484 050	77 234	44
Pápai Kirendeltség	48	101	10 097 443	75 462	15	15	98	98	48	99	10 035 064	75 250	15
Somjai Kirendeltség	23	67	6 875 926	71 665	17	17	68	66	23	66	6 823 585	72 558	17
Tapolcai Kirendeltség	22	90	9 668 400	88 549	15	15	102	99	22	90	9 088 006	83 153	15
Várpalotai Kirendeltség	18	95	9 306 524	82 050	11	9	69	70	16	85	8 429 135	82 423	10
Zirci Kirendeltség	29	95	8 625 172	78 014	24	24	97	97	29	94	8 303 476	77 657	24
Veszprémi Kirendeltség és Széplátóközpont	11	61	6 692 195	96 833	6	6	60	56	11	53	6 109 506	96 639	6
Bátonalmádi Kirendeltség	14	31	4 340 563	94 500	12	12	30	30	14	31	4 518 743	94 500	12
Dévecseri Kirendeltség	281	862	90 761 157	80 041	164	162	846	827	275	830	87 480 150	79 347	163
Veszprém megye	14	42	6 382 056	80 182	14	14	38	36	14	41	5 562 225	74 614	14
Keszthelyi Kirendeltség	29	81	7 493 659	73 500	26	26	83	80	29	78	7 199 659	73 500	26
Lenti Kirendeltség	18	87	9 144 684	80 571	17	17	84	83	18	83	8 777 388	79 694	17
Nagykanizsai Kirendeltség és SZK	83	87	10 207 922	84 975	27	27	68	68	67	67	8 026 502	87 030	24
Zalaegerszegi Kirendeltség és SZK	15	70	10 386 653	98 000	13	13	60	60	15	57	7 936 453	98 000	13
Zalaegerszegi Kirendeltség	13	16	2 497 800	96 068	6	6	17	17	13	16	2 494 345	96 068	6
Retellyi Kirendeltség	172	383	46 112 574	83 406	103	103	350	344	156	342	39 996 572	83 105	100
Zala megye	3988	17160	1 694 504 684	81 145	1961	1949	16951	16 067	3863	15669	1 526 055 454	80 822	1927
Összesen													

2. számú Melléklet: Tarnalelesz község összeférhetlenségi és érintettségi nyilatkozata



HEVES MEGYEI KORMÁNYHIVATAL
PÉTERVÁSÁRAI JÁRÁS HIVATAL
JÁRÁSI MUNKAÜGYI KIRENDELTSÉGE

NYILATKOZAT

a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény szerinti összeférhetlenség, illetve érintettség fennállásáról, vagy hiányáról

A pályázó (kérelmező) neve:
Természetes személy lakcíme:
Születési helye, ideje:



Gazdasági társaság esetén székhelye:
Cégjegyzékszám:
Adószáma:
Képviselőjének neve:

Egyéb szervezet esetén székhelye:
Képviselőjének neve:
Nyilvántartásba vételi okirat száma:
Nyilvántartásba vevő szerv megnevezése:

Kijelentem, hogy személyemmel, illetve a pályázóként megjelölt szervezettel szemben a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (Knyt.)

- 6. § (1) bekezdése szerinti összeférhetlenség

1. nem áll fenn vagy
2. fennáll az ...pont alapján



- 8. § (1) bekezdése szerinti érintettség

1. nem áll fenn vagy
2. fennáll az ...pont alapján



Az összeférhetlenség vagy az érintettség alapjául szolgáló körülmény leírása:

Kijelentem, hogy az összeférhetlenség megszüntetésére az alábbiak szerint intézkedtem:

Kijelentem, hogy az érintettség közzétételét külön űrlap csatolásával kezdeményeztem.

Pétervására, 2013. július 16.




Aláírás/Cégszerű aláírás

A nyilatkozat kitöltésével, illetve az érintettség közzétételével kapcsolatos általános tájékoztató, illetve űrlap a www.kozpenpalvazat.gov.hu honlapról letölthető.

A pályázatról szóló döntésben részt vevő személyek (munkaügyi központ tölti ki):

Döntéshozó: Utassy Csaba
Döntés-előkészítő: Bíró Sándorné

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-909/2014. számú ügyben
(Előzményi ügy az AJB-5342/2013.)**

Előadók: dr. Varjú Gabriella
dr. Fórika László

A vizsgálat megindítása

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata (országos önkormányzat) panaszbeadvánnyal fordult hivatalomhoz, és több, egymással összefüggő, a német nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatására vonatkozó kérdésben kért vizsgálatot. Az országos önkormányzat a tudomására jutott konkrét jogsértésekre és a hivatalos adatbázisokból kikövetkeztetett visszás gyakorlatra hivatkozással annak kivizsgálását kérte, hogy a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) a nemzetiségi köznevelési intézmények átszervezésékor, azok nevének megváltoztatásával kapcsolatban eleget tett-e a nemzeti köznevelésről szóló 2012. évi CXCV. törvény (Nkt.) 84. § (9) bekezdésében meghatározott egyeztetési, egyetértési jog biztosítására vonatkozó kötelezettségének. Vizsgálatot kezdeményezett abban a kérdésben is, hogy a hivatalos és közhiteles nyilvántartásokban feltüntetik-e a nemzetiségi intézmények nevét az adott nemzetiség nyelvén. Kifogásolta továbbá a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (EMMI rendelet) 123. § (4) bekezdésének az eltérő értelmezését az egyes tankerületekben, illetve azt, hogy néhány esetben – az EMMI rendelet 126. § (3) bekezdésének egyértelmű meghatározása ellenére – a nemzeti nyelv megjelölhetősége is megkérdőjeleződött.

Az országos önkormányzat – a felsorolt jogsértések és visszásságok jellemző példaként – egy konkrét eset kivizsgálását is kezdeményezte: a szekszárdi általános iskolák, és köztük különösen a Dienes Valéria Általános Iskola Grundschule névváltoztatásával kapcsolatos eljárást.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogokkal, valamint a nemzetiségi nyelvhasználattal, a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésével összefüggő visszásságok gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései szerint, az 1. § (2) bekezdésének c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel együttműködésben, vizsgálatot indítottunk. A vizsgálat során tájékoztatást kértünk az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Köznevelésért Felelős Államtitkártól, valamint a KLIK Szekszárdi Tankerületének igazgatójától.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.*” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat];

- Nemzetiségi nyelvhasználat joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat];
- A nemzetiségi közösségek önkormányzáshoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza: „*A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.),
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.),
- a nemzeti köznevelésről szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (EMMI rendelet)
- a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás (EMMI utasítás)

A megállapított tényállás

1. A névváltoztatási eljárás háttere, az egyetértési vagy véleményezési jog gyakorlásának problémái

Az országos önkormányzat nyilvántartása szerint a német nemzetiségi oktatásban résztvevő közoktatási intézmények túlnyomó többségét a korábbi fenntartótól a KLIK vette át. Véleményük szerint már 2012. év végén látható volt, hogy 2013. január 1-jétől a közel 2700 intézményt fenntartó KLIK nem lesz képes maradéktalanul ellátni a nemzetiségi nevelés-oktatással kapcsolatos feladatát, hiszen az egyes tankerületek élére eltérő tapasztalatokkal, szakmai gyakorlattal, a nemzetiségi oktatás területén változó ismeretekkel rendelkező igazgatókat neveztek ki.

A szakterület irányítása mellett minden köznevelési intézmény alapító okiratát, új nevén szakmai alapidokumentumát felül kellett vizsgálnia a KLIK-nek, ehhez a minisztérium minta okiratot is készített.

Az EMMI köznevelésért felelős államtitkárának tájékoztatása szerint a KLIK fenntartásában működő köznevelési intézmények az átadáskor számos esetben nem feleltek meg az Nkt.-ben és az EMMI rendeletben leírtaknak. Az állami fenntartásba kerülő – KLIK-be beolvadó – köznevelési intézmények nevének felülvizsgálatát a nagyszámú, sok esetben azonos elnevezésű intézmény egyedi azonosítása tette szükségessé.

A 2013. évi januári névfelülvizsgálatra törvényességi ellenőrzés keretében került sor, annak hatályba lépése azonban a tanév végét követően valósult meg, így a tanévet minden intézmény azzal a névvel fejezte be, amelyre bélyegzője volt, és ez néhány kivétellel a decemberi állapotot jelentette.

Az államtitkárság a májusi és júliusi miniszteri döntéssel összhangban felkérte a KLIK-et, hogy a KLIK alapító okirata és a szakmai dokumentumok elkészítésében működjön közre, többek között 2013 augusztusáig döntsön az intézmények hivatalos nevééről. A névváltoztatással kapcsolatos intézkedéseket fenntartóként tehát a KLIK tette meg. Az intézkedések szükségességéről és az egyedi esetekről, így például a panaszban jelzett szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola nevééről is a KLIK egyeztetett a köznevelésért felelős államtitkársággal.

A tankerületek számára az államtitkárság az EMMI rendelet névhasználattal kapcsolatos rendelkezéseiről előadásorozatot is szervezett, a válaszlevélből azonban pontosan nem tudható meg, hogy ennek megszervezésére mikor került sor. Az államtitkár kiemelte, az előadásorozatban felhívták arra is a figyelmet, hogy a nemzetiségi iskola esetében – ha nemzetiségi nyelvű bizonyítványt is kiállíthatnak – lennie kell nemzetiségi nyelvű névnek is.

Az országos önkormányzat az egyeztetésekkel kapcsolatban azt jelezte, hogy a nemzetiségi köznevelési intézmények esetében gondot okozott és 2013. év elején az országos önkormányzathoz számos bejelentés is érkezett arra vonatkozóan, hogy az egyes tankerületi igazgatók nem kérték ki a települési nemzetiségi önkormányzatok egyetértését a nemzetiségi közoktatási intézmények alapító okiratai módosítása során.

A KLIK 2013 júniusának elején kereste meg a tankerületeket a köznevelési intézmények szakmai alapidokumentumában szereplő hivatalos nevek felülvizsgálata és a szükséges változtatások előkészítése érdekében. A tankerületek tehát írásban a 2013. június 4-én kelt levélből értesültek a nemzetiségi önkormányzatokkal (és más testületekkel) való egyeztetési feladatról. A tankerületi igazgatóknak írott levél a köznevelési intézmények névhasználatára vonatkozó intézkedésekkel kapcsolatban többek között az alábbiakat tartalmazta:

„Több esetben kaptunk jelzést arra vonatkozóan, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 83. § (3) bekezdésének d) pontjában meghatározottak végrehajtása során a tankerület nem tartotta be az Nkt. 83. § (5) bekezdésében foglaltakat. Kérem Önt, amennyiben az illetékességi területéhez tartozó köznevelési intézmények vonatkozásában névmódosítás történt, és a véleményezési eljárást még nem folytatták le, úgy haladéktalanul tegyenek eleget a jogszabályi előírásoknak.

Tájékoztatom, hogy az Nkt. 83. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy ha a fenntartó három vagy annál több köznevelési intézményt tart fenn, a véleményeztetési kötelezettségének – a nevelési-oktatási intézmény átalakítása, megszüntetése, vezetőjének megbízása és megbízásának visszavonása kivételével – eleget tehet úgy is, hogy a tervezett intézkedésről szóló tájékoztatót az érintett köznevelési intézmény vezetőjének küldi meg azzal, hogy a helyben szokásos módon hozza nyilvánosságra, és hívja fel az Nkt. 83. § (4) bekezdésben meghatározottak figyelmét arra, hogy a fenntartó tervezett intézkedésével kapcsolatos véleményüket az Nkt. 83. § (5) bekezdésben meghatározott határidő biztosítása mellett a köznevelési intézmény vezetőjének küldhetik meg. A köznevelési intézmény vezetője a véleményeket a véleményezési határidő lejártát követő öt munkanapon belül megküldi a fenntartónak.”

Megkérdeztük az államtitkárt arról is, hogy a véleményeztetési és egyetértési eljárás kezdete és lezárulása milyen konkrét dátummal határozható meg. A válaszból a pontos időpontok nem derültek ki: „a véleményeztetési/egyeztetési eljárás időpontjai egységesen nem határozhatók meg, az egyes tankerületek eltérő ütemben készítették elő és folytatták le az egyeztetéseket”.

Az államtitkár válaszából az sem tudható meg pontosan és egyértelműen, hogy hivatalosan mikorra fejeződött be a köznevelési intézmények neveinek megváltoztatása, és az sem, hogy a véleményeztetési/egyeztetési eljárások lefolytatására sor kerülhetett-e a megváltoztatott intézményi nevek hivatalos nyilvántartásokban való közzétételét megelőzően.

A véleményeztetési és egyetértési eljárás menetét és annak következményeit is próbáltuk feltérképezni. A válaszok azonban ebben az esetben sem voltak egyértelműek. Arra a kérdésünkre, hogy a véleményeztetett, illetve egyetértési eljárással érintett nevek közül hány és (igazolhatóan) mely intézménynév változott meg a véleményezési/egyeztetési joggal bíró fórumok álláspontjának megismerését követően, az államtitkáról azt a választ kaptuk, hogy a KLIK-től érkezett tájékoztatás szerint az intézmény nevének megváltoztatására 175 esetben érkezett felterjesztés, ebből 114 érintett nemzetiségi intézményt, 36 pedig német nemzetiségi intézményt.

Rákérdeztünk arra is, hogy a névváltoztatási kérdésben döntésre jogosult szerv (a KLIK területi szervei útján vagy más módon) biztosította-e országosan a nemzetiségi önkormányzatokat megillető egyetértési jogot? Hány egyetértési eljárás lefolytatására került sor országosan? A válasz szerint az egyeztetéseket a tankerületek valamennyi esetben lefolytatták. A névváltoztatással 8 esetben nem értett egyet a nemzetiségi önkormányzat, a konkrét panaszügyhöz hasonlóan 4 szekszárdi köznevelési intézmény esetében a nemzetiségi önkormányzat azzal a feltétellel adta meg az egyetértését a névváltozáshoz, ha az intézmény nevében a német nemzetiségi név is szerepel. Végül is a német elnevezés megjelölésre került a köznevelési intézmény szakmai alapidokumentumában.

Az államtitkár összességében a nemzetiségi önkormányzatokkal történő egyeztetési problémák vizsgálata során megállapította, hogy az eljárás nem megfelelő körültekintéssel valósult meg, ezért – tájékoztatása szerint – a 2013. október 28-án kelt, hozzánk írott levelével egy időben felszólította a KLIK elnökét a jövőbeni, nemzetiségi iskolákat érintő intézkedései során az Nkt. 84. § (9) bekezdésében foglalt egyetértési jog maradéktalan biztosítására.

2. Az EMMI rendelet szabályainak eltérő értelmezése

Az országos önkormányzat kifogásolta az EMMI rendelet egyes szakaszainak eltérő értelmezését és végrehajtását is. Az EMMI rendelet 123. § (4) bekezdésének értelmezése eltérő volt az egyes tankerületekben. A bekezdés taxatív módon felsorolja a köznevelési intézmények megnevezését. A felsorolás j) pontja nyelvoktató nemzetiségi iskolát említ, ugyanakkor nem ismeri a kétnyelvű (anyanyelvű) nemzetiségi iskolát, és a nemzetiségi óvodát sem sorolja fel. Az országos önkormányzat tudomása szerint egyes tankerületi igazgatóknak az volt az álláspontja, hogy a nyelvoktató oktatási formában és a kétnyelvű oktatási formában is oktató iskolák esetében mind a nyelvoktatásra, mind a kétnyelvű oktatásra utaló német megnevezést is fel kell tüntetni az intézmény német nevében, mások a kötelező német név használatát is megkérdőjelezték, míg egy harmadik álláspont szerint a német név csak a magyar megnevezés tükörfordítása lehet. Az országos önkormányzat e harmadik változatot tartotta a legproblémásabb megoldásnak, hiszen egyes településeken a német nemzetiségi intézményeknek évtizedek óta van helyi közösség által használt német neve, amely nem azonos a magyar elnevezéssel, illetve csak németül használatos.

A felvetett problémákat az országos önkormányzat elnöke 2013. március 5-én kelt levelében vázolta a KLIK elnökének, s egyúttal egységes jogértelmezés kialakítását is kérte a nemzetiségi közoktatási intézmények névhasználatával kapcsolatban. A KLIK elnöke a 2013. március 26-án kelt válaszlevelében megnyugtatta az országos önkormányzat elnökét, hogy a tankerületi igazgatók a jogszabályoknak megfelelően jártak el. Az országos önkormányzat beadványa szerint a levélváltást követően a német nemzetiségi intézmények névhasználatával kapcsolatban további anomáliák merültek fel. Már nemcsak az volt a probléma, hogy az EMMI rendelet 123. § (4) bekezdését helyesen értelmezik-e egyes tankerületi igazgatók, hanem megkérdőjeleződött a nemzetiségi nyelv megjeleníthetősége is, pedig azt az EMMI rendelet 126. § (3) bekezdése egyértelműen rögzíti.

A köznevelésért felelős államtitkár a hozzánk írott válaszlevelében a köznevelési intézmények névhasználatával kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy az EMMI rendelet 123. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban, kizárólag olyan név használható, amely megfelel az e rendeletben meghatározottaknak. Utalt arra is, hogy több azonos feladatot ellátó intézménynek azonos volt az egyedi elnevezése, ami addig nem jelentett problémát, amíg az önkormányzat, mint fenntartó neve is szerepelt a hivatalos névben. Ennek keretében jelent meg a köznevelési intézmény egyedi elnevezéseként a székhely-település neve.

Volt számos eset, amikor egyáltalán nem volt az intézménynek egyedi elnevezése, azt hivatalból pótolta a fenntartó, a minisztérium és a kincstár együttes véleménye alapján az egyedi elnevezés ilyen esetekben szintén a székhelytelepülés neve lett, Budapest esetén a kerület megnevezésével együtt.

Az államtitkár – a korábban már említett – októberi levelében arra is felszólította a KLIK elnökét, hogy az EMMI rendelet 126. § (3) bekezdésére tekintettel a jelenleg nemzetiségi névvel nem rendelkező nemzetiségi anyanyelvű és nemzetiségi kétnyelvű iskolák esetében intézkedjen azok nemzetiségi nyelvű megnevezéséről.

3. Nemzetiségi név országos állami nyilvántartásban való szerepeltetése

Az országos önkormányzat azt is kifogásolta, hogy a www.oktatas.hu honlapon elérhető adatbázisban a nemzetiségi intézmények nevei kizárólag magyar nyelven vannak feltüntetve valamennyi nemzetiség vonatkozásában, a kereső program csak magyar nyelvű keresésre ad lehetőséget. Az országos önkormányzat álláspontja szerint a nemzetiségi nevet az állami nyilvántartásoknak is alkalmazniuk kellene.

A felvetett problémával kapcsolatban is tájékoztatást kértünk az EMMI államtitkárságtól. Válaszukban leírták, hogy a köznevelés információs rendszere (a továbbiakban: KIR) az intézmények adatait, köztük azok alapító okiratát is tartalmazza, melyben az intézmények nemzetiségi nevei is szerepelnek. Az intézmények nemzetiségi nevére valóban nem lehet rákeresni minden esetben a rendszer keresőjében, ahogyan ez az idegen nyelvű név vagy a rövidített név esetében sem tehető meg. A keresési probléma azonban nem csupán a KLIK fenntartásában működő intézményeket érinti, hanem például a nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott intézményeknél is ez a helyzet.

Ugyanakkor van példa arra is, hogy a magyar és a nemzetiségi név is megjelenik – például a KLIK fenntartásában működő Soproni Német Nemzetiségi Általános Iskola vagy a Pilisvörösvári Német Nemzetiségi Általános Iskola nevével –, ezekben az esetekben a magyar és a nemzetiségi elnevezés is rögzítésre került a KIR rendszerében.

Az államtitkár elismeri, hogy a nemzetiségi nyelvű névváltozat megjelenítése valóban nem következetes. Véleménye szerint azonban a rendszer keresője évek óta így jeleníti meg a nemzetiségi intézményeket, és ezt eddig még nem jelezték problémaként.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a nemzeti köznevelésről szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés 1. pontja alapján nincs olyan kötelezettsége a KIR adatkezelőjeként az Oktatási Hivatalnak, hogy a hivatalos és a tagintézményi néven kívül más, az alapító okiratban, a KLIK esetében a szakmai dokumentumban szereplő nevet szerepeltetni kellene.

4. A Dienes Valéria Általános Iskola Grundschule konkrét névváltoztatási panasza

Az országos önkormányzat panaszbeadványa a nemzetiségi jogok megsértésének „eklatáns példaként” részletezi a konkrét ügyet, a szekszárdi általános iskolák, és köztük különösen a Dienes Valéria Általános Iskola Grundschule névváltoztatásával kapcsolatos eljárást.

A KLIK Szekszárdi Tankerületi Igazgatója 2013. június 12-én kelt levelében megbízta a Dienes Valéria Általános Iskola Grundschule igazgatóját, hogy a fenntartó átszervezésnek minősülő intézkedéseikhez kapcsolódóan – az intézmény alapidokumentumainak (például alapító okiratának) módosításával összefüggésben – szerezze be az érintettek véleményét. A tankerületi igazgató a levelében azt is jelezte, hogy az EMMI rendelet 123. § (3) bekezdésének, valamint a 125. § (1) bekezdésének rendelkezéseit figyelembe véve az intézmény neve „Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola”-ra változik, tehát a névből eltűnik a német nyelvű elnevezés. Az iskola igazgatója – a felkérésnek megfelelően – megkereste a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzatot is, hogy gyakorolja véleményezési jogát az intézmény névváltoztatásával kapcsolatban.

Az országos önkormányzat megírta, hogy a Dienes Valéria Általános Iskola Grundschule nemzetiségi köznevelési intézménynek minősül, ezért a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat az iskola nevének megváltoztatásával kapcsolatosan egyetértési joggal, és nem véleményezési joggal rendelkezik.

A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat 2013. június 25-ei ülésén a Grundschule igazgatója által közvetített névváltoztatási tervvel nem értett egyet, mert „a német nyelvű elnevezés hiányában az előterjesztés elfogadhatatlan volt”, ahogy a másik két német nemzetiségi oktatást folytató helyi iskola neve kapcsán is ragaszkodott ahhoz, hogy az intézmény hivatalos nevében jelenjen meg a nemzetiségi nyelvű megnevezés is.

A meghozott határozatokat már június 27-én elküldték a tankerületi igazgatónak, aki azt továbbította a KLIK központi szervének.

A Grundschule igazgatója még a nemzetiségi önkormányzat döntését megelőzően felvette a kapcsolatot a tankerület igazgatójával, mivel maga sem értett egyet az intézmény nevének kizárólag magyar nyelven történő megjelölésével.

A tankerületi igazgató a 2013. június 25-i válaszlevelében – egyebek mellett az EMMI rendelet 125. § (1) és (2) bekezdésére és a KLIK Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasításra (EMMI utasítás) hivatkozva, amely a KLIK által fenntartott intézmények nevét is tartalmazza – azt fejtette ki, hogy az intézménynek lehet ugyan „idegen nyelvű” neve, de az hivatalosan nem használható:

„Továbbá a 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet 125. § (2) bekezdése felsorolja azon eseteket, amelyeknél elfogadott az egyedi elnevezés. Ezen esetek egyikében sem szerepel az idegen nyelvű elnevezés. (...) A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ SZMSZ-ének melléklete tartalmazza a fenntartott intézmények szakmai alapidokumentumát, mely szerint az intézmény idegen nyelvű neve Valéria Dienes Grundschule, így azt az intézmény továbbra is használhatja. Hivatalos dokumentumokon, valamint bélyegzőn kizárólag a 2013. június 13-án megjelent Hivatalos Értesítőben megjelent Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola név használható.”

A tankerületi igazgatónál is rákérdeztünk a szekszárdi véleményeztetési/egyeztetési eljárás kezdetének és lezárulásának konkrét dátumára.

A KLIK a június 30-i határidőt szabta meg az alapidokumentumok véglegesítésére, ezért megkérték az érintett intézményeket, hogy amennyiben nem ütközik jogszabályi akadályba, tegyenek kísérletet az egyeztető eljárások mielőbbi lefolytatására, akár a 15 napos véleményezési határidőn belül is. A szekszárdi véleményeztetési/egyeztetési eljárás lefolytatása konkrét dátumokkal csak annyiban határozható meg, hogy a KLIK által megadott határidőig mindenhol befejeződtek az egyeztetések.

A tankerületi igazgató véleménye szerint az intézmény új neve egyes adatbázisokban már az EMMI utasítás 2013. július 6-i hatálybalépése előtt is megjelenhetett.

A konkrét panaszüggyel kapcsolatban tájékoztatást kértünk a köznevelésért felelős államtitkártól is. Válaszlevelében megírta, hogy a KLIK a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola kérdéséről egyeztetett a helyettes államtitkársággal. A névváltoztatásra elsősorban – a „Szekszárdi” jelző megjelenítésével – az egyedi megkülönböztetés szándékával született javaslat. Emellett problémásnak látták azt is, hogy a korábbi névben keveredett a magyar és a német elnevezés, ugyanakkor a jogszabály külön kötelezővé, illetve lehetségessé teszi az intézmény nemzetiségi elnevezését.

A KLIK-től kapott tájékoztatás alapján a települési nemzetiségi önkormányzat azzal a feltétellel értett egyet a névváltoztatással, ha az intézmény nevében a nemzetiségi elnevezés (Valéria Dienes Grundschule Szekszárd) is szerepel. Az EMMI rendelet 126. § (3) bekezdése értelmében a nemzetiségi kétnyelvű és nemzetiségi nyelvoktató iskolák nevét magyarul és a nemzetiség nyelvén is meg kell határozni.

A szekszárdi intézményben az alapító okirat tanúsága szerint kétnyelvű német nemzetiségi nevelés-oktatás folyik, így a fenti rendelkezés erejénél fogva is meg kell határozni az intézmény német nyelvű elnevezését.

A tankerületi igazgató 2013. október 17-i levelében, amelyet a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat névváltoztatással kapcsolatos panaszbeadványára írt, az alábbiakról tájékoztatta az elnököt:

„Panaszbeadványukat kivizsgáltuk, álláspontunkat központunkkal is egyeztetjük, mely alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a nevelési- oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet 123. § (3), illetve a 125. § (1) bekezdésekben foglaltaknak megfelelően is megállapított Valéria Dienes Grundschule név, mely az Oktatási Hivatal által közhitelesített, és 2013. szeptember 1-jével hatályos szakmai alapidokumentumban – mint nemzetiségi feladatot ellátó köznevelési intézmény elnevezésében – szerepel, így azt az intézmény a továbbiakban is jogosult használni hivatalos dokumentumaiban, bélyegzőjén, internetes honlapján.”

Megkérdeztük azt is, hogy a döntéshozóhoz felterjesztett, egyet nem értést tartalmazó önkormányzati határozatokkal kapcsolatban milyen általános és egyedi intézkedésekre került sor. A tankerületi igazgató tájékoztatása szerint – a döntéshozókhoz az egyet nem értést tartalmazó dokumentumok felterjesztését, valamint az országos önkormányzat által kezdeményezett eljárást követően – több alkalommal is egyeztettek a KLIK-kel, melynek eredményeképpen arról informálhatták úgy az intézményt, mint pedig a Szekszárdi Német Kisebbségi Önkormányzatot, hogy az intézmény korábbi nevét a továbbiakban is jogosultak használni annak hivatalos dokumentumaiban, bélyegzőjén, az intézmény internetes honlapján. Az intézmény új bélyegzőinek elkészítését pedig megrendelték.

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 az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak az érvényesítésére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében hatóságnak minősül a közigazgatási szerv (az EMMI, a KLIK, valamint a területi szervei) és a nemzetiségi önkormányzat is. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésére figyelemmel a köznevelési intézmények a közszolgáltatást végző szervek közé sorolhatók. Mindezekre – az Ajbt. idézett rendelkezései alapján – kiterjed a vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentést készíthetnek, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A jelentést a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettessel közösen készítettem, aki folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztat fel, autonóm, objektív és neutrális módon jár el. Az ombudsman ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

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. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből következő 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. A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB. határozat indoklása tartalmazza: „*a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.*”

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.* Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. *A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.*

3. A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalatához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „*Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.*”

A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg (45/2005. (XII. 14.) AB határozat).

A fentiek szerint tehát a jogalkotónak biztosítani kell a nemzetiséghez tartozó személyek számára anyanyelvük használatának jogát, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatát.

4. A nemzetiségi önkormányzásra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, ami elvileg és alapvetően csak a jogosulti kör vonatkozásában tér el a „többség” öngazgatási jogától. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a helyi önkormányzatok jogairól az Alaptörvény részletesen szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzít, míg a nemzetiségi közösségek jogainak, ezen belül, önkormányzáshoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csak említi ezeket. Mindenesetre, mivel az önkormányzáshoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

A jogalkotó a Njt.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. A Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze¹ és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja az anyanyelvű oktatást, garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát. Az önkormányzatiság biztosítéka többek között, hogy *az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.*²

A Njt. az anyanyelvhez és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot „alapvető”³, valamint „egyéni”⁴ és „közösségi”⁵ nemzetiségi jogként is megfogalmazza, sőt, a „nemzetiségek oktatási öngazgatása” önálló alcímként is szabályozva van a törvényben. A Njt. a nemzetiségek oktatási öngazgatása alatt az állam költségvetési, jogalkotási és felsőoktatás-irányítási feladatvállalását; a nemzetiségi önkormányzatok együttműködési, véleményezési és egyetértési jogainak a szabályozását és biztosítását⁶, a nemzetiségi önkormányzatok (oktatási) intézményfenntartóvá válásának a támogatását, valamint a nemzetiséghez tartozók – nemzetiségi oktatás vonatkozásában való – előnyben részesítését érti.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Egyetértési, véleményezési jog

Az Nkt. hatálybalépése 2012. szeptember 1-jétől számos új feladatot adott a köznevelési intézményeket fenntartó szervezeteknek, így a KLIK számára is, a köznevelés zavartalan működésének biztosítása és újjászervezése érdekében. Az Nkt. 97. § (4) bekezdése⁷ írta elő, hogy a Nkt. hatálybalépését követően a fenntartó négy hónapon belül felülvizsgálja a közoktatási intézmény alapító okiratát.

¹Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés: A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

² Njt. 76. § (4) bekezdés: A nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. (5) A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

³ Njt. 3. §: Minden nemzetiség jogosult arra, hogy nemzetiségi közösségként létezzon és fennmaradjon.

⁴ Njt. 12. § (1) bekezdés b) pont: A nemzetiséghez tartozó személynek joga van: megtanulni anyanyelvét, részt venni anyanyelvű köznevelésben, oktatásban és művelődésben.

⁵ Njt. 19. § b) pont: A nemzetiségi közösségeknek joguk van: nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséhez, általános iskolai neveléséhez-oktatásához, nemzetiségi kollégiumi ellátásához, gimnáziumi, szakközépiskolai, szakiskolai neveléséhez-oktatásához, felsőfokú képzéséhez, továbbá jogosultak.

⁶ Njt. 27. §: Ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére - jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában - harminc nap áll rendelkezésre. A határidő - bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján - egy alkalommal további 30 nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt. Az eljárás költségeit - ide értve a szakértő díjazását is - az viseli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik. 32. § Ahol e fejezet nemzetiséghez tartozó személy, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi egyesület nyilatkozatáról, véleményéről, egyetértéséről rendelkezik, azon kizárólag az érintett nemzetiséghez tartozó személy, érintett nemzetiség önkormányzatának, egyesületének ezen joga értendő.

⁷ Nkt. 97. § (4) bekezdése: E törvény hatálybalépését követően a fenntartó négy hónapon belül felülvizsgálja a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2012. augusztus 31-én hatályos szövege szerinti közoktatási intézmény alapító okiratát, annak érdekében, hogy megfeleljen az e törvényben foglaltaknak, és megküldi a törzskönyvi nyilvántartást vezető

A köznevelési intézmények nevének megváltoztatására tehát a szakmai alapidokumentumok felülvizsgálata során került sor. A köznevelési intézmények névhasználatára vonatkozó szabályokat a szintén 2012. szeptember 1-jétől hatályos EMMI rendelet IX. fejezetének (123. és 127. § közötti) rendelkezései határozzák meg.

Az oktatásért felelős minisztérium álláspontja szerint az állami fenntartásba kerülő, KLIK-be beolvadó köznevelési intézmények nevének a felülvizsgálatát a nagyszámú, sok esetben azonos elnevezésű intézmények egyedi azonosítása tette szükségessé.

Az országos önkormányzat azt kifogásolta, hogy a névváltoztatási eljárások anyagi és eljárásjogi szempontból jogszabálysértők voltak, és sértették az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott nemzetiségi jogokat.

A köznevelésért felelős államtitkár és a szekszárdi tankerület válaszait, illetve a rendelkezésre álló dokumentumokat áttekintve egyértelműen megállapítható, hogy a fenntartó a nemzetiségi köznevelési intézmények nevének felülvizsgálata és megváltoztatása során jogsértő módon járt el.

Az is nyilvánvaló, hogy a fenntartó eljárása nem csupán a német nemzetiségű köznevelési intézmények névváltoztatása során volt aggályos, az minden olyan nemzeti közösséget (például román, szlovák) is érinthetett, amelyek esetében nemzetiségi köznevelési intézmények a KLIK fenntartásába kerültek. Az ügy tehát nem egyedi jellegű – még ha a jelentést a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata beadványára figyelemmel is készítettük el – hanem több nemzetiségi közösséget érintően, általánosságban is felveti a nemzetiségi jog érvényesítésével kapcsolatos visszásság gyanúját.

A legnagyobb problémát az okozta, hogy a jogszabályban garantált és előírt egyeztetési lehetőségeket egyáltalán nem, késve, vagy csak formálisan biztosították a nemzetiségi önkormányzatok számára.

Az egyetértési jog tartalmával és gyakorlásával összefüggésben az alapjogokat is sértő Nkt. szabályozásával több jelentésben (AJB-7359/2012., AJB-3894/2012) is foglalkoztunk. Ezekben a jelentésekben rámutattunk, hogy a köznevelési rendszer „államosítása” után az egyetértési eljárás lefolytatásának kötelezettje az iskolák vonatkozásában fenntartóként a KLIK lett, miközben az igazgató személyéről a Nkt. 68. § (1) bekezdése⁸ szerint az oktatásért felelős miniszter dönt.

Az új szabályozás⁹ szerint, amely legutóbb 2013. május 10-ei hatállyal módosult, a KLIK az intézményvezető megbízásával, megbízásának visszavonásával kapcsolatban továbbra is csak véleményt alkot, amelynek során beszerzi az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését. Mint ahogy azt korábban is jeleztük, a „véleményhez kapcsolódó” egyetértő nyilatkozat tulajdonképpen „véleménnyé” válik, és ezáltal kiüresedik, megszűnik az egyetértési jog tényleges tartalma is, miközben az Njt. ezt a kérdést érdemi, „valódi” vétőjogként értelmezi.¹⁰

szervnek, a hivatalnak vagy a kormányhivatalnak. Ha a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény alapján a köznevelési intézmény a nyilvántartásba vételét követően megkezdhette működését és e törvény szerint működési engedéllyel kell rendelkeznie, a fenntartó köteles 2013. április 30-ig működési engedély iránti kérelmet benyújtani vagy a közoktatási intézményt megszüntetni.

⁸ Nkt. 68. § (1) bekezdése: Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény, többcélú intézmény vezetőjét - nevelési-oktatási intézmény esetében a nevelőtestület, többcélú intézményben az igazgatótanács, a fenntartó, az intézmény székhelye szerint illetékes vagy az intézményt működtető települési önkormányzat, szakképző iskolában a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter véleményének kikérésével - az oktatásért felelős miniszter bízza meg öt évre. Az állami köznevelési intézmény, többcélú intézmény vezetője megbízásának visszavonásáról a megbízási jogkör gyakorlója dönt.

⁹ A Nkt.-t módosító 2013. évi LV. törvény

¹⁰ Njt. 81. § (2) bekezdés: A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

Korábbi álláspontunkat fenntartva ismételen jelezzük, hogy – az Njt. kiemelt fontosságú szabályaira és a nemzetiségi önkormányzatok joggyakorlási igényére tekintettel – az új köznevelési irányítói-fenntartói struktúrában is biztosítani kell a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogainak az érvényesülését.

Az Nkt. 84. § (9) bekezdés a) pontja¹¹ is azt rögzíti, hogy az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerinti nemzetiségi intézmény nevének megállapításával összefüggő egyetértési jog gyakorlásánál az állami fenntartó döntéséhez vagy véleményéhez kell beszerezni a nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

A névváltoztatással kapcsolatos kérdésekről azonban fenntartóként a KLIK döntött. A köznevelésért felelős államtitkárság az egyetértési jog gyakorlása során a nemzetiségi önkormányzatokkal kialakult viták esetében kapcsolódott be az egyeztetési eljárásba, segítve azok mindkét fél számára elfogadható lezárását.

A névváltoztatással összefüggő egyeztetési eljárások esetében tehát *a jogalkalmazás során merültek fel olyan problémák, amelyek az egyetértési jog tartalmának kiüresedéséhez vezettek.*

A tankerületek számára elküldött, 2013. június 4-én kelt levélben a KLIK az Nkt. 84. § (9) bekezdésében foglalt egyetértési jog helyett csak az Nkt. 83. § (3) d) pontjában és (4) bekezdésében¹² szabályozott véleményeztetési eljárásra hívta fel a tankerületi igazgatók figyelmét. Az államtitkár véleménye szerint az egyeztetéseket a tankerületek valamennyi esetben lebonyolították. A válaszlevélből azonban nem derül ki egyértelműen, hogy az egyeztetési eljárások során a nemzetiségi önkormányzat véleményének vagy egyetértésének kikérésére került-e sor. *Az vélelmezhető azonban, hogy az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerint nemzetiségi iskolai nevelésben-oktatásban közreműködő köznevelési intézményeknél szinte bizonyosan mindenütt csak véleményeztetési eljárást folytattak le az egyetértési helyett.*

Másrészt úgy tűnik – a különböző és egymásnak ellentmondó dátumok ellenére is –, hogy bár június 4-én kérték fel írásban is a tankerületeket az elmaradt egyeztetési eljárások bepótlására, ekkorra azonban már többségében megszülettek a köznevelési intézmények hivatalos elnevezései. A KLIK Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló EMMI utasítás függelékeiben a KLIK által fenntartott köznevelési intézmények neveit is felsorolják.

¹¹ Nkt. 84. § (9) bekezdés: A települési önkormányzat, az állami fenntartó az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerint nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény

a) létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével, nevének megállapításával,

b) költségvetésének meghatározásával és módosításával,

c) vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával

összefüggő döntéséhez, véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, térségi feladatot ellátó intézmény esetében a területi nemzetiségi önkormányzat, országos feladatot ellátó köznevelési intézmény esetében az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

¹² Nkt. 83. § (3) bekezdés:

A fenntartó

a) a köznevelési intézmény megszüntetésével,

b) átszervezésével,

c) feladatának megváltoztatásával,

d) nevének megállapításával,

e) vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával

összefüggő döntése vagy véleményének kialakítása előtt beszerzi a (4) bekezdésben foglaltak véleményét.

(4) A fenntartó (3) bekezdésben foglalt döntése előtt ki kell kérni:

a) az intézmény alkalmazotti közössége,

b) az óvodaszék, az iskolaszék,

c) a szülői szervezet,

d) az iskolai diákönkormányzat,

e) a nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevő intézmény esetén - ha nem rendelkezik egyetértési joggal - a települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában az érintett országos nemzetiségi önkormányzat,

f) szakközépiskola és szakiskola esetén a fővárosi, megyei gazdasági kamara,

g) az állami fenntartású szakképző iskola esetén a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter,

h) a működtető önkormányzat

véleményét.

A Hivatalos Értesítőnek az ügyben releváns 2013. évi 33. száma július 5-én jelent meg¹³, az említett EMMI utasítás pedig július 6-án lépett hatályba, és annak függeléke már tartalmazta a köznevelési intézmények neveit.

A panaszos országos önkormányzat és a szekszárdi tankerületi igazgató egyik levele szerint a megváltoztatott intézménynevek már ennél is korábban olvashatók voltak hivatalos adatbázisokban.

Tehát miközben a véleményeztetési/egyetértési eljárások folyamatban voltak, vagy még el sem kezdődtek, már közzétették a köznevelési intézmények – köztük nemzetiségi köznevelési intézmények – hivatalos neveit tartalmazó listákat. A konkrét panaszügy vizsgálata során olyan tapasztalatot is szereztünk, mely szerint a névváltoztatás kérdésében döntésre jogosult általában nem vette figyelembe az egyetértési jog gyakorlására nyitva álló, sőt elvileg meg is hosszabbítható 30 napos határidőt; döntései a lefolytatott véleményezési-egyetértési eljárásokra tekintet nélkül születtek meg.

Mindezekből az következik, hogy *a fenntartó az intézmények névváltoztatására vonatkozó döntéseit a nemzetiségi önkormányzatok egyetértése és a véleményezésre jogosult szervezetek, testületek véleményének a kikérése előtt már meghozta.*

A konkrét panaszügyből arra lehet következtetni, hogy magának az egyeztetési eljárásnak a kezdeményezése, lefolytatása sem történt minden esetben jogszerűen. A tankerületi igazgató a véleményezési eljárásnak megfelelően az általános iskola igazgatóját bízta meg azzal, hogy az intézmény alapidokumentumainak módosításával összefüggésben szerezze be az érintettek véleményét.

Ezzel szemben – az Njt. 27. §-a¹⁴ és az Nkt. 84. § (9) bekezdésében foglaltak szerint – az egyetértési jog gyakorlása esetében a fenntartónak kellett volna (közvetlenül) megkeresnie a nemzetiségi önkormányzatot, és felhívni az egyetértési jog gyakorlására az érintett intézmények névváltoztatása ügyében.

Az államtitkár összességében elismerte, hogy a nemzetiségi önkormányzatokkal történő egyeztetési eljárások során nem jártak el megfelelő körültekintéssel. Ennek következtében felszólította a KLIK elnökét, hogy a jövőbeni, nemzetiségi iskolákat érintő intézkedései során maradéktalanul tartsa be az Nkt. 84. § (9) bekezdésében foglaltakat.

A nemzetiségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog nem formális, valódi jelentőség nélküli részvételi jog, hanem a nemzetiségi jog érvényesüléséhez szükséges legfontosabb garancia. Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a nemzetiségi kulturális autonómia legalapvetőbb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a nemzetiségi oktatást és kultúrát is érintő döntésekben speciális nemzetiségi szempontok is megjelenjenek.

Álláspontunk szerint az állami fenntartásba kerülő, KLIK-be olvadó köznevelési intézmények nevének a felülvizsgálatát érintő eljárások során *a nemzetiségi köznevelési intézmények számára nem biztosították az egyetértési jog megfelelő határidővel történő, jogszabályokban előírt gyakorlati alkalmazásának a lehetőségét, és ez a nemzetiségi jog érvényesülésével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot eredményezett.*

A köznevelésért felelős államtitkár elismerte a jogsértések megtörténtét, intézkedései azonban általános jellegűek voltak, azokkal csak a megtörtént eljárási hibákra reagált.

13 A <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2013/33.pdf> tanúsága szerint.

14 Njt. 27. § Ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – harminc nap áll rendelkezésre. A határidő – bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján – egy alkalommal további 30 nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt. Az eljárás költségeit – ide értve a szakértő díjazását is – az viseli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.

Felhívta a KLIK elnökének figyelmét a jövőbeni jogkövető magatartásra, az Njt. és az Nkt. rendelkezéseinek betartására a nemzetiségi köznevelési intézmények vonatkozásában, az eddig meghozott döntések felülvizsgálatát azonban nem kezdeményezte. *A fentiekben jelzett visszasságok orvoslása érdekében tehát szükséges az elmaradt egyetértési eljárások pótlása és – az érintett nemzetiségi önkormányzat álláspontjára figyelemmel – a nemzetiségi köznevelési intézmények hivatalos nevének esetleges módosítása.*

2. A nemzetiségi köznevelési intézmények névhasználatát szabályzó rendelet hiányosságai

A közoktatási rendszer struktúraváltásának következményeként vált szükségessé többek között a nemzetiségi nevelési-oktatási intézmények névhasználatának módosítása is, összhangban a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelettel.

A beadványt és a kapcsolódó dokumentumokat áttekintve megállapítható, hogy az EMMI rendelet szabályozási hiányosságai többfajta értelmezési és végrehajtási problémát okoztak a névváltoztatási eljárások során.

Az EMMI rendelet 123. § (1) bekezdése¹⁵ szerint a köznevelési intézmény a működése során kizárólag olyan nevet használhat, amely megfelel a jelzett rendeletben meghatározottaknak és szerepel a köznevelési intézmény alapító okiratában. A (2) bekezdés¹⁶ sorolja fel, hogy a köznevelési intézmény milyen nevet használhat. A hivatalos név mellett említi a hivatalos névből képzett rövid nevet, a rövid név feltüntetésével képzett tagintézményi nevet, és azt is rögzíti, hogy ezeket a neveket nemzetiségi vagy nemzetközi nyelven is használhatják.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése rögzíti, hogy a köznevelési intézmény hivatalos neve az az egyedi, megkülönböztetésre alkalmas és az ellátott feladatokat tükröző, jogszabály szerinti megnevezésekből álló elnevezés, amely kifejezi azt a tevékenységet, amelyre az adott köznevelési intézményt létrehozták.

A panasz szerint a (4)¹⁷ bekezdésének az értelmezése eltérően alakult az egyes tankerületekben. Az EMMI rendelet e szakasza taxatív felsorolja a köznevelési intézmények lehetséges neveinek második részét, azaz az egyes intézmények tevékenységét kifejező jogszabályi megnevezéseket. A konkrét probléma az volt, hogy a felsorolás j) pontja csak a nyelvoktató nemzetiségi iskolát említi, ugyanakkor nem jelzi a kétnyelvű (anyanyelvű) nemzetiségi iskolát és a nemzetiségi óvodát.

¹⁵ EMMI rendelet 123. § (1) A köznevelési intézmény a működése során kizárólag olyan nevet használhat, amely megfelel az e rendeletben meghatározottaknak és - a (2) bekezdés e) pontját kivéve - szerepel a köznevelési intézmény alapító okiratában.

¹⁶ EMMI rendelet 123. § (2) A köznevelési intézmény a) hivatalos nevet, b) többcélú intézmény esetében a hivatalos névből képzett rövid nevet, c) tagintézmény esetében a hivatalos név vagy a rövid név feltüntetésével képzett tagintézményi nevet, d) az a)-c) pont szerinti nevet nemzetiségi vagy nemzetközi nyelven, e) rövidített nevet használhat.

¹⁷ EMMI rendelet 123. § (4) A köznevelési intézmény jogszabály szerinti megnevezése

- a) óvoda,
- b) általános iskola,
- c) szakiskola,
- d) gimnázium,
- e) szakközépiskola,
- f) alapkú művészeti iskola,
- g) speciális szakiskola,
- h) készségfejlesztő speciális szakiskola,
- i) előkészítő szakiskola,
- j) nyelvoktató nemzetiségi iskola,
- k) kollégium,
- l) pedagógiai szakszolgálat,
- m) fejlesztő nevelés-oktatást végző iskola,
- n) pedagógiai intézet,
- o) egységes gyógypedagógiai módszertani intézmény, valamint
- p) egységes konduktív pedagógiai módszertani intézmény lehet.

Ez nincs összhangban az Njt. rendelkezéseivel¹⁸ sem, mely szerint a nemzetiséghez tartozó gyermek anyanyelvű, nemzetiségi két tanítási nyelvű, nemzetiségi nyelvoktató vagy roma nemzetiségi köznevelésben vehet részt.

A szaktárca tervezi a rendelet módosítását, és a 2014 márciusában egyeztetésre elküldött dokumentumban a 123. § (6) bekezdéssel történő kiegészítésére tettek javaslatot: „Ha az országos nemzetiségi önkormányzat önálló iskola létesítésével megszervezte az anyanyelv és népismeret követelményeinek oktatását, az iskola hivatalos nevében a kiegészítő nemzetiségi oktatás jogszabály szerinti megnevezése a nyelvoktató nemzetiségi iskola. A megnevezés tartalmazza az adott nemzetiségi nyelv megjelölését”.

A módosítás szerinti bekezdés a nyelvoktató nemzetiségi köznevelési intézmények névhasználati lehetőségét pontosítja, de nem biztosítja továbbra sem a többi nemzetiségi oktatási típus intézményi névben való, szabályozáson alapuló megjelenítési lehetőségét.

A nemzetiségi köznevelési intézmény pontos megnevezése mellett az országos önkormányzat szerint a nemzetiségi nyelven történő névhasználat gyakorlati alkalmazása is problémákba ütközött. A nemzetiségi nyelven történő névhasználat nehézségeivel az államtitkár is szembesült, ezért – a válaszelevele szerint – 2013 októberében felszólította a KLIK elnökét, hogy intézkedjen a nemzetiségi névvel nem rendelkező nemzetiségi anyanyelvű és nemzetiségi kétnyelvű iskolák nemzetiségi nyelvű megnevezése érdekében.

Az EMMI rendelet 126. § (3) bekezdése¹⁹ rögzíti, hogy ha a köznevelési intézményben folyó nevelés, oktatás – részben vagy egészben – nemzetiségi vagy más idegen nyelven folyik, a köznevelési intézmény nevét két nyelven, magyarul és a nemzetiségi nyelven, vagy magyarul és a másik idegen nyelven is meg kell határozni.

Az országos önkormányzat szerint a fenti szakasz fogalomhasználata sértő, hiszen a „nemzetiségi vagy más idegen nyelven” folyó oktatás megfogalmazás azt sugallja, mintha a nemzetiségi nyelv is idegen nyelv lenne, pedig a magát valamely nemzetiséghez tartozónak valló polgárnak ez az anyanyelve.

A korábban már jelzett EMMI rendeletmódosítás egyeztetésre elküldött tervezetében a 126. § (3) bekezdését is átalakítanák, korrigálnák a félreérthető megfogalmazást, és a „nemzetiségi és más idegen nyelven” helyett a „nemzetiségi vagy külföldi nyelven” kifejezéseket használnák.

Az országos önkormányzat álláspontja szerint nem elegendő, ha csupán az intézmény alapító okirata vagy egyéb szabályzata tartalmazza a (hivatalosan egyébként nem használható) nemzetiségi elnevezést. Egy intézmény nemzetiségi elnevezésének – az EMMI rendelet 126. § (3) bekezdése egyértelmű kötelezésén túl – csak akkor van valós funkciója, ha az az intézmény hivatalos dokumentumaiban, névtábláján, bélyegzőjén, levélpapírján kifejezetten használható és használandó.

A hivatalos névhasználat szabályozása azonban nem egyértelmű. A 126. § (3) bekezdése – önmagában értelmezve – nem mondja ki világosan, hogy a magyarul és a nemzetiségi nyelven meghatározott név a hivatalos név, ami azért látszik első olvasatra gondnak, mert az intézmény, ahogyan azt korábban is jeleztük az EMMI rendelet 123. § (2) bekezdése szerint több nevet is használhat.

A két jogszabályhelyet együtt értelmezve azonban eljuthatunk arra a következtetésre, hogy a nemzetiségi nyelven meghatározott nevet is hivatalos névként kell kezelni.

18 Njt. 22. § (1) bekezdés: E törvény értelmében nemzetiségek által használt nyelvnek számít a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma/cigány (romani, illetve beás), (a továbbiakban együtt: roma), a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv, továbbá a roma és az örmény nemzetiség esetében a magyar nyelv is.

(2) bekezdés: Az állam a magyarországi nemzetiségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. Az állam tekintet nélkül arra, hogy a köznevelési intézménynek ki a fenntartója, támogatja a nemzetiségek által használt nyelv alkalmazását a nemzetiségi köznevelésben. A nemzetiségi köznevelés többletköltségét - jogszabályban meghatározott módon - az állam viseli.

¹⁹ EMMI rendelet 126. § (3) bekezdés: Ha a köznevelési intézményben folyó nevelés, oktatás - részben vagy egészben - nemzetiségi vagy más idegen nyelven folyik, a köznevelési intézmény nevét két nyelven, magyarul és a nemzetiségi nyelven, vagy magyarul és a másik idegen nyelven is meg kell határozni.

A jelzett szakaszokat összevetve ugyanis az derül ki, hogy a 126. § (3) bekezdés a 123. § (2) d) pontjához (ami az a)-c) pontokra visszautal) képest specialitást fejez ki. Míg a 123. § (2) bekezdése csupán lehetőségként rögzíti a nemzetiségi név használatát, addig a 126. § (3) bekezdése már kötelez, azaz, ha a nevelés-oktatás részben vagy egészben nemzetiségi nyelven folyik, akkor a nemzetiségi nyelven való névhasználat nem lehetőség, hanem kötelezettség.

Ez a kötelezettség ugyan úgy is értelmezhető, hogy az nem külön a magyar és külön a nemzetiségi nyelvű névhasználatra, hanem egy kétnyelvű hivatalos név meghatározására vonatkozik. Az együttes értelmezés sem teszi azonban teljesen világossá, hogy a részben vagy egészben nemzetiségi nyelven folyó nevelés-oktatás alatt mit (milyen nemzetiségi oktatási formát) kell érteni. A nyelvtani értelmezés csak a magyar nyelven folyó cigány/roma nemzetiségi nevelés-oktatás esetén zárja ki a kétnyelvű hivatalosnév-meghatározást.

A Nkt. 3. § (5) bekezdése szerint a nevelés-oktatás nyelve magyar, nemzetiségi óvodában és iskolában részben vagy egészben a nemzetiségek nyelve, a két tanítási nyelvű iskolában – külön jogszabály szerint – részben a célnyelv. Az EMMI rendelet 126. § (3) bekezdésében szereplő részben vagy egészben fordulat tehát az Nkt-ban is megtalálható, de az adott esetben egyértelmű eligazodási lehetőséget mégsem biztosít. A hatályos szabályokat együttértelmezve annyi állapítható meg biztosan, hogy minden nemzetiségi nevelést, oktatást (is) folytató köznevelési intézmény névváltoztatási eljárása során egyetértési jogot kell biztosítani az érintett nemzetiségi önkormányzatnak. Csak a szabályozás céljára is tekintettel lévő (de az eltérő értelmezést sem kizáró) jogértelmezés útján mondható ki azonban az, hogy a hivatalos névnek kétnyelvűnek kell lenni,

- ha az adott intézményben a nemzetiségi nevelés-oktatás kétnyelvű vagy anyanyelvű formában folyik,
- ha az érintett nemzetiségi önkormányzat az egyetértési joga gyakorlása során a nyelvoktató formában tanító intézmény vonatkozásában ezt kéri.

Az EMMI rendelet feltárt ellentmondásaira, valamint a gyakorlati végrehajtása során tapasztalt problémákra figyelemmel megállapítható, hogy *a rendelet vonatkozásában fennáll az eltérő, „önkéntes” jogértelmezés veszélye, amely a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben idéz elő visszásságot. Emellett a szabályozási hiányosságok miatt a nemzetiségi nyelvhasználat jogának érvényesítésével összefüggő alapjogi visszásság is megállapítható. A jelzett visszásságok a rendelet mielőbbi pontosításával, módosításával orvosolhatók.*

Az államtitkár a válaszlevelében arra is utalt, hogy a névváltoztatásra tanév közben is sor kerülhet, az EMMI rendelet esetleges módosítása esetében változtathatók az intézmények szakmai dokumentumai és a KLIK alapító okirata is, tehát a rendelet módosításából adódó feladatok végrehajtásának nincs akadálya.

3. A nemzetiségi név állami nyilvántartásokban történő feltüntetésével kapcsolatos problémák

Az országos önkormányzat kifogásolta, hogy a www.oktatas.hu honlapon elérhető, a köznevelési információs rendszer (KIR) adatbázisában a nemzetiségi intézmények nevei kizárólag magyar nyelven vannak feltüntetve, a kereső program csak magyar nyelvű keresésre ad lehetőséget. Az országos önkormányzat álláspontja szerint nemzetiségi nevet az állami nyilvántartásoknak is alkalmazniuk kellene. Az államtitkár a válaszlevelében említ olyan intézményeket, amelyek esetében a magyar és a nemzetiségi nyelvű változat megjelenítése is megtalálható a KIR rendszerében, elismeri azonban, hogy az alkalmazásuk csekély számú és nem következetes. A KLIK Alapító Okiratának 1. melléklete is felsorolja a köznevelési intézményként működő jogi személyiségű szervezeti egységeket és azok feladat-ellátási helyeit. Itt is található olyan elnevezés, mely esetében az intézmény neve magában foglalja a nemzetiségű nyelvű változatot is. Sokkal nagyobb számban szerepelnek azonban a listában kizárólagosan magyar nyelven a nemzetiségi intézmények, a nemzetiségi nyelvű változat használata tehát ebben az esetben sem következetes.

Az EMMI utasítás 2. számú függelékében a létszámkerethez kapcsolódóan is felsorolják a KLIK által fenntartott köznevelési intézmények nevét, itt is csak néhány esetben szerepel a nemzetiségi köznevelési intézmény nemzetiségi nyelvű neve is a listában.

Az EMMI utasítás 3. függeléke, amely a köznevelési intézmények szakmai alapidokumentumait tartalmazza, az intézmények nevénél idegen nyelvű névként a nemzetiségi nyelvű intézményi neveket is felsorolja. Az államtitkár tájékoztatása szerint egyébként a KIR tartalmazza az intézmények adatait, köztük azok alapító okiratát is, melyben a fentiekkel összhangban az intézmények nemzetiségi nevei is szerepelnek.

Ahogy azt az államtitkár is jelezte válaszlevelében, a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésének 1. pontja²⁰ alapján az Oktatási Hivatalnak, a KIR adatkezelőjeként nincs olyan kötelezettsége, hogy a hivatalos és a tagintézményi néven kívül más, például nemzetiségi nyelvű intézményi nevet is szerepeltessen. Amennyiben azonban az EMMI rendelet módosítását követően a hivatalos név a magyar és a nemzetiségű nyelvű intézményi nevet is magában foglalja, a fenti Korm. rendelet alapján a KIR adatbázisában a nemzetiségi nyelvű intézményi névnek is szerepelnie kell.

Mindezek alapján megállapítható, mivel az állami nyilvántartásokban a nemzetiségi köznevelési intézmények hivatalos intézményi nevénél a nemzetiségi név nincs egységesen feltüntetve, és a vonatkozó jogszabályok alapján jelenleg erre az érintett szervek nincsenek is egyértelműen kötelezve, sérül a nemzetiségi közösségek nyelvhasználati joga, amely e nemzetiségi jog érvényesülésével összefüggésben alapjogi visszásságot eredményez. Ennek orvoslása érdekében az állami nyilvántartások átalakítása és kiegészítése szükséges.

4. A konkrét panaszügy tanulságai

A konkrét ügy, a szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola Grundschule névváltoztatásához kapcsolódó eljárás a fentiekben tárgyalt problémákat teljes mértékben alátámasztja és megerősíti. Az érintett köznevelési hatóságok intézkedései rámutatnak az eljáró szervek szakmai kompetenciájának a hiányára is. A tankerületi igazgató 2013. június 12-i levelében megbízta az általános iskola igazgatóját, hogy a fenntartó intézkedéséhez kapcsolódóan, az intézmény alapidokumentumainak módosításával összefüggésben szerezze be az érintettek véleményét.

²⁰ A 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 4. § (1)

Az intézménytörzs tartalmazza

1. a köznevelési intézmény hivatalos nevét, a tagintézmény hivatalos nevét,
2. a köznevelési intézmény székhelyét és a köznevelési feladatot ellátó telephelyeit,
3. a köznevelési intézmény székhelyén az intézményvezető, telephelyen működő tagintézmény esetén a tagintézmény vezetőjének nevét, elérhetőségeit,
4. feladatellátási helyenként - az oktatás munkarendje szerinti bontásban - a köznevelési és egyéb alapeladatokat, az alapfokú művészetoktatás esetén a művészeti ágat, a tanszakok nevét, szakképzési feladatok esetén az OKJ azonosítót és a szakképesítés megnevezését, az évfolyamok számát,
5. nevelési-oktatási intézmény esetén feladatellátási helyenként az óvodai csoportszobák, kollégiumi háló és tantermek, a férőhelyek maximális számát, közismereti képzést nyújtó és a gyakorlati képzésben részt vevő iskola esetén a tantermek számát, a nappali rendszerben és a gyakorlati képzésben felvehető legmagasabb tanulólétszámot,
6. azt, hogy mely telephelyen működik tagintézmény,
7. feladatellátási helyenként a tornaterem, uszoda, konyha, iskolai könyvtár, természetlabor, tanműhely, sportpálya meglétét,
8. az alapító nevét, székhelyét, típusát,
9. a fenntartó telefonszámát, e-mail címét, faxszámát (a továbbiakban együtt: elérhetőség), nevét, székhelyét, típusát, adószámát, KSH statisztikai számjelét, valamint a fenntartó képviselőjére jogosult nevét és beosztását,
10. feladatellátási helyenként a köznevelési feladatellátásba bevont épület működtetőjének nevét, székhelyét, típusát, adószámát, KSH statisztikai számjelét, elérhetőségeit, valamint a működtető képviselőjére jogosult nevét és beosztását,
11. a köznevelési intézmény honlapjának címét, adószámát,
12. költségvetési szerv esetén a törzkönyvi azonosító számot (PIR szám),
13. az alapító okirat keltét,
14. a működést megalapozó jogerős működési engedélyt, a nyilvántartásba vételről szóló dokumentumot, a működéshez szükséges határozat számát, keltét és az engedélyező hatóság nevét

Véleménykérésre kérte fel tehát az iskola igazgatóját, azaz – mivel a KLIK utasítása alapján járt el – sem a KLIK központi szerve, sem a tankerületi igazgató nem volt tisztában a hatályos jogi szabályozással.

A Dienes Valéria Általános Iskola Grundschule, mint nemzetiségi köznevelési intézmény esetében a fenntartónak a névváltoztatáshoz kapcsolódóan a nemzetiségi önkormányzatot kellett volna megkeresnie az Nktv. 84. § (9) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, számára egyetértési jogot biztosítva.

A tankerületi igazgató a június 12-i levelében azt is jelezte, hogy az intézmény neve „Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola”-ra változik, tehát a névből eltűnik a német nyelvű elnevezés. Ebben az esetben a köznevelési hatóság az EMMI rendelet 126. § (3) bekezdésében foglaltakat nem vette figyelembe, azt nem értelmezte megfelelően.

A Grundschule igazgatója a nemzetiségi önkormányzat döntését megelőzően megkereste a tankerületi igazgatót, mivel nem értett egyet az intézmény nevének kizárólag magyar nyelven történő megjelölésével.

A tankerületi igazgató első körben azt válaszolta, hogy az intézménynek az EMMI utasítás mellékletében található szakmai alapidokumentuma tartalmazza az iskola idegen nyelvű nevét, így azt továbbra is használhatják. Azt is leszögezi azonban, hogy hivatalos dokumentumokon, valamint bélyegzőn kizárólag a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola név használható.

Egyértelműen felmerül tehát az a korábban is jelzett probléma, hogy a nemzetiségi nyelven meghatározott köznevelési intézményi nevet nem tekintették hivatalos névnek, korlátozták annak használatát, vélhetően az EMMI rendelet szabályozási hiányosságai miatt.

A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat az iskola igazgatójának megkeresésére a 2013. június 25-i ülésén foglalkozott a névváltoztatási javaslattal. A német nyelvű elnevezés hiányában az önkormányzat elfogadhatatlannak tartotta a jelzett nevet, ragaszkodott ahhoz, hogy az intézmény hivatalos nevében jelenjen meg a nemzetiségi nyelvű megnevezés is. Az önkormányzat határozatait június 27-én küldték meg a tankerületi igazgatónak, aki azt továbbította a KLIK-nek.

A dátumokat áttekintve világosan érzékelhető ebben az esetben is az a súlyos jogsértés, hogy az intézmény nevről való döntés már a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogának kinyilvánítása előtt megszületett. A települési nemzetiségi önkormányzat ülésének napján ugyanis a hivatalos honlapon már csak az új név szerepelt, így a jogszabályokban előírt egyeztetési kötelezettség, illetve jog formálissá vált. A tankerületi igazgató 2013. október 17-i levelében, amelyet a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat névváltoztatással kapcsolatos panaszbeadványára írt, jelezte, hogy a panaszbeadvány kivizsgálását a KLIK-kel, illetve a köznevelésért felelős államtitkársággal is egyeztetették, és megállapították, hogy a hatályos szakmai alapidokumentumban szereplő elnevezést /Valéria Dienes Grundschule/ az intézmény a továbbiakban is jogosult használni a hivatalos dokumentumaiban, bélyegzőjén, internetes honlapján.

A konkrét eset rövid áttekintése megerősíti az AJB-3894/2012. számú ügyben leírt véleményünket és megállapításunkat, mely szerint a KLIK-ben sem központi, sem tankerületi szinten nincs nemzetiségi osztály vagy a nemzetiségi oktatással, neveléssel foglalkozó részleg, amelynek hiánya érinti a nemzetiségi jogot érintő döntések szakmai megalapozottságát is. Egyértelműen érzékelhető, hogy a KLIK és a szekszárdi tankerület nem volt tisztában az együtdöntési jogosítványok alkalmazási kötelezettségével a nemzetiségi köznevelési intézmények működésével kapcsolatban, s ezáltal akadályozta a nemzetiségi jogok érvényesítését is. *A nemzetiségi oktatásszervezéshez kapcsolódó speciális szaktudás hiánya tehát felveti a nemzetiségi jog érvényesülésével kapcsolatos visszásság gyanúját is.*

Mindezek alapján, a fenti visszásság megelőzése érdekében megfontolandó az AJB-3894/2012. számú jelentésben megfogalmazott javaslat, és az érintett nemzetiségi önkormányzatokkal szorosabb együttműködés kialakítása.

Összegzés

A nemzetiségi közösségek tagjai számára az identitásuk megőrzése és erősítése szempontjából meghatározó jelentőségű az anyanyelvük minél szélesebb körű használata. A nyelvi jogok tényleges érvényesítése azonban napjainkban számos akadályba ütközik, a nyelvvesztés folyamata sok esetben nehezen befolyásolható külső körülményekkel is összefügghet.

Ezért kiemelkedően fontos, hogy az érintett hatóságok, közszolgáltatók körültekintő eljárásukkal mindent megtegyenek a nyelvi jogok teljes körű érvényesítése érdekében. Az Alaptörvény is egyértelműen rögzíti, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához.

Meggyőződésünk, hogy a nemzetiségi köznevelési intézmények nevének meghatározása, módosítása, illetve használata nem csak szimbolikus jelentőségű a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek számára a nyelvi jogok hiteles érvényesítése szempontjából.

Tudvalevő, hogy a nemzetiségi önkormányzatok az együttdöntési jogosítványaik következetes alkalmazásával tehetnek legtöbbet a kulturális autonómia megteremtése érdekében, ennek szándékolatlan, közvetett korlátozása is súlyosan sérti az érintett nemzetiségi közösségek alapjogait.

Mindezekre figyelemmel a feltárt jogsértések, visszasságok és szabályozási hiányosságok mielőbbi megszüntetését és kiküszöbölését a nemzetiségi jog általános védelme okán is lényegesnek és elkerülhetetlennek tartjuk.

Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében:

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy az érintett országos nemzetiségi önkormányzatokkal folytatott egyeztetést követően

1. módosítsa a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet – a nemzetiségi köznevelési intézmények nevének meghatározására és a hivatalos névhasználatra vonatkozó – rendelkezéseit;
2. tegyen javaslatot a nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény szabályozásának a módosítására a nemzetiségi nevelést-oktatást folytató iskolák vezetőinek a kinevezésével kapcsolatos egyetértési jogra vonatkozóan, figyelemmel az AJB-7359/2012., valamint az AJB-3894/2012. számú jelentésekben is megfogalmazott megállapításokra és intézkedésekre.

Az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

3. vizsgálja meg, majd az intézkedések 1. pontban jelzett EMMI rendelet módosítását követően intézkedjen annak érdekében, hogy
 - 3.a. ahol a jogi szabályozásnak megfelelően a nemzetiségi köznevelési intézmények névhasználatának módosításakor nem folytattak le egyetértési eljárást, vagy ahelyett csak véleményeztetési eljárás keretében egyeztettek, pótolják azt, majd a nemzetiségi önkormányzatok döntésére figyelemmel szükség szerint módosítsák a nemzetiségi köznevelési intézmény nemzetiségi és magyar nyelvű (kétnyelvű) hivatalos nevét;
 - 3.b. a szakmai alapidokumentumokon kívül a KLIK nyilvántartásaiban a hivatalos intézményi neveknél a nemzetiségi nyelvű elnevezés minden esetben szerepeljen;
 - 3.c. a KIR interneten hozzáférhető adatbázisa tartalmazza a nemzetiségi köznevelési intézmények magyar és a nemzetiségi, azaz kétnyelvű nyelvű hivatalos nevének egyidejű megjelenítését, valamint biztosítsa a magyar mellett a nemzetiségi névre történő rákeresés lehetőségét is;

4. ismételten vizsgálja meg az AJB-3894/2012. jelentésben javasolt intézkedést: a KLIK és a területi szervei nemzetiségi szempontú átszervezési – nemzetiségi osztályok, munkacsoportok létrehozásának – lehetőségét;
5. kötelezze továbbá a KLIK és az illetékes tankerületek vezetőit, hogy fenntartói jogkörükben eljárva előre meghatározott időközönként személyesen is egyeztessenek az érintett (országos/területi/települési) nemzetiségi önkormányzatokkal a nemzetiségi köznevelési intézmények tevékenységével, működésével kapcsolatos tartalmi kérdésekről.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-910/2014. számú ügyben
(Előzményi ügy az AJB-3449/2013.)**

Előadó: dr. Varjú Gabriella
dr. Fórika László
dr. Magicz András
Dr. Bindorffer Györgyi

A vizsgálat megindítása

Rakamaz Város Roma Nemzetiségi Önkormányzatának elnöke, elnökhelyettese és képviselője¹ 2013-ban állásfoglalást és vizsgálatot kezdeményezett a települési önkormányzat és a polgármester – a két önkormányzat együttműködését akadályozó – eljárása és magatartása miatt. Beadványukban azt kifogásolták, hogy a polgármester és a települési önkormányzat képviselő-testülete² nem működött együtt a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal.

Számos olyan esetet, gyakorlati példát soroltak fel, amelyekkel rámutattak a helyi és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat közötti együttműködési problémákra; meggyőződésük szerint a települési önkormányzat a hozzáállásával és döntéseivel akadályozta a nemzetiségi jogok helyi szinten történő érvényesülését. Problémaként említették például, hogy a helyi települési önkormányzat nem fogadta el a Roma Nemzetiségi Önkormányzat javaslatait, kezdeményezéseit, és nem biztosította a véleményezési és egyetértési jogok gyakorlását. Nem szólhattak bele a településen dolgozó közfoglalkoztatottak kiválasztásába, és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem kapott lehetőséget új közfoglalkoztatási program indítására. Elégedetlenek voltak a települési önkormányzat által biztosított tárgyi feltételekkel, és azt is sérelmezték, hogy az elnök nem tudta képviselni a roma lakosok érdekeit a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésein, mert arra nem hívták meg.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésével összefüggő visszasság gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései szerint, az 1. § (2) bekezdésének c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetttessel együttműködésben vizsgálatot indítottunk.

A vizsgálat során tájékoztatást kértünk Rakamaz Város Önkormányzatának polgármesterétől, valamint 2013 őszén helyszíni vizsgálat keretében munkatársaink meghallgatták Rakamaz Város Roma Nemzetiségi Önkormányzatának elnökét, továbbá a települési önkormányzat alpolgármesterét és jegyzőjét is. 2014 áprilisában és augusztusában a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke személyesen és írásban jelezte, hogy nem javult, sőt inkább romlott a két önkormányzat kapcsolata, az együttműködési nehézségek tovább súlyosbodtak; vizsgálatunk során az elnök újabb panaszait is figyelembe vettük.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.*”

¹ A Roma Nemzetiségi Önkormányzat negyedik képviselője nem írta alá a beadványt.

² A beadvány a 2014. évi helyi önkormányzati választást megelőzően működő helyi önkormányzat képviselő-testületének és polgármesterének a tevékenységét és magatartását kifogásolta.

[Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat];

- A nemzetiségi közösségek önkormányzashoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza: „*A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.);

A megállapított tényállás

1. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat működési feltételeinek biztosításával összefüggő és a helyi önkormányzat képviselő-testületének bizottságait érintő problémák

Rakamaz városnak 4769 fő lakosa van, ebből a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke szerint kb. 1000 fő roma származású állampolgár. A településen sem az óvodában, sem az iskolában nem működik cigány nemzetiségi oktatás-nevelés.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat szóban kezdeményezte, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének bizottságaiban, elsődlegesen a szociális bizottságában roma nemzetiségű személyek is kapjanak külső tagságot. A helyszíni vizsgálaton az alpolgármester azt állította, hogy azért kellett elutasítani a roma képviselők kérését, mert csökkentették a bizottságok számát és létszámát, így nem tudtak pozíciót biztosítani számukra.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat azt is kifogásolta, hogy nem hoztak létre nemzetiségi ügyekkel foglalkozó önálló bizottságot. A polgármester válaszlevele szerint ilyen bizottság felállítására irányuló kérelmet a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem nyújtott be.

A panasz szerint a helyi önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat működéséhez nem biztosított megfelelő tárgyi feltételeket. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat használatába adott irodahelyiség nem volt alkalmas a testületi és a képviselői munka ellátására, mert túl kicsi volt, és rajtuk kívül más civil szervezetek is használták, sőt, itt folyt a munkaügyi központ regisztrációja is. Az irodában még az irataik sem voltak biztonságban, a szobában található szekrényt ugyanis nem lehetett zárni.

Munkatársaim a helyszíni vizsgálat során megtekintették a kifogásolt irodát, amelyben csak asztal, székek és egy – biztonságosan nem zárható – szekrény található. A szoba a gázkészülék hibája miatt nem volt fűthető. Az önkormányzati munkát segítő infrastruktúra nem állt rendelkezésre; számítógép és telefon nem volt a helyiségben. A testületi ülésről készült jegyzőkönyvet a polgármesteri hivatal munkatársa gépelte le, és azokat a jegyző tárolta. A roma önkormányzat képviselői azt állították, hogy nem jutottak hozzá saját irataikhoz.

A polgármester írásbeli válasza szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat számára átadott helyiség egy irodából állt, amelyben informatikai eszközök valóban nem voltak, a helyi önkormányzat anyagi helyzete ugyanis nem tette lehetővé külön számítógép vagy telefax használatát, hiszen a hivatal is csak egyetlen faxkészülékkel rendelkezett. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat azonban ténylegesen nem ebben az irodahelyiségben tartotta üléseit, hanem a Polgármesteri Hivatal tanácstermében, amit bármikor igénybe vehettek.

A polgármester szerint az önkormányzat munkatársai minden alkalommal rendelkezésükre álltak, ha fénymásolásra, faxolásra, postázásra vagy gépelésre volt szükségük. A helyiséget háromhavonta, 8 és 12 óra között használta a munkaügyi központ két munkatársa, ahol gyakorlatilag soha nem tartózkodott senki.

A panaszosok azt is sérelmesnek tartották, hogy az alpolgármester az elnökhelyettesnek és a képviselőnek kijelentette, ügyeiket az ügyfélfogadási időben rendezzék. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői a közösség képviselőjében eljárva is csak ügyfélszolgálati időben fordulhattak az önkormányzati hivatal munkatársaihoz, illetve a nemzetiségi ügyek vitelével megbízott alpolgármesterhez. A panasz szerint az alpolgármester kifejezetten mondta is, hogy ne zavarják őt/őket, várják ki a sorukat, és más panaszosokkal együtt csak ügyfélszolgálati időben keressék fel a polgármesteri hivatalt. A helyi önkormányzat a nemzetiségi közösség egészét érintő ügyeket ilyenformán tehát azonos módon kezelte az egyéni, közigazgatási jogot érintő hatósági ügyekkel, privát állampolgári kérelmekkel.

Az írásbeli megkeresésünkben megkérdeztük, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat testületével/tagjaival való közjogot érintő kapcsolattartást milyen belső szabályzat korlátozta az ügyfélfogadási időre. A polgármester írásbeli válasza szerint semmi nem korlátozta a Roma Nemzetiségi Önkormányzat közjogot érintő kapcsolattartását a hivatalban, a képviselők azonban a magánjellegű szociális ügyeket csak ügyfélfogadási időben intézhetik, tekintettel az ügyintézők napi elfoglaltságára.

2. A kezdeményezési, javaslattételi jog, valamint az együttdöntési jogosítványok alkalmazásának akadályai, az együttműködési megállapodás hiányosságai, a helyi önkormányzat képviselő-testületi üléseire történő meghívások elmaradása

A beadvány szerint a települési önkormányzat az elmúlt három évben a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetlen javaslatát, kezdeményezését sem fogadta el. Többször kezdeményezték például, hogy a települési önkormányzat adjon lehetőséget számukra közfoglalkoztatottak alkalmazására. A kérdés megtárgyalására a Roma Nemzetiségi Önkormányzatot nem hívták meg.

A panaszosok szerint a kezdeményezéseik, megkereséseik elutasításakor rendszerint arra hivatkoztak, hogy a felvetett probléma nem érinti a roma nemzetiség helyzetét, az nem roma ügy, így nincs eljárási kötelezettségük.

A polgármestertől írásban kértünk tájékoztatást arról is, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat javaslatait, kezdeményezéseit hogyan kezeli a nemzetiségi ügyekkel megbízott alpolgármester vagy a helyi önkormányzat képviselő-testülete. A polgármester megírta, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem fordult még javaslattal Rakamaz Város Önkormányzatához, csak kérelemmel. Az általuk benyújtott kérelmeket Rakamaz Város Önkormányzatának Képviselő-testülete megtárgyalta. Az előterjesztések kapcsán a helyszínelésen az alpolgármester is kijelentette, hogy csak kérvények szerepeltek előterjesztésként. A panaszosok szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat számos függőben lévő ügyben közvetlen konzultációt, vitát kezdeményezett, de a polgármester sem a közmeghallgatásokra, sem a testületi ülésekre szóló meghívásaikat nem fogadta el.

A polgármester szerint a neki címzett meghívók általában késve érkeztek meg, de ha ő nem is, a polgármesteri hivatal nemzetiségi ügyekkel foglalkozó munkatársa és a jegyző részt vett minden roma nemzetiségi közmeghallgatáson és testületi ülésen.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat azt is kifogásolta, hogy bár a települési önkormányzat megkötötte velük – a jogszabályban előírt – együttműködési megállapodást, azt azonban készen kapták, annak szövegezésébe nem szólhattak bele. A beadványozók a megállapodás felülvizsgálatát szerették volna elérni.

A polgármester írásbeli tájékoztatása szerint a helyi és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat hatályos együttműködési megállapodása közös felülvizsgálatának semmilyen akadálya nincs.

A képviselő-testület 2013. évben felülvizsgálta azt, és változatlan módon érvényben hagyta. A Roma Nemzetiségi Önkormányzattól javaslat, kezdeményezés a korábbi megállapodás módosítására nem érkezett.

A beadványozók azt is kifogásolták, hogy az együttdöntési jogosítványok elvonása miatt, a Roma Nemzetiségi Önkormányzat több esetben sem élhetett a véleményezési vagy egyetértési jogával. A helyszíni vizsgálat során kiderült például, a könyvtár és a művelődési ház összevonásakor készített új alapító okirat azt tartalmazta, hogy az intézmény nemzetiségi kulturális feladatokat is ellát. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem tudott erről, és az igazgató választásakor nem kérték ki a véleményüket.

Súlyos és folyamatosan fennálló gond, hogy a települési önkormányzat nem hívta meg a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét a képviselő-testületi ülésekre.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke a 2010. évi megalakulásuk óta csak a helyi képviselő-testület alakuló ülésére kapott meghívót, de amikor megjelentek az elnök-helyettessel, a polgármester zárt ülést rendelt el, és az ülésre nem engedték be őket. A munkatársaim helyszíni vizsgálódását követően az elnök egy alkalommal ismételt kapott meghívót a képviselő-testület ülésére, a továbbiakban azonban, még azokra az ülésekre sem hívták meg, amelyeken kifejezetten roma nemzetiséget érintő kérdésekről tárgyaltak.

A polgármester válaszlevele szerint korábban valamennyi nemzetiségi önkormányzat elnökét meghívták a helyi önkormányzat több testületi ülésére is, az első alkalmon kívül azonban senki nem jelent meg a meghívottak közül. Ezért a későbbiekben már nem kaptak meghívót az elnökök, a képviselő-testület azonban nagyrészt nyílt üléseken tanácskozott, ami nem zárta ki egyetlen állampolgár jelenlétét sem.

A két önkormányzat közötti együttműködést személyes ellentétek is nehezítették, például az alpolgármester és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke között korábban egy olyan konfliktus is volt, amely rendőrségi feljelentéssel végződött. A Roma Nemzetiség Önkormányzat az elmérgesedett helyzet miatt 2011-ben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatalhoz fordult, törvénysértést azonban nem állapítottak meg.

Összességében a beadványozók minden területen hátrányban érezték magukat.

3. A közfoglalkoztatás szervezésével, a közfoglalkoztatottak kiválasztásával kapcsolatos problémák

A Rakamazon folyó közfoglalkoztatási programokban résztvevők arányáról 2013. évi adatokkal rendelkezünk. A polgármester tájékoztatása szerint a települési önkormányzat a hosszabb idejű közfoglalkoztatásban 25 fővel, a Kistérségi START Mintaprogramban pedig 64 fővel (a belvíz programban 43 fő, a közúti projektben pedig 21 fő) vett részt.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke a közfoglalkoztatással összefüggésben több problémát is jelzett. A polgármesternél négy alkalommal kezdeményezték írásban a közfoglalkoztatásban való aktív közreműködésük támogatását, önállóan szerettek volna alkalmazni közfoglalkoztatottakat.

A munkaügyi központ nyitott volt a javaslatukra, a települési önkormányzat azonban nem támogatta törekvésüket, pedig a korábbi ciklusokban volt példa a feladat átadására.

A helyi önkormányzat a közfoglalkoztatás önálló szervezésével kapcsolatos indítványok képviselő-testületi tárgyalására a Roma Nemzetiségi Önkormányzatot nem hívta meg, s végül úgy döntöttek, hogy nem adnak át feladatokat, mert azok elvégzésére rendelkeznek saját emberekkel.

Emellett a Roma Nemzetiségi Önkormányzat sérelmezte a közfoglalkoztatottak kiválasztásában, alkalmazásában megnyilvánuló megkülönböztetést is. Megítélésük szerint a közfoglalkoztatásra jogosult roma állampolgárok közül kevesebbet vontak be a programokba, mint a nem roma lakosok közül, és többnyire csak ugyanazok a cigány származású személyek dolgozhattak közfoglalkoztatottként. Például, amikor lehetőség nyílt volna arra, hogy asszonyokat alkalmazzanak konyhai munkára, akkor megítélésük szerint a romákat szándékosan kihagyták, az egészségügyi igazolvány hiányára hivatkozva.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat – a roma lakosság 20%-os települési arányszámára, s a körükben kimutatható 90%-os munkanélküliségre tekintettel – azt is kezdeményezte, hogy kapjanak beleszólási lehetőséget a közfoglalkoztatottak kiválasztásába, illetve a közfoglalkoztatásban tapasztalható aránytalansággal (az esetleges diszkriminációval) kapcsolatban tényfeltáró, egyeztető vita tartását javasolták.

A közfoglalkoztatás kapcsán összehívott tisztázó-egyeztető, a kiválasztás szempontjait megvitató rendkívüli testületi ülésen nem sikerült rendezni a két önkormányzat között fennálló nézetkülönbségeket.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat egy alkalommal ajánlhatott 10 főt a közfoglalkoztatásban való alkalmazásra. A polgármester írásbeli válasza szerint 2013 márciusában 10 fő nevét tartalmazó listát adtak át az alpolgármester részére, melyből három fő behívásra került, egy fő nem jelent meg a behívásra és nem vette fel a munkát, két fő pedig egy akkor más szervezet által biztosított közfoglalkoztatási programban vett részt. A polgármester a munkaügyi központ márciusi tájékoztatására – miszerint a megengedettnél több segédmunkás került behívásra – hivatkozva állította az, hogy a roma önkormányzat által ajánlott többi személyt iskolai végzettség hiányában nem tudták foglalkoztatni. Egy főt a listáról ács szakmunkásként szerettek volna alkalmazni, kiderült azonban, hogy a végzettsége nem volt megfelelő.

Az alpolgármester tájékoztatása szerint a közfoglalkoztatásba való behívás az ő feladata volt, ő döntötte el, hogy kit vonnak be a közfoglalkoztatási programokba. Szükség esetén a Kulturális, Oktatási és Szociális Bizottság véleményét is kikérték. Ugyanazon roma személyek közfoglalkoztatottként történő alkalmazásával kapcsolatban azt mondta, hogy a többi érintett szakmai tudásának hiánya miatt kényszerültek erre.

A polgármester írásbeli válasza szerint nem tapasztalható különbség a roma és a nem roma közfoglalkoztatottak alkalmazási feltételei között, ilyen irányú panasz nem érkezett a hivatalukba. A megfelelő szakértelem, képzettség vizsgálatán kívül egyéb prioritási szempontokat (szociális helyzetet, a családon belüli munkanélküliek és a gyermekek számát) is figyelembe vettek a közfoglalkoztatásban résztvevő személyek kiválasztásakor.

Arra a kérdésre a polgármester érdemben nem válaszolt, hogy a közfoglalkoztatási lehetőségekre váró és a közfoglalkoztatásban ténylegesen résztvevők között milyen arányt képviseltek a roma kisebbséghez tartozók. Nem tudta ugyanis állítása szerint, hogy hányan vallják magukat roma nemzetiségűnek, tekintettel arra, hogy ilyen adatokat nem tarthattak nyilván. Az alpolgármester a helyszíni vizsgálat során a közfoglalkoztatási programban résztvevő romák arányát 30-35%-ra becsülte, és elmondta, hogy két roma brigádvezetőt is kinevezett, hangsúlyozta azonban, hogy a közfoglalkoztatottak roma származásáról nem vezettek kimutatást. Alkalmaztak roma származású személyeket a helyi, régi típusú közfoglalkoztatás keretében, a parkok gondozásában 3-5 fő roma nő vett részt. A közútkarbantartáshoz és a belvízelvezetéshez szakismeretekre (kőműves, ács, asztalos) volt szükség, amivel a romák nem rendelkeztek. Arra a felvetésre, hogy ezeknél a munkálatoknál segédmunkásra is szükség lehet-e, azaz tágítható-e a felveendő roma nemzetiségű közfoglalkoztatottak köre, az alpolgármester azt a választ adta, hogy nem etnikai alapon történik a kiválasztásuk.

4. A nemzetiségi tanácsos alkalmazásával kapcsolatos észrevételek

Azt is kifogásolta a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke, hogy a települési önkormányzat tudatosan próbálta kiszervezni a roma közösséget, a támogató-szavazó bázist mögülik. Ennek eszközei – véleményük szerint – többek között a Roma Nemzetiségi Önkormányzat fentiekben már említett „kiszorítása” a közfoglalkoztatási programok szervezéséből, a települési önkormányzat képviselő-testületének üléseiről és a bizottságai munkájából. A legnagyobb gondnak azonban azt tartották, hogy az egyik roma nemzetiségi önkormányzati képviselőt – meglátásuk szerint – a polgármester és az alpolgármester a roma önkormányzattal szemben használta fel.

A nemzetiségi képviselőt Rakamaz Város Önkormányzata a 70/2014. (IV. 29.) KT. határozata alapján roma nemzetiségi tanácsosként alkalmazta 2014. május 1-jétől. Feladata az önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatási programban résztvevők kiválasztása és a közfoglalkoztatás szervezése volt. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke azt kifogásolta, hogy a települési önkormányzat minden olyan kérdésben, amelyben a nemzetiségi önkormányzatnak kellett volna véleményt formálni, kizárólagosan a nemzetiségi tanácsossal egyeztetett.

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. Ennek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít (többek között) az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak az érvényesítésére.

A 18. § (1) bekezdése b) és c) pontjai alapján a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat hatóságnak minősül. Mindezekre – az Ajbt. idézett rendelkezései alapján – kiterjed a vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott ombudsmani vizsgálatról jelentést kell készíteni, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A jelentést a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettessel közösen készítettem, aki folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztat fel, autonóm, objektív és neutrális módon jár el. Az ombudsman ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, vagyis *ezen alapelvnek a szabályozás szintjén és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell*.

2. A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.

A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van *az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.*

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy *helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.* Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint *a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga.* Az Alkotmány nem határozza meg azonban ezeknek a jogoknak a konkrét tartalmát, a joggyakorlás szabályait. *A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál ezért a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, mely döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.* A közéletben való részvételnek, a képviseletnek és így az önkormányzatok létrehozásának a szabályozása több alapvető alkotmányjogi rendelkezéssel függ össze. Ezek között különösen fontos szerepe van a választási rendszernek, de nagy a jelentősége az önkormányzatok felépítésének, hatáskörének, más állami szervekkel való kapcsolatának is [45/2005. (XII. 14.) AB határozat].

3. Tekintettel arra, hogy a két önkormányzat számos vonatkozásban szoros együttműködésre köteles, fontos kérdés, hogy alapjogi szempontból mi a különbség a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzatok autonómiája között.

A nemzetiségi önkormányzásra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, ami elvileg és alapvetően csak a jogosulti kör vonatkozásában tér el a „többség” öngazgatási jogától. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a helyi önkormányzatok jogairól az Alaptörvény részletesen szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzít, míg a nemzetiségi közösségek jogainak, ezen belül, önkormányzáshoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csak említi ezeket.

Mindenesetre, mivel az önkormányzáshoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

A jogalkotó a Njt.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. Az Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze³, és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

Az önkormányzatiság biztosítéka többek között, hogy *az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.*⁴

Az önálló feladatellátást garantáló másik szabály szerint *a nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi ügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz, önállóan igazgat, tulajdona tekintetében tulajdonosként jár el, önállóan megalkotja költségvetését és ezen alapuló költségvetési gazdálkodást folytat.*⁵

³ Alaptörvény XXIX. cikk (3): A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

⁴ Njt. 76. § (4) A nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. (5) A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

⁵ Njt. 78. § (3)

III. Az ügy érdemében

1. Az önkormányzatok együttműködési nehézségeinek konkrét, működési feltételeket, a nemzetiségi érdekek érvényesülését érintő következményei

A fentiekben részletezett tényállásból egyértelműen kitűnik, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat Rakamazon a megalakulása óta nem tudott megfelelő együttműködést kialakítani a települési önkormányzattal. Az is kiderült – elsődlegesen a helyszíni vizsgálat alapján –, hogy a két önkormányzat közötti együttműködési hiányosságok elmélyülése személyes ellentétekre is visszavezethető. Általánosságban elmondható, hogy a helyi politikai viszonyokból, gazdasági és személyes érdekellentétekből fakadó feszültségek kezelésére az ombudsmani jogintézmény nincs felhatalmazva, és nem is rendelkezik megfelelő eszközrendszerrel az ilyen jellegű problémák megoldásához.

A kialakult konkrét helyzet azonban olyan törvénysértések, alapjogi visszasságok gyanúját is felvetette, amelyek okán elengedhetlenné vált annak vizsgálata, hogy – az Njt. 10. § (4) bekezdésére⁶ figyelemmel – a helyi önkormányzat Rakamaz városában a nemzetiségi ügyek ellátása körében hogyan biztosította a nemzetiségi jogok érvényesülését.

A Mötv. a nemzetiségi ügyeket helyi közügynek minősíti, amelyek a települési önkormányzat helyben biztosítandó feladatai körébe tartoznak. A nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatnak és a helyi nemzetiségi önkormányzatnak megfelelő munkakapcsolatot kell kialakítaniuk. Ezt segítheti elő, ha a helyi önkormányzat képviselő-testületének bizottságaiban nemzetiségi származású személyek, szakértők is helyet kapnak. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat a bizottságok létrehozásával, összetételével összefüggésben több sérelmét is megfogalmazott. Azt szerették volna, ha a helyi önkormányzat képviselő-testületének bizottságaiban, elsődlegesen a szociális bizottságban, roma nemzetiségű személyek is kaptak volna külső tagságot.

A Mövt. szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg a bizottsági rendszerét és már az alakuló ülésen megválasztja bizottságait, amelyek szervezete, feladat- és hatásköre településenként eltérő lehet, a helyi feltételekhez, sajátosságokhoz, igényekhez igazodva. A bizottságokat a képviselő-testület megbízatásának időtartamára hozzák létre, de a bizottság – a kötelezően létrehozandó kivételével – bármikor megszüntethető, létszáma, személyi összetétele a testület döntésével bármikor megváltoztatható. A képviselő-testületek számára biztosított az a lehetőség is, hogy a bizottságaikba ne csak képviselő-testületi tagokat válasszanak.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete tehát – figyelemmel a Roma Nemzetiségi Önkormányzat igényére és javaslatára – módosíthatta volna a bizottságai személyi összetételét olyan formában, hogy a bizottságok munkájában roma nemzetiségű személyek is tevékenykedhessenek. *A helyi önkormányzat azonban nem kötelezhető erre, a képviselő-testülete ugyanis a Höt. keretei között önállóan alakítja ki szervezetét, határozza meg a szervei közötti munkamegosztást.*

A helyi önkormányzati választásokat megelőzően Rakamaz Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata szerint a képviselő-testületnek három állandó bizottsága működött (Pénzügyi Bizottság /3 fő, ebből 1 fő külső tag/; Kulturális, Oktatási és Szociális Bizottság /3 fő, ebből 1 fő külső tag/; Ügyrendi Bizottság /3 fő képviselő/). Korábban öt állandó bizottság tevékenykedett a képviselő-testület mellett.

Az alpolgármesternek tehát elfogadható volt az az érvelése, hogy csökkentették a bizottság számát és létszámát, bár ez a tény nem zárta ki azt a lehetőséget, hogy a külső tagot/tagokat roma nemzetiségű személyek közül is kiválaszthatták volna.

⁶ Njt.10. § (4) A helyi önkormányzat a nemzetiségi ügyek ellátása körében biztosítja a nemzetiségi jogok érvényesülését, e körben ellátja különösen a település, megye illetékességi területén jelentkező, a kulturális szolgáltatással, nyilvános könyvtári ellátással, muzeális intézmények fenntartásával, közművelődéssel, tájékoztatással, a nemzetiség szellemi, épített és tárgyi örökségével, írott és elektronikus sajtójával, a szociális alapellátással, a helyi közfoglalkoztatással kapcsolatos helyi önkormányzati feladatokat.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat a bizottságokkal összefüggésben azt is kifogásolta, hogy a helyi önkormányzat nem hozott létre nemzetiségi ügyekkel foglalkozó önálló bizottságot. Az Njt. 10. § (9) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre, vagy e feladattal megbízza valamely bizottságát. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat szerint a nemzetiségi bizottság felállítását a jogszabályi kötelezettségen kívül az is indokolta, hogy a településen élő roma közösség tagjai sokszor érzik magukat hátrányosan megkülönböztetve hivatali, munkahelyi, oktatási és egyéb diszkriminációk miatt.

A 2013. október 17-én tartott helyszíni vizsgálat során munkatársaim egy a vizsgálat során feloldhatatlan ellentmondással szembesültek. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat úgy nyilatkozott, hogy egyhangúlag kérték a nemzetiségi bizottság létrehozását. A helyi önkormányzat vezetői viszont azt állították, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testülete a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottság létrehozását nem kezdeményezte. Olyan írásbeli dokumentumot nem láttunk, amely azt erősítette volna meg, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testülete írásban is kérte a nemzetiségi bizottság létrehozását. Az Njt. 80. §-a szerint a helyi önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzat részére – annak székhelyén – biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. Az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok d) pontja szerint a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítése is a helyi önkormányzat feladata.

A jegyző tehát, ha a szóbeli megkeresések és beszélgetések alapján tisztában volt azzal, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottság létrehozását tartja szükségesnek, – a munkatársa közreműködésével – segítséget nyújthatott volna a nemzetiségi önkormányzatnak a bizottság létrehozására irányuló képviselő-testületi kezdeményezés elkészítéséhez, valamint a megfelelő testületi döntés, határozat megszületéséhez. Erre nem került sor, így Rakamazon a helyi önkormányzat a vizsgálgó időpontjában nem rendelkezett nemzetiségi ügyekkel foglalkozó önálló bizottsággal és olyan bizottsága sem működött, amelynek feladatkörében a nemzetiségi jogok érvényesítése nevesítetten szerepelt volna.

A nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottság létrehozásának, vagy valamely bizottság e feladattal történő megbízásának elmaradása miatt nem állapítható meg egyértelműen alapjogi visszásság, mivel a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésének benyújtásával kapcsolatban tisztázatlan ellentmondások merültek fel.

A helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat együttműködésének speciális területe a nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek biztosítása. Az Njt. egyértelműen a helyi önkormányzat feladatául szabja a nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek biztosítását, illetve a működéshez köthető végrehajtási feladatok ellátását.

Az Njt. 80. § (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére havonta igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használatát, valamint a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselését.

A két önkormányzat közötti együttműködési megállapodás szerint a helyi önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat részére ingyenesen biztosította az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges helyiséghasználatot Rakamaz Város Polgármesteri Hivatalának udvarán található épületben. A panasz, illetve a helyszíni vizsgálat során tapasztaltak alapján munkatársaim azt állapították meg, hogy az ingyenesen rendelkezésre bocsátott udvari helyiség nem volt alkalmas a mindennapos használatra: az irodát ugyanis nem lehetett fűteni, nem volt felszerelve semmiféle technikai eszközzel, még zárható szekrényel sem.

A polgármester válasza szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat ténylegesen nem ebben az irodahelyiségben tartotta az üléseit, hanem a polgármesteri hivatal tanácstermében. Aggályos és a Roma Nemzetiségi Önkormányzat kiszolgáltató helyzetére utal, hogy a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata és az együttműködési megállapodás sem rögzítette egyértelműen a polgármesteri hivatal tanácstermének testületi ülésre történő igénybe vételi lehetőségét. A problémák abból is adódhattak, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása nem volt megfelelően és konkrétan szabályozva a szervezeti és működési szabályzatban, valamint az együttműködési megállapodásban sem. A polgármester tájékoztatása szerint munkatársai minden alkalommal rendelkezésre álltak, amikor a Roma Nemzetiségi Önkormányzatnak fénymásolásra, faxolásra, postázásra vagy gépelésre volt szüksége.

A panasz szerint azonban gondok voltak a polgármesteri hivatal munkatársaitól való segítségkérési lehetőséggel is. Az alpolgármester ugyanis azt mondta a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselőinek, hogy csak ügyfélszolgálati időben kereshetik fel a polgármesteri hivatalt. E kérdéssel összefüggésben is ellentétes a Roma Nemzetiségi Önkormányzat és a polgármester állítása.

A polgármester írásbeli válasza szerint semmi nem korlátozta a Roma Nemzetiségi Önkormányzat közjogot érintő kapcsolattartását a hivatalban, a magánjellegű szociális ügyeket azonban csak ügyfélfogadási időben intézhetik.

Ezzel szemben a Roma Nemzetiségi Önkormányzat azt sérelmezte, hogy nem volt lehetőségük az ügyfélfogadási időn kívül egyeztetni a polgármesteri hivatal munkatársaival a nemzetiségi önkormányzat ügyeiben sem. A fennálló ellentmondásokat az elegendő és hiteles információ hiányában nem tudtuk tisztázni.

Tény, hogy az átadott irodahelyiség nem volt felszerelve a legalapvetőbb technikai eszközökkel sem, az a helyszíni vizsgálatkor a mindennapos használatra is alkalmatlannak tűnt, és nem volt egyetértés abban sem, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői mikor, milyen időszakban és pontosan milyen ügyekben fordulhattak segítségért a polgármesteri hivatal munkatársaikhoz. Megítélésünk szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzatnak jóhiszemű igénye lehetett a nemzetiségi feladatai ellátáshoz egy megfelelően felszerelt irodahelyiség mindennapos használatára. A helyiség kizárólagos használatát azonban a jogszabályi rendelkezések nem teszik kötelezővé, az tehát nem okoz visszásságot, ha néhány órában más szervezetek is használták az irodát. Az azonban minimális követelmény, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat rendelkezzen egy zárható, a képviselők számára bármikor hozzáférhető iratszekrényvel.

Összességében megállapítottuk, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításával kapcsolatban felmerülő problémák és hiányosságok a nemzetiségi jog, ezen belül a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot eredményezett. A jelzett visszásság a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának és a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal kötött együttműködési megállapodás újraszabályozásakor orvosolható.

2. A kezdeményezési, javaslattételi jog, az együttdöntési jogosítványok és az elnök szószólói tevékenysége gyakorlásának akadályai, nehézségei

Súlyos és folyamatosan fennálló gond volt, hogy a települési önkormányzat nem hívta meg a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét a képviselő-testületi ülésekre.

A helyi önkormányzat vezetői elismerték, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnöke néhány alkalomtól eltekintve nem kapott meghívót a képviselő-testületi ülésekre.

Az Njt 105. §-a szerint a települési nemzetiségi önkormányzat elnöke a települési önkormányzat képviselő-testületi és bizottsági ülésén tanácskozási joggal vesz részt. A jelzett szakasz arról is rendelkezik, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke tanácskozási joga gyakorlása során javaslatot tehet a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó, a nemzetiségi jogokat közvetlenül érintő ügy megtárgyalására, jogosult továbbá:

- felvilágosítást kérni a képviselő-testület szerveitől a nemzetiség helyzetét érintő, önkormányzati hatáskörbe tartozó ügyekben;
- feladata ellátásához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést igényelni a képviselőtestület szerveitől;
- kezdeményezni, hogy a képviselő-testület saját hatáskörben tegye meg a szükséges intézkedéseket, hatáskör hiányában kezdeményezze a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedését a nemzetiséget e minőségében érintő ügyekben.

Ezek a jogosultságok tulajdonképpen azonosak a korábbi kisebbségi szószóló jogosítványjaival, és lehetővé teszik, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke a képviselő-testületi és bizottsági üléseken a nemzetiségi közügyek intézése és a nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében eredményesen felléphessen.

A Mötv. 46. §-a szerint a zárt ülésen is részt vehet a nemzetiségi önkormányzat elnöke, de kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendjének a tárgyalásakor.

A nemzetiséget érintő ügy meghatározása a nemzetiségi közügyek esetében vitára adhat okot. Az AJB-2419/2012. számú ügyben leírt véleményt fenntartva, az adott nemzetiséget érintő ügy fogalmát a lehető legszélesebben szükséges értelmezni a településen élő nemzetiségi lakosság érdekében. A nemzetiséget érintő ügy fogalmába így beletartozhatnak a településfejlesztéssel, a lakásgazdálkodással, az épített és természeti környezet védelmével, a helyi közutak fenntartásával, a csatornázással, a csapadékvíz elvezetéssel, a helyi tömegközlekedéssel, a köztisztasággal és a foglalkoztatás megoldásával kapcsolatos kérdések is.

Az Njt. rendelkezéseire figyelemmel elfogadhatatlan az a polgármesteri válasz, hogy a képviselő-testület ülése nyilvános és azon mindenki részt vehet, tehát nem szükséges külön is meghívni a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét. Ahhoz, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke a fentiekben részletezett jogosítványjaival érdemben élhessen a testületi és bizottsági üléseken, időben meg kell hívni őt és részére az előterjesztéseket is el kell juttatni. A helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata is utalt a képviselő-testület összehívásának rendje részében, hogy a tanácskozási joggal meghívottaknak is el kell juttatni a meghívót és az őket érintő napirend anyagát.

Azzal, hogy Rakamaz városában a korábbi helyi önkormányzat a képviselő-testületi és bizottsági üléseire hosszú éveken keresztül nem hívta meg a Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét, nem biztosította a nemzetiségi autonómia megteremtéséhez szükséges alapfeltételeket, és visszasságot okozva súlyosan veszélyeztette helyi szinten a nemzetiségi jog érvényesítését.

Gondok voltak az együttműködési megállapodással is, a Roma Nemzetiségi Önkormányzat szerint annak szövegezésébe, tartalmába nem szólhattak bele.

A helyi önkormányzat a helyszíni vizsgálaton nyitottnak mutatkozott a megállapodás következő évi felülvizsgálatánál módosítására.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat szerint a helyi önkormányzat az elmúlt években egyetlen javaslatukat, kezdeményezésüket sem fogadta el. Ezzel összefüggésben is felmerült az a kérdés, hogy, a nemzetiséget érintő ügyeket elég széles körűen értelmezték-e a település vezetői. A kezdeményezések elutasításakor ugyanis többnyire arra hivatkoztak, hogy a felvetett probléma nem érinti a roma nemzetiség helyzetét, azaz nem roma ügy, s így nincs eljárási kötelezettségük. A Njt. 10. § (6) bekezdése szerint a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata részletesen szabályozza a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatait a településen működő települési nemzetiségi önkormányzattal történő együttműködés során, ide értve a javaslatok, kezdeményezések kezelését, a véleményezési és egyetértési jog gyakorlásának részletes rendjét.

Rakamaz Város Önkormányzatának képviselő-testülete a fentiekben előírtakat – vizsgálatunk időszakában – nem szabályozta a szervezeti és működési szabályzatában, mellyel megsértette a nemzetiségi jogok érvényesítésére, valamint a tisztességes eljárásra vonatkozó alapjogokat.

Különösen súlyossá attól vált az eljárási rend szabályozatlanságának hiánya, hogy a települési önkormányzat több esetben sem biztosította az egyetértési jogosítványok gyakorlási lehetőségét a Roma Nemzetiségi Önkormányzat számára.

Az Njt. 81. § (1) bekezdése szerint pedig a nemzetiségi törvény által meghatározott nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg.

Az Njt. 41. § (4) bekezdése azt rögzíti, hogy az alapító okirata szerint nemzetiségi feladatot ellátó közművelődési intézmény létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével kapcsolatos határozat meghozatalára az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor.

A helyszíni vizsgálat során kiderült, hogy több esetben sem kérte ki előzetesen a helyi önkormányzat a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését.

Rakamaz Város Önkormányzata nem kérte a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését az 1/2013. (I.14.) határozata elfogadásához, a Városi Művelődési Központ Alapító Okiratának módosításához, pedig a művelődési központ közfeladatai között nemzetiségi feladat is szerepelt. Nem kérték a könyvtár és a művelődési ház összevonása, valamint az igazgató kinevezése kapcsán sem a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését.

A jegyző is elismerte, hogy a fentiekkel összefüggésben a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem gyakorolhatta az Njt. 41. és a 81. §-aiban biztosított egyetértési jogát, sőt azt is, hogy a témát tárgyaló testületi ülésre meg sem hívták őket, ígéretet tett azonban e hiányosságok jövőbeni megszüntetésére.

A nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogának biztosítása és tényleges alkalmazása a nemzetiségi jog érvényesülésének és nemzetiségi autonómia megteremtésének az egyik legfontosabb garanciális eleme. Álláspontunk szerint, *amikor a helyi önkormányzat a nemzetiségi lakosságot érintő határozatai meghozatalánál nem biztosította az egyetértési jog megfelelő határidővel történő, jogszabályokban előírt gyakorlati alkalmazásának a lehetőségét, az a nemzetiségi jog érvényesülésével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot eredményezett.*

3. A közfoglalkoztatás szervezésével, a közfoglalkoztatottak kiválasztásával kapcsolatos problémák

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat kifogásolta, hogy a helyi önkormányzat a közfoglalkoztatás önálló szervezésével kapcsolatos indítványukat elutasította, és hogy a közfoglalkoztatottak kiválasztásába sem volt igazán beleszólási lehetőségük, csak egy alkalommal javasolhattak roma nemzetiségű személyeket közfoglalkoztatási programba.

A roma lakosság körében az egyik legnagyobb gond a munkanélküliség és a foglalkoztatás hiánya. Ezért a Roma Nemzetiségi Önkormányzat számára kiemelkedően fontos kérdés volt, hogy tudnak-e, s ha igen, milyen módon önálló közfoglalkoztatási programot szervezni, illetve a helyi önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatási programok résztvevőinek a kiválasztásakor figyelembe veszik-e a javaslataikat. Álláspontjuk szerint kevesebb a támogatottsága annak a roma önkormányzatnak, amely nem tud a helyi közfoglalkoztatási programokban közreműködni, aktív szerepet vállalni.

Az Njt. 116. § (2) bekezdése szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat – a hatósági feladatok kivételével – többek között önként vállalt feladatot láthat el a társadalmi felzárkózás, a szociális igazgatás és a közfoglalkoztatás területén is.

A vizsgált esetben ahhoz, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat saját döntése alapján közfoglalkoztatási programot szervezhessen, a helyi önkormányzat feladatainak az átruházására lett volna szükség, amihez azonban a helyi önkormányzat nem járult hozzá.

Ezzel a döntéssel megnehezítették a Roma Nemzetiségi Önkormányzat munkáját, de jogsértést nem követtek el, hiszen a helyi önkormányzat nem köteles feladatait átruházni a települési nemzetiségi önkormányzatokra.

Az AJB-5317/2012. számú ügyben készült jelentés a közfoglalkoztatási rendszerrel a roma személyek esélyegyenlősége szempontjából foglalkozott. A jelentés rögzítette, hogy a cigányság körében a foglalkoztatás esélyeit rontó tényezők – elsősorban az iskolai végzettség, illetve a szakmai képzettség alacsonyabb foka, valamint a munkahely-hiányos térségben található lakóhely – halmozottan jelentkeznek, s mindezek következtében a munkaerő-piaci helyzetük rendkívül súlyos és kiszolgáltatott.

Lényegesen több álláskereső szeretne munkához jutni, mint ahány embert ezeknek a programoknak a keretében foglalkoztatni tudnak. A jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy a roma nemzetiségi önkormányzatoknak fontos szerepük lehetne abban, hogy a rossz érdekérvényesítő képességgel rendelkező roma álláskeresők ne essenek el az igényekhez képest korlátozott munkalehetőségektől.

A közfoglalkoztatási programok akkor tudnának hatékony esélykiegyenlítő szerepet betölteni a roma lakosság tekintetében, ha eljutnának a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb helyzetű álláskeresőkhöz is. A jelentés jelezte, hogy ezt segíthetné elő, ha az érintett roma nemzetiségi önkormányzatok véleményét is ki kellene kérni a közfoglalkoztatási programok szervezésekor.

Fenntartva a korábbi jelentés megállapítását, *a közfoglalkoztatási programok szervezésénél fontos lenne a roma nemzetiségi önkormányzat véleménynyilvánítási lehetőségének biztosítása.* Szabályozás hiányában ez jelenleg csak akkor garantálható, ha a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat az együttműködési megállapodásban külön is rögzíti a közfoglalkoztatás szervezésével és a közfoglalkoztatottak kiválasztásával kapcsolatos együttműködési formákat, plusz feladatokat.

4. A nemzetiségi tanácsos kinevezésével kapcsolatos aggályok

A rendelkezésünkre álló dokumentumok szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyik képviselőjét Rakamaz Város Önkormányzata – a 70/2014. (IV. 29.) KT. határozata alapján – roma nemzetiségi tanácsosként alkalmazta 2014. május 1-jétől. Azon kívül, hogy a Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését ehhez a határozathoz sem kérték ki, a döntés más szempontból is aggályos volt. A határozat szerint a roma nemzetiségi tanácsos feladata az önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatási programban résztvevők kiválasztása és a közfoglalkoztatás szervezése volt.

Az Ötv. 21. §-a szerint a képviselő-testület a polgármesternek, bármely települési képviselőnek a javaslatára a települési képviselők közül tanácsnokokat választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását. Az adott személy azonban a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselője volt, tehát nem helyi önkormányzati képviselő, így tanácsnoknak nem választhatták meg. A dokumentumok szerint a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselője 2014. május 1-jétől nemzetiségi tanácsosként tevékenykedett az önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatási programok keretében.

Tekintettel arra, hogy az érintett személy nem tanácsnok, így az Ötv. 19. § (2) bekezdésében jelzett tiszteletdíj és természetbeni juttatás sem volt megállapítható számára, így jogszerűen csak munkaszerződéssel alkalmazhatták a jelzett területen.

Végezetül fontos kiemelni, hogy a nemzetiségi tanácsossal folytatott egyeztetés nem helyettesítette az Njt. által előírt, helyi önkormányzatnak a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal fennálló egyeztetési kötelezettségét.

Ha erre sor került – a részvételi jogosultság biztosításának elmaradásával foglalkozó részben rögzítetthez hasonlóan – az a nemzetiségi jog érvényesülésével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogokkal kapcsolatban visszásságot eredményezett.

Összegzés:

Mint ahogy arra korábban is utaltunk már, az Njt. egyértelműen rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá- és fölérendeltségi viszony. A nemzetiségi öngazgatás azonban szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzati rendszerhez. A helyi önkormányzat biztosítja ugyanis a településen tevékenykedő nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról is.

A nemzetiségi önkormányzat tehát a helyi önkormányzat segítségével és támogatásával tud a helyi nemzetiségi közügyek érdekében eredményesen fellépni. Azokon a településeken azonban, ahol valamilyen okból a két testület közötti együttműködés és munkakapcsolat megromlik – különösen, ha ennek háttérében személyes ellentétek is állnak – a nemzetiségi önkormányzat rendkívül kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet. A jelentésünkben egy ilyen – a helyi szinten kialakult konfliktusok miatt – a mindennapi működésével is küszködő Roma Nemzetiségi Önkormányzat panaszaival foglalkoztunk.

Az elmúlt években a nemzetiségi jogok törvényi szabályozása több alkalommal is módosult, elősegítve az együttműködéshez szükséges törvényi garanciák és a jogérvényesítés feltételeinek biztosítását. Jelentésünkben a feltárt jogsértések, visszasságok megszüntetését és kiküszöbölését kezdeményeztük a nemzetiségi jog általános védelme alapján. A konfliktusok megelőzésének, feloldásának alapvető feltétele az együttműködés feltételeinek, körülményeinek egyértelmű, minden részletre kiterjedő helyi szintű rögzítése. Meggyőződésünk azonban, hogy a legrészletesebb szabályozás sem pótolhatja a helyi önkormányzat jóhiszemű, nyitott hozzáállását, együttműködési készségét annak érdekében, hogy a nemzetiségi önkormányzat jogszerűen, a helyi önkormányzattal szoros munkakapcsolatban láthassa el a helyben élő nemzetiségi lakosok érdekeinek védelmét és képviselését, a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényre juttatását.

Bízunk abban, hogy a jelentésünk megállapításai és az alábbi intézkedések elősegítik az újonnan megválasztott helyi önkormányzat és Roma Nemzetiségi Önkormányzat sikeres együttműködését.

Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján kezdeményezem – a jogutód – Rakamaz Város Önkormányzatának képviselő-testületénél, hogy

1. a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában és a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal kötött együttműködési megállapodásban szabályozzák – részletesen és konkrétan meghatározva – a helyiséghasználatot, a személyi és tárgyi feltételeket, azok végrehajtásának biztosítását, továbbá a javaslatok és kezdeményezések kezelésének, valamint a véleményezési és egyetértési jog gyakorlásának részletes rendjét;
2. a nemzetiségi lakosságot érintő határozatai meghozatalánál és minden esetben, amikor azt törvény előírja, biztosítsák a Roma Nemzetiségi Önkormányzat részére az egyetértési jog megfelelő határidővel történő, jogszabályokban előírt gyakorlati alkalmazásának a lehetőségét;
3. a tanácskozási joggal rendelkező Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét minden esetben hívják meg a helyi önkormányzat képviselő-testületi és bizottsági üléseire, és részére a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon juttassák el az előterjesztéseket;
4. az új bizottsági rendszer kialakításakor – a nemzetiségi önkormányzatokkal egyeztetve, azok véleményére figyelemmel – fontolják meg a nemzetiségi bizottság létrehozását, vagy a nemzetiségi feladat más bizottsághoz történő telepítését;

5. közös-testületi ülésen vitassák meg a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal a közfoglalkoztatás szervezésével és a közfoglalkoztatottak kiválasztásával kapcsolatos problémákat, a kialakítható együttműködési formákat és lehetőségeket, és ezeket rögzítsék az együttműködési megállapodásban;
6. vizsgálják felül és pontosítsák a nemzetiségi tanácsos feladatkörét, illetve egyértelműen rögzítsék, hogy az alkalmazása nem érintheti és nem is helyettesítheti a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal fennálló egyeztetési kötelezettségeket.

Az Ajbt. 31. § alapján felkérem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy

7. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-ában biztosított eszközeivel élve segítse elő a nemzetiségi jogok minél teljesebb érvényesülését Rakamaz városában.

Budapest, 2014. november

Székely László sk. Szalayné Sándor Erzsébet sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-922/2014. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Gimnáziumba járó 11. évfolyamos tanuló fordult hozzám a panaszával. Beadványa szerint a Nemzeti Közszerológálati Egyetem (továbbiakban NKE) Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának alapképzési szakára kíván a jövő tanévben felvételizni, ahova – az egyetemi nyílt napján kapott tájékoztatás szerint – felvételi követelmény angol nyelvből a középfokú B2 típusú nyelvvizsga.

A panaszos ugyanakkor előadta, hogy eddigi tanulmányai során első idegen nyelvként a német nyelvet tanulta, ebből fog érettségizni is. A gimnáziumban jelenleg második nyelvként tanulja az angolt, de egy éven belül nincs lehetősége nyelvvizsgát tenni. Úgy véli a szabályozás elzárja az egyetemre való felvételtől csak azért, mert nem az angol az első idegen nyelve, holott tanulmányi eredményei jók, és testi adottságai alapján is minden esélye meg lenne arra, hogy felvételt nyerjen.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a Nemzeti Közszerológálati Egyetem rektorától, az emberi erőforrások, a közigazgatási és igazságügyi, valamint a honvédelmi minisztertől.

Az érintett alapvető jog

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- A Nemzeti Közszerológálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény (NKE tv.)
- A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Kormányrendelet
- A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (NAT)
- A közigazgatási, rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az évenként felvehető hallgatói létszám megállapításával és elosztásával kapcsolatos eljárás részletes szabályairól, a Nemzeti Közszerológálati Egyetemre történő felvétel különös feltételeiről, valamint a külföldi hallgatók Nemzeti Közszerológálati Egyetemre történő felvételének, jogállásának és tanulmányainak részletes szabályairól szóló 1/2013. (I. 8.) KIM rendelet (KIM rendelet)

A megállapított tényállás

1.1. Az emberi erőforrások minisztere nevében *a felsőoktatásért felelős államtitkár* válaszolt, aki kifejtette, hogy az NKE katonai felsőoktatási képzéseire az NKE tv., továbbá az NKE tv. felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok vonatkoznak, mivel az NKE tv. 2. §-a értelmében az NKE tv-ben nem szabályozott kérdésekben kell az Nft-t alkalmazni. Továbbá az NKE tv. 44. § (2) bekezdés b) pontja alapján a KIM Rendelet 11. § (1) – (2) bekezdései szabályozzák az NKE-re történő felvétel különös feltételeit. Az államtitkár véleménye szerint az előzőek miatt a panaszos által sérelmezett felvételi követelmény megfelel a KIM rendeletnek.

Az államtitkár jelezte továbbá, hogy a kérdéses nyelvi követelmény nem újszerű, hiszen mind a 2012., mind a 2013. évi általános felvételi eljárásban már felvételi követelmény volt az angol nyelvtudás.

1.2. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* tájékoztatása szerint a Hadtudományi és Honvédtisztoképző Karon a 2014. évi felvételi eljárásban katonai logisztika, katonai üzemeltetés, katonai vezetői alapképzési szakokat hirdetett meg. Valamennyi felsorolt szak a közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területhez tartozik a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. számú melléklete alapján. Az Nftv. 104. § (1) bekezdése értelmében „E törvény rendelkezéseit az közigazgatási, a rendvédelmi, a katonai felsőoktatásra, valamint az ilyen képzést folytató felsőoktatási intézményre, az intézményben foglalkoztatottakra, hallgatókra vonatkozóan a Nemzeti Közszerződési Egyetemről szóló törvényben meghatározott eltéréssel kell alkalmazni. A honvéd tisztjelöltek tisztjelöltségi szolgálati viszonya tekintetében e törvényt a honvédek jogállásáról szóló törvényben foglalt eltérésekkel együtt kell alkalmazni.” Ehhez kapcsolódóan az NKE tv. 44. § (2) bekezdés b) pontja felhatalmazza a közigazgatás-fejlesztésért felelős minisztert, hogy – a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben határozza meg az Egyetemre történő felvétel különös feltételeit.” E felhatalmazás alapján a közigazgatási és igazságügyi miniszter kiadta a KIM rendeletet, melynek rendelkezéseit már a 2013. évi felvételi eljárásban is alkalmazni kellett.

Az NKE katonai képzést folytató karára történő felvétel különös feltételeiről a KIM rendelet 11-12. §-ai rendelkeznek, amelyet az egyes igazságügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 5/2014. (I. 27.) KIM rendelet módosított. A KIM rendelet 11. §-ának 2013. január 9-től 2014. január 27-ig hatályos vizsgálat szempontjából releváns szövege szerint „(1) A *katonai vezetői alapképzési* szak nappali munkarendű, államilag támogatott képzésére a jelentkezési feltétel *az angol nyelvből tett államilag elismert vagy azzal egyenértékű B2 szintű (korábban középfokú) komplex (korábban C típusú) nyelvvizsga.* (2) A *katonai üzemeltetői és katonai logisztikai alapképzési* szak nappali munkarendű, államilag támogatott képzésére jelentkezési feltétel *az angol nyelvből tett államilag elismert vagy azzal egyenértékű B2 szintű (korábban középfokú) komplex (korábban C típusú) nyelvvizsga,* és alkalmassági vizsga.” A 2014. január 28-tól hatályos szöveg a katonai vezetői, üzemeltetői és logisztikai alapképzési szakok nyelvi követelményeit nem változtatta meg, ugyanakkor a katonai képzést folytató további szakon, a biztonság- és védelempolitikai alapképzési szak és mesterszak tekintetében jelentkezési *feltételként fogalmazta meg egy idegen nyelvből államilag elismert B2 szintű (korábban középfokú) komplex (korábban C típusú) nyelvvizsga vagy azzal egyenértékű okirat meglétét.*

A miniszter hivatkozott továbbá az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésére, amely alapján a Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalása, a nemzetközi békeműveletekben való részvétele, az Észak-atlanti Szerződés Szervezeti (NATO) tagságból eredő feladatai és kötelezettségei az angol nyelv magas szintű ismeretét kívánják meg a tiszti állománytól. A nyelvtudásra vonatkozó felvételi követelményt a későbbi tiszti állományba vétel szempontjából is indokoltnak tartja mivel, a Magyar Honvédség hivatásos tisztté avatás feltétele angol nyelvből államilag elismert B2 szintnek (középfokúnak) megfelelő komplex katonai szakanyaggal bővített / katonai szakmai vagy STANAG 6001. 2.2.2.2. nyelvvizsga. Véleménye szerint az angol szaknyelvi készségeknek az alapképzés során történő megfelelő szintű elsajátítása akkor biztosítható, ha a hallgató tanulmányainak megkezdésekor már igazolhatóan rendelkezik az angol nyelv középszintű tudásával.

Végül hangsúlyozta, hogy a nyelvi felvételi követelmény nem áll közvetlenül összefüggésben NAT-tal, mivel az a köznevelési intézményekre ró kötelezettséget. Véleménye szerint e követelmény és a KIM rendeletben előírt nyelvi felvételi követelmény összhangjának vizsgálata – tekintettel a szabályozás eltérő személyi és tárgyi körére, hatályára – jogi szempontból irreleváns.

A miniszter jelezte egyben, hogy az NKE tv. 43. §-a értelmében: „A közigazgatási, a rendészeti, a katonai és a nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeit a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter – a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben szabályozza.” E rendelkezés újraszabályozása folyamatban van.

1.3. A *honvédelmi miniszter* válaszában kifejtettek jelentős része megegyezett a közigazgatási és igazságügyi miniszter már ismertetett véleményével, ezért az azonos részek ismertetésétől eltekintek, csak az eltérésekre térek ki.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a nemzeti felsőoktatás része az NKE katonai képzést folytató karainak képzései, amelyek célja a közigazgatást, a hon- és rendvédelmet érintő tevékenységet végző szakemberek képzése, a hon- és rendvédelmi szervek tisztí utánpótlásának biztosítása, valamint az egységesülő közszolgálati életpályák közti átjárhatóság megteremtése. Hivatkozott az NKE tv. preambuluma, amely kiemeli, hogy az egyetemnek a tisztí utánpótlás képzésekor tekintettel kell lennie a Magyar Honvédség és a rendészeti szervek feladataira, sajátos szolgálati és életviszonyaira, valamint az egyes hivatásrendek képzési és kiképzési rendszereiben előzetesen megszerzett ismereteire is. Mindezen célok megvalósítása érdekében az NKE tv. a vezetői, az oktatói és a hallgatói jogállás, a fenntartói jogok, a finanszírozás, valamint az NKE irányításának, szervezetének és működésének szabályozásakor Nftv-től eltérő, sajátos szabályokat állapít meg. A két törvény kapcsolatát az Nftv. 104. § (1) bekezdése rendezi, amely kimondja, hogy a katonai felsőoktatásra az Nftv-t, valamint a végrehajtására kiadott rendeleteket akkor és annyiban lehet alkalmazni, ha az NKE tv., továbbá a tisztjelölti szolgálati viszony tekintetében a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.), valamint a végrehajtásukra kiadott rendeletek a tárgykörben nem állapítanak meg különös szabályt. A miniszter hangsúlyozta, hogy az eltérő szabályok nem „öncélúak,” hanem azokat a honvédtisztí alapképzés és a honvédtisztí életpálya indokolja. Az NKE tv., valamint a KIM rendelet lehetőséget biztosít az NKE-re történő felvétel különös feltételeinek meghatározására.

A miniszter utalt arra is, hogy a 2011/2012-es tanévtől a katonai alapképzésre bemeneti követelményként *angol vagy francia nyelvből* államilag elismert, vagy azzal egyenértékű középfokú komplex nyelvvizsga került meghatározásra. A bemeneti követelmények ismételt megváltozását a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően a Felsőoktatási felvételi tájékoztatóban a megadott időben megjelentették.

Szakmai álláspontja szerint az angol nyelvi felvételi követelmény összeegyeztethető NAT azon rendelkezésével is, miszerint az első idegen nyelv angol, német, francia és kínai lehet. Kifejtette, hogy a KIM rendelet és a NAT szabályozási tárgyai (idegen nyelv oktatása/felvételi követelmények) kétségtelenül kapcsolódnak egymáshoz, lényegüket tekintve azonban mégis különböznek a szabályozni kívánt életviszonyokban és a honvédtisztí életpálya sajátosságai miatt. A miniszter válaszában jelezte azt is, hogy a katonai alapképzés mindhárom szakán (katonai vezetői, katonai logisztikai, katonai üzemeltetési) a képzés részeként angol nyelvű szakmai anyagokat dolgoznak fel, sőt vannak olyan kurzusok, ahol angol nyelvű előadásokat hallgatnak a tisztjelöltek.

1.4. A *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* (a továbbiakban: NKE) rektorának tájékoztatása és a szakminiszterek válaszai közötti jelentős átfedések miatt szintén csak a válasz azon részleteinek ismertetésére térek ki, amelyek a többi válaszadóéhoz képest új körülményeket tárnak fel.

A rektor hangsúlyozta, hogy a képzési és kimeneti követelmények az alapképzésben végzett katonai vezetőtől és katonai üzemeltetőtől magabiztos angol katonai szaknyelvi kommunikációs készségeket követelnek meg, továbbá a katonai logisztikai vezető esetében a képzési és kimeneti követelmények a szakképzettség gyakorlásához szükséges adottságok és készségek között határozzák meg a parancsnoki, vezetői beosztás és a szakmai feladatok többnemzeti környezetben történő ellátását biztosító angol szaknyelvi készségeket.

A NATO munkanyelve elsősorban az angol és Magyarország NATO műveletekben való aktív szerepvállalása révén folyamatosan szükség van az angol nyelvet magas szinten beszélő tisztekre. Az alapkózat megszerzésének feltételeként megfogalmazott szaknyelvi követelmény okán a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar rendkívül nagy hangsúlyt fektet a nyelvoktatásra az Idegen Nyelvi és Szaknyelvi Központon keresztül. A tanterv 180 órát biztosít a tisztképzésben részt vevő hallgatóknak kötelező órarendi keretek között.

A rektor – a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel azonosan – jelezte, hogy a közigazgatási, a rendészeti, a katonai és a nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeinek újraszabályozása folyamatban van.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Az Nftv. 2. § (2) bekezdése értelmében a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – *az oktatásért felelős* miniszter gyakorolja. Az NKE tv. 4. § értelmében az NKE fenntartói jogait Fenntartói Testület útján a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, az igazságügyért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter és a rendészetért felelős miniszter, mint fenntartó miniszterek közösen gyakorolják. Ugyanakkor az NKE tv. 40. § (1) bekezdés c) pontja alapján a katonai felsőoktatás tekintetében a honvédelemért felelős miniszter a felügyeletet gyakorló miniszter.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése d) pontja értelmében a felsőoktatással kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult minisztériumok központi államigazgatási szervnek minősülnek, így azok tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Az ombudsman vizsgálati jogosultsága emellett a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggő egyedi döntéseken túlmutatóan kiterjed a felsőoktatási felvételi rendszerre vonatkozó szabályozásra is: annak meghatározása állami feladat, e szabályok természetes személyek nagyobb csoportját érintik.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy 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 vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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 teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság 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 élel azt 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 foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, 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 határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. 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.

Egy 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 követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben az egyetemi felvételi eljárás feltételrendszere – működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alaptörvény XI. cikke deklarálja, hogy Magyarország minden magyar állampolgárnak biztosítja a művelődéshez való jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával.

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételéül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül*, a felsőoktatás területén *az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg*.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A felsőfokú oktatáshoz való hozzáférhetőségével kapcsolatos szabályrendszert az Nftv. határozza meg, amelynek 1. § (2) bekezdése értelmében „*e törvény hatálya kiterjed a felsőoktatás tevékenységében és irányításában részt vevő valamennyi személyre, szervezetre, valamint a magyar felsőoktatási intézményeknek a Magyarország területén kívül folytatott felsőoktatási tevékenységére.*” Ugyanakkor az NKE tv. preambuluma szerint „*a magyar felsőoktatási rendszer részeként a közigazgatási, rendészeti és katonai képzést folytató Nemzeti Közszerületi Egyetem tevékenységének célja a közigazgatást, a hon- és rendvédelmet érintő tevékenységet végző szakemberek képzése, a hon- és rendvédelmi szervek tisztii utánpótlásának biztosítása, valamint az egységesülő közszerületi életpályák közötti átjárhatóság megteremtése. Az intézménynek a tisztii utánpótlás képzése során tekintettel kell lennie a Magyar Honvédség és a rendészeti szervek feladataira, sajátos szerületi és életviszonyaira, valamint az egyes hivatásrendek képzési és kiképzési rendszereiben előzetesen megszerzett ismeretekre is.*” Figyelemmel az előzőekre, tehát a *honvédség és a rendészeti szervek feladataira, sajátos szerületi és életviszonyaira, valamint az egyes hivatásrendek képzési és kiképzési rendszereiben előzetesen megszerzett ismereteire az Nftv. 104. § (1) bekezdése rögzíti a törvénytől való eltérés eseteit, mikor kimondja, hogy „e törvény rendelkezéseit a közigazgatási, rendészeti, a katonai felsőoktatásra, valamint az ilyen képzést folytató felsőoktatási intézményre, az intézményben foglalkoztatottakra, hallgatókra vonatkozóan a Nemzeti Közszerületi Egyetemről szóló törvényben meghatározott eltéréssel kell alkalmazni. A honvéd tisztjelöltek tisztjelölti szerületi viszonya tekintetében e törvényt a honvédek jogállásáról szóló törvényben foglalt eltérésekkel együtt kell alkalmazni.*”

Ezzel összhangban lévő párhuzamos rendelkezést tartalmaz az NKE tv. 2. § bekezdése, miként rögzíti, hogy „az e törvényben nem szabályozott kérdésekben az Nftv. rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A fentiek alapján – egyetértve valamennyi megkeresett szerv álláspontjával – egyértelmű, hogy a vizsgált két azonos szintű jogforrás, a két törvény az Nftv. és az NKE tv. „egymással a lex generalis – lex speciales viszonyban áll,” vagyis a vizsgálat alapját képező katonai felsőoktatásra vonatkozó kérdések megítélésakor elsőként a törvényben rögzített különös eljárási szabályok érvényesülnek, speciális törvényi szabályozás hiányában pedig az általános szabályok alkalmazandók.

2. A fentiek ismeretében tekintetem át alkotmányossági szempontból az Nftv. és az NKE tv. felsőoktatási képzésre történő felvétel feltételeit meghatározó rendelkezéseket.

Az Nftv. 40. § (2) bekezdése értelmében alapképzésre és osztatlan képzésre történő felvétel feltétele az érettségi vizsga sikeres teljesítése, *feltétele lehet meghatározott szintű nyelvtudás*, feltétele lehet egészségügyi -, szakmai -, pályaalkalmassági vizsgálat.

Az NKE tv. idegennyelv-tudásra vonatkozó felvételi követelményeket nem tartalmaz, ezzel szemben a törvény 44. § (2) bekezdés b) pontja felhatalmazza a közigazgatás-fejlesztésért felelős minisztert, hogy – a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben határozza meg az NKE-re történő felvétel különös feltételeit. E felhatalmazással élve a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter kiadta KIM rendeletet. E jogszabály 11. § (1) és a (2) bekezdései értelmében – többek között – a katonai vezetői, továbbá a katonai üzemeltetési és katonai logisztikai *alapképzésre* a jelentkezési feltétel az angol nyelvből tett államilag elismert vagy azzal egyenértékű B2 szintű (korábban középfokú) komplex (korábban C típusú) nyelvvizsga. A szakasz (3) bekezdése alapján pedig a katonai vezetői, katonai üzemeltetési, katonai műveleti logisztikai *mesterképzési szak* képzéseire ugyancsak angol nyelvből középfokú (B2) komplex (korábban C típusú) államilag elismert nyelvvizsgával, vagy azzal egyenértékű okirattal lehet jelentkezni.

Amint azt már fentebb rögzítettem a felvételi követelmények általános szabályait az Nftv. rögzíti, miszerint a felsőfokú képzésben való részvétel *feltétele lehet meghatározott szintű nyelvtudás*. Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatásról és a külföldön kiállított, idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok Magyarországon történő honosításáról szóló 137/2008. (V. 16.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése értelmében *nyelvvizsga* az Európa Tanács Közös Európai Referenciakeretében (a továbbiakban: KER) ajánlott hatfokozatú rendszer *alábbi négy szintjén tehető: A2 (belépőfok), B1 (alapfok), B2 (középfok), C1 (felsőfok)*. A katonai felsőoktatásra vonatkozó az Nftv.-től eltérő speciális felvételi szabályok megállapítására szintén a jogforrási hierarchiában azonos szinten elhelyezkedő törvényben lenne mód, hiszen mind az Nftv, mind az NKE tv. azt rögzíti, hogy a különös törvényi szabályok hiányában a katonai felsőoktatásra is az Nftv. az irányadó.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az NKE tv. nem fogalmazott meg az Nftv. nyelvvizsga szintjére vonatkozó általános felvételi követelményeitől eltérő szabályokat, amely alapján a katonai felsőoktatás felvételi követelményeire vonatkozó törvényi szabályok szerint csak meghatározott szintű, és nem egy kiválasztott idegennyelv tudása lenne megkövetelhető a jelentkezőktől.

Az Nftv.-től eltérő felvételi szabályok megkövetelése ugyanakkor – egyes speciális esetekben pl. katonai felsőoktatás – nem kizárt, de az érintett szaktárcák vezetői által kifejtett véleményekkel szemben álláspontom szerint az eltérő szabályok megfogalmazásakor figyelemmel kell lenni a jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában betöltött helyükre is. Az Nftv. felvételi követelményekre vonatkozó szabályait katonai felsőoktatás esetén sem írhatja felül miniszteri rendeleti szintű jogforrás, hiszen a miniszteri rendelet szabályai nem lehetnek ellentétesek a törvényi szintű szabályokkal, még akkor sem, ha a miniszteri rendeletet törvényi felhatalmazás alapján adták ki.

Álláspontom szerint nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével az a megoldás, amely a garanciális jellegű törvényi szabályoktól nem az abban foglalt, elvárt feltételek mellett tér el. Ha egy kódexjellegű törvény maga állapítja meg az eltérés lehetőségét és annak feltételeit, akkor a jogalkotónak tiszteletben kell ezt tartania, nem delegálhatja más, különösen nem alacsonyabb, rendeleti normaszintre az eltérő feltételt meghatározó szabályt. Ez alól legfeljebb az eltérő szabályokkal összefüggő technikai részletszabályok jelenthetnek kivételt, de magát az eltérő feltételt ekkor is az általánosan (pl. törvény) vagy konkrétan kijelölt (pl. NKE tv.) normának kell tartalmaznia. Jelen esetben maga az Nftv. tételesen és konkrétan határozza meg azt, hogy mely törvényben van lehetőség az akár jelentős mértékű eltérésre, amely egyben korlátot is állít a jogalkotó elé.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a katonai felsőoktatásra vonatkozóan lehetséges az Nftv-től eltérő speciális követelményrendszer felállítása, azonban az Nftv-ben rögzített szabályoktól való eltérésre a formai alkotmányossági kritériumok tiszteletben tartása mellett csak a konkrétan megjelölt törvényi szintű jogszabályban, azaz az NKE tv.-ben kerülhet sor. Ebből következően az a jogi helyzet, hogy a törvényi felhatalmazás alapján született miniszteri rendelet állapít meg a garanciális törvényi követelményektől eltérő feltételeket a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem a miniszteri rendeleti szintű szabályok kapcsán, hogy a jogforrási hierarchia elvére tekintettel az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a jogforrási hierarchia magasabb szintű normájával, vagyis a miniszteri rendelet az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes a törvénnyel. A fennálló alkotmányossági aggályoktól függetlenül, figyelemmel mind a hallgatók, mind pedig az NKE folyamatos működésének érdekére – az alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése helyett – a visszas helyzet megszüntetésére a jogalkotó figyelmét kívánom felhívni.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeli bekövetkezése lehetőségének elkerülése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatás-fejlesztésért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy – a honvédelmi miniszterrel és az emberi erőforrás miniszterrel együttműködve az Nft. 104. § (1) bekezdése, valamint a KIM rendelet 11. § (1) és (2) bekezdése között jelenleg fennálló visszas jogi helyzetet szüntesse meg.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-938/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Sipos Beáta

Az eljárás megindítása

Egy ruszin nemzetiséghez tartozó képviselő fordult beadvánnyal a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez a nemzetiségi képviselőket érintő összeférhetetlenség ellentmondásos szabályozása miatt. A panaszos az egyik megyei kormányhivatal élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságánál dolgozik hatósági főállatorvosként. Helyi nemzetiségi képviselő egy másik megye területi, valamint települési nemzetiségi önkormányzatánál, és tagja az Országos Ruszin Önkormányzatnak is.

Beadványában azt kifogásolta, hogy az Országos Ruszin Önkormányzat elnöke összeférhetetlenség megállapítását kezdeményezte az országos ruszin képviselői mandátumával kapcsolatban. A panaszos nem értett egyet az összeférhetetlenségére vonatkozó hivatkozásokkal, mivel a megyei szakigazgatási szervnél nemzetiségi ügyekkel nem foglalkozott és vitatja az összeférhetetlenséggel összefüggésben felvetett illetékességi szempontokat is.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való jogával, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére figyelemmel – az 1. § (2) bekezdésének c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani kötelességnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetessel együttműködésben vizsgálatot indítottunk.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: *„A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.”* [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] *„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés];
- A nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való joga: *„A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- *„A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.”* [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés];
- Közügyekben való részvétel joga, választójog: *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”* [Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés];

- A közhivatal viseléséhez való jog: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” [Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdés];
- Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.” [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés];
- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- Az alapvető jogok korlátozása: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.);
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.).

A megállapított tényállás

A ruszin nemzetiségi képviselő azt sérelmezte, hogy az Országos Ruszin Önkormányzat elnöke összeférhetlenség megállapítását kezdeményezte az országos ruszin képviselői mandátumával kapcsolatban. A vizsgálat során munkatársam többször is egyeztetett a panaszossal, aki szerint az Országos Ruszin Önkormányzat a munkáltatója figyelmét is felhívta az összeférhetlenségre. Ennek következtében a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban felszólította a panaszost az összeférhetlenség megszüntetésére és tájékoztatta, hogy ha az összeférhetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik. A panaszos ezért a megjelölt határidőn belül eljuttatta az érintett országos nemzetiségi önkormányzat közgyűléséhez írásbeli lemondását a képviselői megbízatásáról, melynek következtében a megbízatása meg is szűnt.

A konkrét panaszügy a nemzetiségi képviselők összeférhetlenségét megállapító jogi rendelkezésekkel összefüggésben olyan szabályozási hiányosságokra és ellentmondásokra hívta fel a figyelmünket, amelyek alapján szükségessé vált a témához kapcsolódó jogszabályok további önálló vizsgálata. Ennek során összevetettük az Njt. és a Kttv. nemzetiségi képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályait, áttekintettük a kérdéskör fontosabb Alkotmánybírósági határozatait, valamint a jogelődként tevékenykedő nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosainak kapcsolódó anyagait.

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) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján a nemzetiségi önkormányzat hatóságnak minősül.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés c) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére. A konkrét panaszügy vizsgálatát – hivatalból kezdeményezett eljárás keretében – kiterjesztettük valamennyi nemzetiségi közösséget érintő nemzetiségi képviselői mandátum összeférhetetlenségére vonatkozó jogi szabályozás vizsgálatára.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz 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 vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az alapvető jogok biztosa a 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást. A törvény feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

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 szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

E jelentést az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közösen készítettük a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettessel, aki folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik a témát érintő vizsgálatainkban.

II. Az alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztat fel, autonóm, objektív és neutrális módon jár el. Az ombudsman ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből következő 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.

A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB. határozat indoklása tartalmazza: *„a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.”*

2. A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza meg. A nemzetiségek jogait az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szabályozza azzal a különbséggel, hogy a korábbi szabályozás a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szolt, míg a hatályos Alaptörvény a nemzetiségekről rendelkezik. A nemzetiségek védelmére Magyarország több nemzetközi szerződés alapján is köteles (például: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Koppenhágai Dokumentum, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény stb.).

Az Alaptörvény rendelkezése szerint *a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők*. Ez a speciális státusz annak kifejezése, hogy a nemzetiségek tagjai nem bírhatnak kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez tartozók.

Az Alaptörvény *új eleme*, hogy biztosítja minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgár *önazonosságának szabad vállalásához és megőrzéséhez való jogát*. A nemzetiségeket alapvetően kulturális és nyelvi identitásuk, valamint tagjaik közösségükkel való összetartozás-tudata különbözteti meg a többségtől. Ez feltételezi, hogy a nemzetiséghez tartozók kölcsönösen elfogadják egymást az adott közösség tagjának. Az egyén döntésétől függ, hogy kész-e nemzetiségi identitását vállalni, illetve azt mások előtt kinyilvánítani. Nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkényesen) egy nemzetiség tagjának nyilvánítsa.

A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van *az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz*. A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy *helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre*. Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint *a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga*. Az Alkotmány nem határozza meg azonban ezeknek a jogoknak a konkrét tartalmát, a joggyakorlás szabályait. *A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál ezért a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, mely döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg*. A közéletben való részvételnek, a képviseletnek és így az önkormányzatok létrehozásának a szabályozása több alapvető alkotmányjogi rendelkezéssel függ össze. Ezek között különösen

fontos szerepe van a választási rendszernek, de nagy a jelentősége az önkormányzatok felépítésének, hatáskörének, más állami szervekkel való kapcsolatának is [45/2005. (XII. 14.) AB határozat].

A nemzetiségi önkormányzásra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, amely elvileg és alapvetően csak a jogosulti kör vonatkozásában tér el a „többség” öngazgatási jogától. Megemlítendő ugyanakkor, hogy míg a helyi önkormányzatok jogairól az Alaptörvény részletesen szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzít, addig a nemzetiségi közösségek jogainak, ezen belül is az önkormányzáshoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csupán megemlíti ezeket. Mivel azonban az önkormányzáshoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

A jogalkotó az Njt.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. Az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése szerint: „*A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.*” Az Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, és széles körben biztosítsa. Az Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja az anyanyelvű oktatást, garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

3. Az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése fogalmazza meg, hogy „*Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.*” A közhivatal viselésének a joga tehát a magyar állampolgárokat illeti meg, de nem alanyi jogként.

Az Alkotmánybíróság a 638/B/1997. AB határozatában mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 70. § (6) bekezdése a közügyekben való részvétel jogát és a közhivatal viselésének jogát az állampolgári minőséghez kapcsolja. E rendelkezés azt az alapjogi követelményt írja elő, hogy a közhivatal viselésének a jogától senkit sem szabad megfosztani. Nem tartalmazza viszont azt, hogy az állam polgárainak meghatározott közhivatal viselésére van alanyi joga.”

Az Alaptörvény nem határozza meg azt, hogy mit jelent a közhivatal fogalma, de az bizonyos, hogy a közszolgálatban dolgozók ide tartoznak. Az Alaptörvény nevesít bizonyos feltételeket, így azt, hogy törvény szakmai, képzettségi és rátermettségi kritériumokat írhat elő, továbbá egyes közhivatalok esetében a pártok tagjait és a pártok tisztségviselőit kizárhatja. Lényeges, hogy a közhivatal viselése kivételt jelent az Európai Unión belül a személyek szabad mozgása kapcsán a munkavállalás lehetősége alól, így a közhivatal viselésének állampolgársághoz történő kötése az európai uniós szabályoknak is megfelel.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának feltételei, főbb jellemzői:

A Magyarországon élő nemzetiségek – mint ahogy azt az előző fejezetben is hangsúlyoztuk az Alaptörvénnyel összhangban – helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvények határozzák meg. A nemzetiségek önkormányzatainak választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napján kell megtartani.

Az Njt. tartalmazza a nemzetiségi önkormányzati szinteket és létrehozásuk alapvető szabályait is, mely szerint az egyes nemzetiségek közvetlen választással a községben, a városban és a fővárosi kerületben települési, a fővárosban és a megyében területi (a továbbiakban együtt: helyi), valamint országos nemzetiségi önkormányzatot hozhatnak létre [Njt. 50. § a) és b) pont].

A hivatkozott jogszabály részletesen szabályozza az aktív és a passzív választójog feltételeit (Njt. 53 - 54. §). A választáson választó az lehet, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A névjegyzékbe azt a személyt kell kérelmére felvenni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik, az Njt.-ben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és a nemzetiséghez tartozását a meghatározott tartalommal és meghatározott eljárási rendben megvallja (*aktív választójog*). A választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgár választható, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható, a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri (*passzív választójog*).

A választások kitűzésére vonatkozóan a törvény szintenként külön szabályozást tartalmaz (Njt. 56. §). A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri. A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a fővárosban, megyében kitűzött települési választások száma legalább tíz. Az országos nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitűzése nincs külön feltételhez kötve.

E szigorúbb szabályozás célja az, hogy mind a településeken, mind pedig a területi szinten csak a tényleges, népszámlálási adatokkal alátámasztott közösségi háttér megléte esetén jöjjenek létre nemzetiségi önkormányzatok. Ugyanakkor az is releváns, hogy egy nemzetiség országos képviselete akkor is biztosított legyen, ha más szinten nem alakít nemzetiségi önkormányzatot. *Ez kifejezetten fontos a kevesebb főt számláló nemzetiségek vonatkozásában, például a konkrét esetben a ruszin nemzetiségnél is.*

A nemzetiségi önkormányzati jogok a nemzetiséghez tartozó választópolgárok közösségét illetik meg, akik ezeket a jogaikat törvényben meghatározott módon, választott képviselőik útján gyakorolják. A nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörök a nemzetiségi önkormányzat testületéhez tartoznak, a nemzetiségi önkormányzatot az elnök képviseli. A települési nemzetiségi önkormányzat testülete a képviselő-testület, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete a közgyűlés.

Az Njt. kiemeli, hogy sem a nemzetiségi önkormányzatok között, sem pedig a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

Fontos garanciális szabály, hogy nemzetiségi önkormányzatnak az Njt. állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört, ezzel egyidejűleg a kötelező feladat- és hatáskör ellátásához az Országgyűlés biztosítja az azzal arányban álló forrást és eszközrendszert. A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben – a törvény keretei között – önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el. A nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz, önállóan igazgat, tulajdona tekintetében tulajdonosként jár el, önállóan megalkotja költségvetését és ezen alapuló költségvetési gazdálkodást folytat.

A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése során együttműködnek az állami és helyi önkormányzati szervekkel.

Fontos jogosítványként fogalmazható meg, hogy a nemzetiségi önkormányzat részt vehet például a települési önkormányzat nemzetiségi lakosságát érintő döntéseinek a meghozatalában. A részvételi jogosítványok formáinak tekinthetők az egyetértési, a véleményezési, és a megkeresési, kezdeményezési jog. A nemzetiségi jogok számos életterületen megjelenhetnek, így például a közoktatásban, a foglalkoztatásban, a lakásgazdálkodásban, a település közművesítésének – az egyenlő bánásmód követelménye szerinti – megvalósítása során is, stb.

A részvételi jogosultságok szabályozásának célja, hogy a nemzetiségi önkormányzat az összes olyan lényeges kérdésben, amely az általa képviselt közösséget érinti, vagy érintheti, de a települési önkormányzat hatáskörébe tartozik, megkerülhetetlen legyen, és érdekeit a helyi önkormányzat köteles legyen figyelembe venni. *A részvételi jogok jelentőségét az együttműködés, egymás érdekeinek kölcsönös tiszteletben tartása adja, mely a helyi közjó megvalósításához vezethet.*

Kiemelt jelentőséggel bírnak a nemzetiségek életében az országos nemzetiségi önkormányzatok, tekintettel arra, hogy ez a szint tudja leghangsúlyosabban érvényesíteni a konkrét nemzetiségi csoport főbb érdekeit. Az országos nemzetiségi önkormányzatok jelenítik meg a társadalom számára az általuk képviselt nemzetiségi közösség helyzetét, problémáit, és legfőképpen a nemzetiségi csoport kulturális, történelmi értékeit, hagyományait.

Az Njt. az országos nemzetiségi önkormányzat feladataiként a következőket említi:

Az országos nemzetiségi önkormányzat

- amennyiben a településen nem működik nemzetiségi önkormányzat, ellátja az adott nemzetiségi közösséggel kapcsolatosan a településen jelentkező érdek-képviselési, érdekvédelmi feladatokat,
- a megyei önkormányzat által ellátott önkormányzati feladatok kapcsán – külön törvényben meghatározott – érdek-képviselési, érdekvédelmi tevékenységet fejt ki,
- ellátja az általa képviselt nemzetiség érdekeinek országos szintű képviselését és védelmét,
- a nemzetiségi kulturális autonómia fejlesztése érdekében országos szintű nemzetiségi intézményhálózatot tart fenn,
- véleményt nyilvánít az általa képviselt nemzetiségeket e minőségben érintő jogszabályok tervezetéről,
- véleményt nyilvánít a nemzetiségek védelmével kapcsolatos két- és többoldalú nemzetközi megállapodások hazai végrehajtásáról és kezdeményezi az abban foglaltak érvényesítéséhez szükséges intézkedések megtételét,
- a képviselt nemzetiségek csoportjait érintő kérdésekben közigazgatási szervektől tájékoztatást kérhet, részükre javaslatot tehet, a hatáskörükbe tartozó ügyekben intézkedést kezdeményezhet,
- egyetértési jogot gyakorol – az adott nemzetiséget közvetlenül érintő kérdésekben – a fejlesztési tervekkel kapcsolatban.

Az országos önkormányzat vélemény-nyilvánításának kiemelt szerepe van az alábbi területek szabályozása kapcsán: a nemzetiség történelmi hagyományokkal rendelkező településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos jogszabály (ide nem értve a helyi önkormányzat rendeletét) és a köznevelési törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletek megalkotásakor – a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazdálkodását érintő kérdésekben – az országos önkormányzatok véleményének kikérése kötelező.

A nemzetiségi képviselőket érintő Njt.-be foglalt összeférhetlenségi szabályok:

A nemzetiségi közösségek tehát választott képviselőik útján gyakorolják a nemzetiségi önkormányzati jogokat. A nemzetiségi képviselő legfontosabb feladata az adott nemzetiségi

közösség érdekeinek képviselője a nemzetiségi önkormányzatok, illetve jogszabályban meghatározott esetekben a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában.

A nemzetiségi önkormányzati képviselő, mint a nemzetiségi önkormányzat testületének tagja, nemzetiségi ügyekben az adott nemzetiség érdekeit képviseli. Részt vesz a nemzetiségi önkormányzat testületi döntéseinek előkészítésében, a döntésben és a végrehajtás megszervezésében. A nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, jogai és kötelezettségei a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

A nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatása a következő esetekben szűnik meg:

- a megválasztását követő általános nemzetiségi önkormányzati választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján,
- választójogának elvesztésével,
- *összeférhetetlenségének kimondásával,*
- méltatlanság megállapításával,
- lemondással,
- a képviselő-testület, közgyűlés feloszlásával,
- a képviselő-testület feloszlásával,
- ha a nemzetiségi önkormányzati képviselő annak az ülésnek az időpontjától számítva, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület, közgyűlés ülésén,
- a képviselő halálával.

Az összeférhetlenség kimondása, a méltatlanság megállapítása, a lemondás és a testületi ülésről való távolmaradás esetén a képviselő-testület, illetve a közgyűlés határozatban állapítja meg a képviselői megbízatás megszűnését. A határozatot a döntéshozatalt követő munkanapon meg kell küldeni az érintett képviselőnek, a választási bizottságnak és a fővárosi és megyei kormányhivatalnak.

A mandátum megszűnésének esetei közül *az összeférhetlenség* kérdéskörét, részletes szabályait emelnénk ki:

Az Njt. a hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének megakadályozására, valamint az elfoglaltság és a személyes érdekesség megelőzése érdekében részletesen meghatározza a nemzetiségi önkormányzati tagsággal egyidejűleg be nem tölthető tisztségeket, munkaköröket.

Az Njt. 106. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy *ki nem lehet helyi szinten nemzetiségi önkormányzat elnöke*, ugyanezen szakasz (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy mely tisztség vagy munkakör összeférhetetlen *az országos nemzetiségi önkormányzati elnöki pozícióval*.

Mindkét szinten kizárja például a jogszabály a köztársasági elnöki, az Alkotmánybíróság tagjakénti, az Állami Számvevőszék elnöki, alelnöki stb. pozíciókat. Az ügy szempontjából azonban az a releváns, hogy miként fogalmaz az Njt. a kormánytisztviselők és a köztisztviselők vonatkozásában.

Helyi szinten a törvény értelmében nem lehet nemzetiségi önkormányzati elnök *a fővárosi és megyei kormányhivatalt vezető kormány megbízott és kormánytisztviselője, valamint a területi, helyi államigazgatási szervnek az a köztisztviselője, akinek feladatkörébe az adott települési, területi nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, és illetékessége a helyi nemzetiségi önkormányzatra kiterjed*. Az országos szintet tekintve pedig *nem lehet az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke a fővárosi és megyei kormányhivatalt vezető kormány megbízott és kormánytisztviselője, vagy a területi, helyi államigazgatási szervnek az a köztisztviselője, akinek feladatkörébe az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak*.

Az Njt. 106. § (9) bekezdés alapján az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket az elnökhelyettesre és *a nemzetiségi önkormányzati képviselőre is alkalmazni kell*. Tehát a fenti rendelkezések az irányadók a nemzetiségi képviselők vonatkozásában.

Új előírásként szerepel, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselői, elnökhelyettesi, elnöki megbízatással *nem összeférhetetlen* egy területi nemzetiségi önkormányzati képviselő-testületi elnöki (elnökhelyettesi, képviselői) vagy az országos nemzetiségi önkormányzati képviselő-testületi, közgyűlési elnöki (elnökhelyettesi, képviselői) megbízatás [Njt. 106. § (10) bekezdése].

Az összeférhetlenség kimondására vonatkozó eljárási rend alapján az elnök, az elnökhelyettes, vagy a nemzetiségi önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától, illetve az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított 30 napon belül köteles megszüntetni. Amennyiben a külön jogszabály szerint nem lehetséges az összeférhetlenség alapjául szolgáló jogviszony megszüntetése, a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által megerősített nyilatkozatot kell a képviselő-testület, vagy a közgyűlés elé terjeszteni és egyidejűleg megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha az érintett nem tett eleget a fenti kötelezettségének, bármely képviselő indítványozhatja, hogy a testület, közgyűlés a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő 30 napon belül határozati formában döntsön az összeférhetlenség kérdésében. Az érintett a határozat felülvizsgálatát – jogszabálysértésre hivatkozással – a törvényesektől kérheti.

Az összeférhetlenség indoka, célja, szabályozási ellentmondások:

Az alapvető jogok biztosa az AJB-2709/2012 szám alatti Alkotmánybírósági indítványában már foglalkozott a nemzetiségi önkormányzati képviselőket érintő összeférhetlenségi kérdésekkel, különösen a méltatlanság esetével. Az indítvány kitért arra, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a nemzetiségi önkormányzati képviselők jogállására, így annak szabályozásakor a törvényhozó nagyfokú döntései szabadsággal bír. A jogállási szabályok között ugyanakkor kiemelt fontossága van az összeférhetlenségnek, amely nem a képviselő megválasztását, hanem az adott közmegebízatás más tisztségekkel, illetve egyes jogviszonyokkal való egyidejű fenntartását tilalmazza. A képviselői összeférhetlenségnek több fajtája ismert, így elkülöníthetjük a hivatali, a politikai, a gazdasági érdekeltiségi és méltatlansági összeférhetlenséget.

A törvényhozó célja az összeférhetlenségi szabályok megalkotása során az volt, hogy olyan feltételeket határozzon meg a nemzetiségi önkormányzat elnökével, elnökhelyettesével és tagjaival szemben, melyek figyelembe vételével egyidejűleg képesek megfelelni magas erkölcsi és függetlenségi elvárásoknak.

A képviselői összeférhetlenség (mely vonatkozik akár az országgyűlési, akár az önkormányzati, akár a nemzetiségi önkormányzati képviselőre) legfőbb célja, hogy védje a közjogi értelemben szabad mandátumot. Az összeférhetlenség azt szolgálja, hogy a képviselők tevékenységüket valóban a köz érdekében végezzék. Az összeférhetlenségi szabályozás célja; a képviselőket függetleníteni más szervezeti, gazdasági, egyéb privát hatalmaktól és befolyásoktól, amelyek eltéríthetik őket a köz érdekeinek képviselésétől.

A törvényben előírt összeférhetlenségi eseteket kivéve, a képviselő megbízatásának időtartama alatt munkaviszonyban, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állhat, kereső foglalkozást folytathat.

Az Njt. kitér arra is, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a nemzetiségi önkormányzati testület téríti meg, aminek alapján a képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult.

A konkrét panasz esetén az okoz problémát, hogy az Njt. speciális szabályozása mellett a Kttv. is tartalmaz rendelkezéseket az összeférhetlenségre vonatkozóan. A Kttv. 85. § (1) bekezdése szerint *a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik.*

A hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadó követelményként írja elő e jogszabály, hogy a kormánytisztviselő ne kötődjék más hatalmi ághoz, szakmai függetlenségét pályája során mindvégig megőrizze. Ennek megfelelően a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, illetve nemzetiségi képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik.

Ezen rendelkezés a politikai összeférhetlenség körében írja elő az önkormányzati képviselőség tilalmát, mely szerint *azonos illetékességi terület esetén* ne legyen a kormánytisztviselő se helyi, se nemzetiségi képviselő *az adott szintű önkormányzatnál.*

A hatályos szabályozás értelmezhető úgy, hogy az országos nemzetiségi önkormányzat országos, a területi pedig megyei „illetékességgel” bír, ezért a kormánytisztviselők összeférhetlensége fennállhat bármely megyei kormányhivatal, területi, helyi államigazgatási szervnél betöltött tisztség vonatkozásában.

Ismételten megjegyzendő és kiemelendő azonban, hogy az országos, és a helyi (települési, területi) nemzetiségi önkormányzatok között *nem áll fenn hierarchikus viszony, valamint a közigazgatásban használt illetékesség sem értelmezhető a működési viszonylatukban.* Az Njt. 76. § (4) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony, ugyanezen szakasz (5) bekezdése pedig leszögezi, hogy a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között sincs alá-fölérendeltségi viszony.

Véleményünk szerint az a joggyakorlat, illetve a szabályozás, amely lehetővé teszi az országos nemzetiségi önkormányzatban való részvétel korlátozását vagy megszüntetését bármely megyei államigazgatási szervnél történő kormánytisztviselői alkalmazás esetén, *indokolatlan mértékű és az összeférhetlenség céljával nem egyeztethető össze, továbbá szembeállítja a nemzetiségi közösségek tagjainak közhivatal viseléséhez való jogát a nemzetiségi önkormányzathoz való joggal.*

Az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy *a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat ... sarkalatos törvény határozza meg.* Az Njt. tartalmazza tehát a nemzetiségek jogait érintő részletszabályokat, ezen belül az összeférhetlenségi szabályokat is rendezi. Ebből következik, hogy nemzetiségi képviselők összeférhetlensége esetén elsődlegesen az Njt. speciális szabályait kell alkalmazni a Kttv.-vel szemben.

Véleményünk szerint a „lex special derogat lex general” elvet szem előtt tartva az Njt. összeférhetlenségi szabályozását kell figyelembe venni, amely alapján csak az vizsgálendő, hogy a köztisztviselő feladatkörébe tartoznak-e az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek vagy sem.

Az Alkotmánybíróság több döntésében (például: 1158/B/1990., 961/B/1993. AB határozat) megállapította, hogy az összeférhetlenség intézményének egyik alapvető rendeltetése a hatalom megosztásának, az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítása. Az összeférhetlenségi szabályok célja, hogy kizárják az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését. Összeférhetlenségről így csak akkor beszélhetünk, ha az adott területi vagy országos nemzetiségi önkormányzat olyan feladatokat is ellát, amelyek révén közvetlen kapcsolatba kerülhet a képviselői mandátumot szerzett személlyel (például: kormánytisztviselővel). *Ennek hiányában viszont nem indokolt az összeférhetlenség megállapítása.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja. Az Alkotmányban szabályozott közhivatal viseléshez való jog alapján *senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga, meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez*. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény a közhivatal viseléséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti. (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.)

Az Alkotmánybíróság korábbi elvi megállapítása az Alaptörvény vonatkozó szakaszának (XXIII. cikk (8) bekezdés) értelmezésében is helytálló és irányadó.

A szabályozás joga az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott keretek között illeti meg a jogalkotót, nem alkothat olyan szabályokat, amelyek a közhivatal viseléshez való jog lényeges tartalmát korlátoznák, azaz a korlátozás akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozásnak alkotmányos indoka van (valamely alkotmányban szabályozott alapvető jog, vagy valamely alkotmányos cél, érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges) és arányos.

Az összeférhetlenségi okok alkotmányosságának elbírálása során ilyen alkotmányos indoknak tekintette az Alkotmánybíróság az Alkotmányban szabályozott hatalommegosztás érvényesítését, az állam gazdasági semlegességének, a közélet tisztaságának, a képviselő függetlenségének biztosítását, a gazdasági és politikai funkciók összefonódásának, a nemkívánatos érdekérvényesítés, befolyással való visszaélés megakadályozását. (1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547, 549.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296.)

Az Alaptörvény szerint egy jogszabályt elsődlegesen (magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény (csak visszakövetkeztetéssel megállapíthatóan, de egyértelműen) a jogalkotástól magas szakmai és etikai színvonal betartását várja el, hiszen axiómaként fogalmazza meg a jogszabályok szabályozási értékelvűségét annak kimondásával, hogy az „Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”. Nem felel meg az Alaptörvénynek tehát az a formálisan „rendben lévő” jogszabály sem, amely nem értékelvű célból születik, amelyik nem a közjót szolgálja.

Elvi jelleggel az összeférhetlenség szabályozásának céljával szemben nem tárható fel alkotmányos kifogás. Problémaként merül fel azonban, hogy a Kttv. idézett összeférhetlenségi előírása tágabban értelmezhető és alkalmazható szabályozást tartalmaz, mint az Njt., hisz utóbbi csak annak a kormánytisztviselőnek az összeférhetlenségét mondja ki, akinek *a feladatkörébe* az adott nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, a Kttv. viszont a nemzetiségi önkormányzati képviselői megbízással összefüggésben nem tartalmaz ilyen irányú szűkítést.

Elsődlegesen a kis létszámú nemzetiségeket érinti, illetve érintheti ez a problémakör (ld.: ruszin, szlovén, örmény, görög). A jogszabályi szűkítés e csoportoknál azt eredményezheti, hogy szakmailag felkészült személyek nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok munkájában, így érdemi tevékenységet sem végezhetnek a nemzetiségi érdekképviselő, érdekérvényesítés területén. A nemzetiségi jogok oldaláról hátrányosnak tekinthető az a szabályozás, mely a magasabb végzettségűek számára korlátot határoz meg az érdekképviselő, s így meghatározott értelemben a nemzetiségi önkormányzás tekintetében.

Fontos szempont, hogy a kis létszámú nemzetiségek is tudjanak országos szintű önkormányzatokat létrehozni, működtetni, és a hatékony önkormányzást biztosítani. E nemzetiségek vonatkozásában a létszámot és a korosztályi adatokat is tekintve kevesen vannak, akik a nemzetiségi közösség képviselőtét vállalják, és arra jogosultak is.

Az összeférhetlenségi jogszabályok gyakorlati alkalmazása tehát a kisebb lélekszámú közösségek esetében életszerűtlen, eredményét tekintve rossz megoldásokhoz vezethet. Egyrészt aránytalanul megnehezítheti, szinte ellehetetlenítheti az adott közösség képviseletét, másrészt az összeférhetlenségi szabályok tartalmilag messze túlmutatnak azok alkotmányos célján.

Mindezek alapján álláspontunk szerint a két jogszabály összeférhetlenségi szabályozása ellentmondást hordoz magában, és a jogszabályi előírások többértelműsége a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz elő. Emellett a szabályozás a nemzetiségi önkormányzathoz való joggal, valamint a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is magában rejti.

A jogi szabályozás hiányossága miatt valós nemzetiségi közösségek eshetnek el az országos szintű képviselet lehetőségétől. E visszásság orvoslása érdekében szükségesnek tartjuk a nemzetiségi önkormányzati képviselők összeférhetlenségére vonatkozó szabályok pontosítását.

Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében:

az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérjük az igazságügyi minisztert*, hogy – az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – tekintse át a nemzetiségi képviselőket érintő összeférhetlenségi szabályozást, és – az Njt. rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében – kezdeményezze a Kttv. összeférhetlenségi szabályainak a módosítását, elősegítve a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítését.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1170/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Regényi Eszter

Az eljárás megindítása

A panaszost 2011. június 29-én a rendőrök előállították, rendőrségi fogdában helyezték el és 12 óra 00 perctől 18 óra 19 percig fogva tartották. Az intézkedés ellen 2011. július 4-én panasszal élt. A Budapesti Rendőr-főkapitányság V. kerületi Rendőrkapitánysága (továbbiakban: Rendőrkapitányság) azonban a panaszra nem válaszolt. Emiatt 2011. szeptember 28-án megkereste a Budapesti V. és XIII. kerületi Ügyészséget. Az ügyészség 2011. október 13-án megállapította, hogy a rendőri intézkedés elleni panasza alapos és felhívta a nyomozó hatóság figyelmét a szükséges intézkedések megtételére. Ennek ellenére az ügyben intézkedés nem történt.

A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem Budapest rendőrfőkapitányától.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes ügyintézéshez való jog: „*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.*” [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 XXVIII. Cikk (7) bekezdés]

A megállapított tényállás

1. A beadványozó a vele szemben 2011. június 29-én foganatosított rendőri intézkedés ellen 2011. július 4-én – az Rtv. 92. § (1) bekezdése alapján – panasszal élt. Panaszát a Rendőrkapitányság nem bírálta el. Ezek után a Budapesti V. és XIII. kerületi Ügyészséghez fordult. Az ügyészség 2011. október 13-án felhívta a nyomozó hatóság figyelmét a szükséges intézkedések megtételére. A Rendőrkapitányság azonban továbbra sem járt el.

2. Budapest rendőrfőkapitánya arról tájékoztatott, hogy a panaszost a rendőrök 2011. június 29-én az Rtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján igazoltatták, majd az Rtv. 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján – szándékos bűncselekmény elkövetése miatt – elfogták és a Rendőrkapitányságra előállították.

A panaszossal szemben – az elkövetéskor hatályos – a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 229. § (1) bekezdésbe ütköző és minősülő hivatalos személy elleni erőszak büntettének megalapozott gyanúja miatt nyomozást rendeltek el.

A nyomozati iratok szerint az előállítást a parancsnoki kivizsgálás jogszerűnek és szakszerűnek minősítette, illetve az előállításról a panaszos részére – az Rtv. 33. § (4) bekezdés alapján – igazolást állítottak ki. Az igazolás szerint az előállítás 2011. június 29-én 11 óra 55 perctől 2011. június 29-én 19 óra 25 percig tartott. A panaszos az előállítás időtartama alatt sérülést, panaszt nem jelzett, amit az előállított személy aláírásával igazolt. Jogorvoslati lehetőségeiről tájékoztatást kapott, illetve az igazolás egy példányát átvette.

A panaszos gyanúsítottként történő kihallgatására – amelyen jelen volt a panaszos meghatalmazott védője – 2011. június 29-én 18 óra 19 perctől 18 óra 59 percig került sor.

A megkeresésem alapján folytatott belső vizsgálat eredményeként a Rendőrkapitányság megállapította, hogy a rendőri intézkedés ellen benyújtott panasz elbírálását elmulasztották. Ezért a BRFK vezetője – hivatalvezetője útján – utasította a Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a rendőri intézkedés ellen tett panaszt – az Rtv. 93/B. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően – közigazgatási hatósági eljárás keretében vizsgálja ki és bírálja el. A Rendőrkapitányság a BRFK hivatalvezetőjét arról tájékoztatta, hogy „tekintettel arra, hogy az ügyben érintett kollegák egyike sem teljesít már szolgálatot az V. kerületi Rendőrkapitányság állományában, az ügyre vonatkozóan meghallgatásuk nem volt lehetséges.”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint: Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így – figyelemmel az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek f) pontjára is – tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig – a benyújtott beadvány alapján – vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa az adott ügygel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget Alaptörvényben biztosított mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, és alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélését célzó alapjogi tesztek.

Az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, és amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege lényegében megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alapjogok és az alkotmányos követelmények tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek ellentétesek volnának az Alkotmány 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.”*

A 13/2013. (VI.17.) AB határozat szerint: *„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, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.*

A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.* Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül a jogbiztonság szenved sérelmet.²

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság elvéből adódó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*³

Az Alkotmánybíróság többször kifejtette, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte.*⁴

Több ízben rámutatott, hogy az államszervezet demokratikus működése megköveteli, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tegyen az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az állam kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.⁵

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjokként nevesítette.

¹ 9/1992. (I.30.) AB határozat

² 75/1995. (XI.21.) AB határozat

³ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

⁴ 1160/B/1992. AB határozat

⁵ 36/1992. (VI.10.) AB határozat

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *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.* Az Alaptörvény e cikkében az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált megfelelő ügyintézéshez, „jó közigazgatáshoz” való jog elemeként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét – a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan.

*A tisztességes eljáráshoz 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. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*⁶ A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint a tisztességes eljárás (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' [...]”

Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.⁷ A jogorvoslathoz való jog olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB].

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat]

III. Az ügy érdemében

A panasz és a megkeresésem alapján folytatott belső vizsgálat eredményéből egyértelműen megállapítható, hogy a Rendőrkapitányság a panaszos 2011. július 4-én előterjesztett panaszáról nem döntött. A Rendőrkapitányság az ügyészség jelzésére sem járt el.

Az Rtv. 93/B. § szerint: az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el. A panaszt az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni és a beérkezéstől, illetve az áttételtől számított harminc napon belül kell elbírálni. A Ket. 29. § (1) bekezdése alapján a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. Az Rtv. fenti szabálya értelmében a panasz – a Ket. alkalmazása szempontjából – kérelemnek minősül. A Ket. magyarázata szerint az ügyfélnek az eljárás megindítását célzó kérelme olyan ügyféli akaratnyilatkozat, melynek – elnevezésétől függetlenül – célja a hatóság eljárásának és az érdemi döntés meghozatalának a kezdeményezése meghatározott hatósági ügyben. A kérelem az ügyfél oldalán alanyi jogot keletkeztet arra, hogy kérelmével a hatóság foglalkozzon, és az ügyében döntést hozzon, a hatóság oldalán pedig eljárási kötelezettséget vált ki.

⁶ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 270.o.

⁷ 11/1992. (III.5.) AB határozat, 49/1998. (XI.27.) AB határozat, 5/1999. (III.31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat

A határidőn belüli cselekvési kötelezettség elmulasztása – a „közigazgatás hallgatása” – ellen a Ket. határozottan fellép: a Ket. 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. A Ket. magyarázata szerint a Ket. 20. § (1) bekezdésében foglalt eljárási kötelezettség a megindult hatósági ügyekre vonatkozik, függetlenül attól, hogy hatósági ellenőrzésről vagy hatósági eljárásról, illetve annak melyik szakaszáról (alapeljárás, másodfokú eljárás, végrehajtási eljárás) van szó. Emellett az eljárási kötelezettség kiterjed bármely eljárási cselekmény, döntés meghozatalára. Nem terjed ki azonban az eljárás megindítására, kivéve a kérelemre vagy az ezzel egyenértékű megkeresésekre indult eljárásokat, ahol az eljárás megindítása nem a hatóságon múlik, mert ezekben az esetekben az eljárási kötelezettség önmagában a kérelem folytán beáll.

A Ket. 20. § (2) bekezdése előírja, hogy ha a hatóság eljárási köteletségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás során kívüli lefolytatására utasítja. A vizsgált ügyben a panaszos a felügyeleti szerv – a BRFK – helyett, az ellene folyamatban volt büntetőeljárás felügyeletét ellátó ügyészséghez fordult azt kifogásolva, hogy panaszát a Rendőrkapitányság nem bírálta el. Az ügyészség hatásköre a büntetőeljárásban elkövetett mulasztásra vonatkozó panasz elbírálására terjed ki, a Budapest V. és XIII. kerületi Ügyészségnek intézkedési joga és kötelezettsége az ügyben tehát nem volt. Ezért a panaszos beadványát továbbította a Rendőrkapitányságnak és felhívta az előállítással kapcsolatos panasz elbírálására, aminek a Rendőrkapitányság továbbra sem tett eleget.

A felügyeleti szerv – a BRFK – csupán a megkeresésem alapján elrendelt belső vizsgálat eredményeként értesült a Rendőrkapitányság mulasztásáról, és utasította annak vezetőjét arra, hogy – az Rtv. 93/B. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően – közigazgatási hatósági eljárás keretében vizsgálja ki és bírálja el a szóban forgó panaszt. A Rendőrkapitányság a 2011. július 4-én előterjesztett rendőri intézkedés elleni panaszt elbíráló határozatát három évvel később, 2014. június 7-én hozta meg. A mulasztás okáról nem állt rendelkezésemre információ, a főkapitányi válaszból csupán azt lehetett megállapítani, hogy az ügyben érintett rendőrök már nem tartoznak a Rendőrkapitányság állományába. E miatt őket – az eltelt időre is tekintettel – nem nyilatkozathatták.

Megállapítom, hogy *sérült a jogbiztonság követelménye és a panaszos tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz fűződő joga azáltal, hogy a BRFK V. kerületi Rendőrkapitánysága elmulasztotta a panaszos rendőri intézkedés elleni jogorvoslati kérelmének elbírálását, illetve csupán felügyeleti szervének utasítására, három év elteltével járt el.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezésének megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – kezdeményezem *Budapest rendőrfőkapitányánál*, hogy – a Budapesti Rendőr-főkapitányság V. kerületi Rendőrkapitánysága vezetőjének útján – jelentésem tartalmát ismertesse az érintett végrehajtói állománnyal, és hívja fel figyelmüket a panasz elbírálás szabályai maradéktalan betartásának garanciális jelentőségére, valamint – szükség szerint – rendelje el a kapcsolódó előírások visszatérő oktatását, illetve a panaszok határidőben történő elbírálásának rendszeres parancsnoki ellenőrzését.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1220/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszos 2013 októberétől az Állampisztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben töltötte fegyházbüntetését. 2013. december 3-án jelezte az intézetben, hogy nem jogerősen, fegyházbüntetést kapott. Ekkor olyan zárkában helyezték el, ahol elzárásos, börtön és fegyház fokozatú büntetését töltő fogvatartott is volt. Elhelyezésével kapcsolatban parancsnoki meghallgatást kért, melyen arról tájékoztatták, hogy a szállító zárkán való elhelyezése az intézet belső szabályzatának megfelelően történt.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot folytattam. Vizsgálatom során megkerestem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát arra kérve, hogy a panaszos beadványában foglaltakat vizsgálja ki és annak eredményéről, esetleges intézkedéseiről – a vonatkozó dokumentumokat is mellékelve – tájékoztasson.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) 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]

Alkalmazott jogszabályok

- – A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.)
- – A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet (R.)
- – A büntetés-végrehajtási intézetek kijelöléséről szóló 21/1994. (XII. 30.) IM rendelet

A megállapított tényállás

A fogvatartott 2009. december 25-én kezdte meg 4 év 7 hónap szabadságvesztés büntetésének letöltését. A fegyház fokozatú büntetését 2013. október 16-tól az Állampisztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben töltötte. 2013. november 25-én a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetbe szállították, mert november 27-én büntetőügyében bírósági tárgyalást tartottak. Az intézetbe visszaszállítását követően, 2013. december 3-án jelentette az intézet Befogadási és Foglalkoztatási Bizottságának (a továbbiakban: BFB), hogy a bíróság nem jogerősen, 4 év fegyházban végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélte.

Az intézet a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztályától kérte a fogvatartott zártabb büntetés-végrehajtási intézetbe való átszállításának engedélyezését, tekintettel a nem jogerős fegyház fokozatú szabadságvesztés büntetésére, valamint annak tartamára. Az átszállítás kezdeményezésével egyidejűleg a BFB a fogvatartottat III. biztonsági csoportba sorolta, és további elhelyezésére a „C” körletrész szállító zárkáját jelölte ki. Ez utóbbi intézkedését az intézet a fogvatartott várható rövid időn belül történő elszállításával, valamint az intézetben a büntetés-végrehajtás rendjének, biztonságának szem előtt tartásával indokolta. Az intézet parancsnok-helyettese 2014. január 8-án tájékoztatta a fogvatartottat az elhelyezése megváltoztatásának indokairól.

A Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztály 2014. január 13-án szállította át a Tiszalöki Országos Büntetés-végrehajtási Intézetbe. Az állampusztai büntetés-végrehajtási intézet az azonos végrehajtási fokozatú elítéltek elhelyezésére vonatkozó előírásokat nem tartotta be, a panaszos fogvatartottat 2013. december 3. és 2014. január 13. között börtön végrehajtási fokozatú elítéltekkel együtt helyezte el. A fogvatartott panaszja alapján a Bács-Kiskun Megyei Főügyészség mb. csoportvezető ügyésze megkereste az intézet parancsnokát. Az intézet parancsnoka a differenciálási szabályok biztosítása céljából, a nem jogerős, fegyház fokozatú szabadságvesztésre ítélt fogvatartottak ideiglenes elhelyezésére a „B” szállásépületet jelölte ki. Az intézkedésről a törvényességi felügyeletet ellátó megyei főügyészséget tájékoztatta, amely azt elfogadta.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a panaszolt büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat). Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az elítéltek elhelyezésével és elkülönítésével kapcsolatban az R. 38-39. §-ai értelmében zárkában kell elhelyezni

- a) a fegyház fokozatú, illetve általában a börtön fokozatú elítéltet;
- b) a biztonsági okból elkülönített elítéltet;
- c) az ideiglenesen befogadott elítéltet;
- d) a különleges biztonságú körletre, illetve zárkába, valamint a hosszú időre ítéltet körletére elhelyezett elítéltet.

(2) Lakóhelyiségben lehet elhelyezni

- a) a fogház, kivételesen a börtön fokozatú elítéltet;
- b) azt az elítéltet, aki a szabadságvesztést enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazásának az elrendelése alapján tölti;
- c) az átmeneti csoportba helyezett elítéltet;
- d) a szabadságát töltő elítéltet.

Az elhelyezés során a különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottakat egymástól el kell különíteni.

Az R. 42. § (1)-(2) bekezdései szerint a befogadási bizottság az elítéltet a fogva tartás biztonságára való veszélyesség növekvő mértéke szerint az I., a II., a III., illetve a IV. biztonsági csoportba sorolja. A biztonsági csoportba való besorolásnál

- a) az elkövetett bűncselekményt (annak jellegét és körülményeit), a szabadságvesztés időtartamát és végrehajtási fokozatát, a szabadságvesztésből még le nem töltött időt, a feltételes szabadságra bocsátás esedékességének az időpontját,
- b) az elítélt személyiségét, előéletét, egészségi és fizikai állapotát, kapcsolattartását,
- c) új büntetőeljárás indítása esetén az ennek alapjául szolgáló magatartás jellegét és körülményeit,
- d) az intézet, illetve a foglalkoztatás biztonsági szempontú sajátosságait kell figyelembe venni.

A büntetés-végrehajtási intézetek kijelöléséről szóló 21/1994. (XII. 30.) IM rendelet 5. §-a rendelkezik a felnőtt korú férfi elítéltek elhelyezésére szolgáló büntetés-végrehajtási intézetekről. E rendelkezés szerint

- a) fegyház és börtön fokozatban
 1. a Balassagyarmati Fegyház és Börtön,
 2. a Budapesti Fegyház és Börtön,
 3. a Márianosztrai Fegyház és Börtön,
 4. a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön,
 5. a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön,
 - 6.

7. a Váci Fegyház és Börtön,

b) fegyház, börtön és fogház fokozatban

1. az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet,

2. a Közép-Dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet,

3. a Szegedi Fegyház és Börtön,

4. a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet,

5. a Tiszalöki Országos Büntetés-végrehajtási Intézet,

6. a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet.

c) A b) pont 1., 2. és 4. alpontjaiban felsorolt büntetés-végrehajtási intézetekben csak olyan fegyház fokozatú elítélt helyezhető el, akinek engedélyezték, hogy a büntetés-végrehajtási intézeten kívüli munkában részt vegyen.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a büntetés-végrehajtási intézetek kijelöléséről szóló 21/1994. (XII. 30) IM rendelet végrehajtásáról szóló 1-1/66/2010. (XII. 29.) OP intézkedése 31. pontja értelmében nem helyezhető el a külső munkahelyen foglalkoztatható fegyház fokozatú elítélt az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben, ha a szabadságvesztéséből a várható szabadulásáig (feltételes szabadságra bocsátás esedékességéig) két évnél hosszabb tartam van hátra.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok és adatok alapján megállapítottam, hogy bíróság a fogvatartottat fogházbüntetése letöltésének ideje alatt nem jogerősen, 4 év fegyházbüntetésre ítélte. Az állampusztai intézet döntött a fogvatartott biztonsági csoportba sorolásának és elhelyezésének megváltoztatásáról, valamint – az intézet nyitott jellegére tekintettel – intézkedett másik (zárt) intézetbe való átszállításáról. Minderről az intézet parancsnokhelyettese tájékoztatta a fogvatartottat.

Az átszállítást megelőzően, az elhelyezés meghatározásánál azonban az intézet nem volt figyelemmel a fogvatartott büntetésének végrehajtási fokozatára, így 2013. december 3. és 2014. január 13. napja között más végrehajtási fokozatú elítéltekkel együtt töltötte büntetését.

Hangsúlyozni kívánom, hogy a büntetés-végrehajtás egyéniesítésének fontos követelménye a végrehajtás intézményrendszerének differenciáltsága, amely egyrészt az elítéltek meghatározott szempontok szerinti osztályozását, másrészt a büntetés-végrehajtási intézetek, az intézeteken belül részlegek, körletek meghatározott feladatok végrehajtására való kijelölését jelenti. Az elítéltek klasszifikációjának az egyéniesítés szempontjából garanciális jelentőségű normái az elkülönítésre vonatkozó szabályok.

Megállapítom, hogy az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet a különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottak elkülönítésének elmulasztásával visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben.

A jelentésemben feltárt mulasztás ellenére, különös figyelemmel arra, hogy a Bács-Kiskun Megyei Főügyészség megkeresése alapján az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka intézkedett a nem jogerősen fegyházbüntetésre ítélt fogvatartottak megfelelő ideiglenes elhelyezéséről másik intézetbe való átszállításukig, az országos parancsnok pedig felhívta az intézet parancsnokát arra, hogy a jövőben fordítsanak kiemelt figyelmet az elkülönítési szabályok maradéktalan betartására, *külön intézkedést nem kezdeményeztem.*

Budapest, 2014. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1233/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

Állampolgári beadvány alapján folytattam vizsgálatot a DKV Debreceni Közlekedési Zrt. (a továbbiakban: DKV Zrt.) gyűjtőjegy felhasználásával kapcsolatos gyakorlata tárgyában, mivel felmerült a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja. A vizsgálat során tájékoztatást kértem a DKV Zrt. vezérigazgatójától, valamint tanulmányoztam a főváros és más városok utastájékoztatóit.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok, szabályzatok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A DKV Debreceni Közlekedési Zrt. személyszállítási üzletszabályzata (a továbbiakban: Üzletszabályzat)¹
- A Budapesti Közlekedési Központ, a Miskolc Városi Közlekedési Zrt. és a Szegedi Közlekedési Kft. utastájékoztatói

A megállapított tényállás

A panaszos a Debrecenben közlekedő 3-as számú trolibuszra felszállva, érvényesítette gyűjtőjegyét. A jegyellenőrzés során az érvényesített jegyet kitépte a tömbből, úgy adta át a jegyellenőrnek, aki emiatt pótdíj kiszabását helyezte kilátásba. A beadvány szerint a tömbjegyek korábbi felhasználási szabályai lehetővé tették a jegyek egyenkénti – a tömbből kitépett módon való – használatát. A panaszos a jegykezelés e módon könnyebbnek és rugalmasabbnak ítélte meg. Példaként említette, hogy egy család több tagja, egymástól független utazások során is érvényesíthette a gyűjtőjegy jegyeit. A panasz tartalmazta azt is, hogy az új tömbjegy formátuma változatlan, a legnagyobb körültekintés mellett is könnyen perforálódik a jegy az érvényesítés során, emiatt érvénytelen lesz, utazásra nem jogosít.

A beadványhoz a panaszos csatolt egy gyűjtőjegy tömböt, amelynek borítóján a használati feltételek magyar és angol nyelven olvashatóak. Eszerint a jegyeket nem lehet kitépni a tömbből, azok külön-külön nem jogosítanak utazásra. Magán a jegyen a figyelmeztetés – ti. a tömbből nem lehet kitépni a jegyet – csak magyar nyelven szerepel, angolul mindössze arra hívja fel a figyelmet, hogy csak az érvényesített jegy jogosít utazásra. A panaszos tapasztalatai szerint a jegy kitépése a tömbből ugyanúgy pótdíjazást von maga után, mint a jegy kezelésének elmulasztása, de a magyar nyelvet nem beszélők számára lényeges információk hiányoznak a jegyről.

Köztudott, hogy Debrecenben számos külföldi hallgató folytatja tanulmányait, emellett népszerű turisztikai célpont is. A városba látogató külföldi nagy része – a magyar nyelv ismeretének híján – csak a jegyen található angol nyelvű tájékoztatásra hagyatkozhat. Ha figyelmetlenségéből kitépi a jegyet – bár kezeli azt –, pótdíjat kell fizetnie.

¹ http://www.dkv.hu/uploads/files/DKV_Uzletszabalyzat_2013_07_04.pdf

A DKV Zrt. vezérigazgatója válaszában kifejtette, hogy a tömbjegyet 2010. január 1-jétől 2011. december 31-ig úgy lehetett használni, hogy a jegyeket a tömbben kellett hagyni. A DKV Zrt. egyszerűsíteni kívánt a felhasználás rendszerén, ezért 2012. január 1-jétől lehetővé vált a jegyek tömb nélküli használata. Számos visszaélés történt azonban a kitépelt jegyek használata során, főleg a viszonteladói és a külső értékesítési hálózatban. Ezért 2013. január 1-jétől – a visszaélések megakadályozása érdekében és üzletpolitikai megfontolásból – megszüntették a jegyek tömbből való kitépésének a lehetőségét. A változás előtt a közlekedési társaság alaposan mérlegelte döntését és felmérte annak várható hatásait. A felhasználás új feltételeit a DKV Zrt. közzétette a sajtóban és a honlapján, továbbá a tömbjegyek borítólapján is szerepel a tájékoztatás. A közlekedési vállalat pénztárainak munkatársai pedig kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a vevők figyelmét külön, szóban is felhívják a gyűjtőjegyek felhasználási szabályaira. A DKV Zrt. vezérigazgatója szerint a tömbjegy használata mennyiségi kedvezményt jelent, és a kedvezményt nyújtó határozhatja meg a kedvezmény igénybevételének feltételeit. A gazdálkodó szervezet döntési kompetenciájába tartozik, hogy az általa nyújtott szolgáltatás megfizetéséhez kapcsolódó, törvény által nem szabályozott kedvezmény milyen keretek között vehető igénybe. Az utas pedig arról dönthet, hogy elfogadja-e a Zrt. kedvezményre vonatkozó döntését, illetve igénybe veszi-e a szolgáltatást vagy nem. A közlekedési társaság nem korlátozza az utasokat döntésükben és emberi jogukat sem korlátozza. A gyűjtőjegy jelenlegi használatának módja az utasok körében ismert és megszokott, ezért a közlekedési társaság nem tartja szükségesnek a gyűjtőjegyek tartalmának vagy használati módjának megváltoztatását. A gyűjtőjegy kizárólag tömb formátumban kapható. A borítóján magyar és angol nyelven szerepel a benne lévő jegyek használatára érvényes információ. Annak értelmében nem lehet kitépni a jegyeket a tömbből. Amennyiben mégis kitépi az utas a tömbből a jegyet, a közlekedési társaság munkatársai jogosan szabnak ki pótdíjat. A vezérigazgató kiemelte továbbá, hogy a közlekedési társaságnak nem célja a mindenáron való pótdíjazás. A jegyellenőrök jogosultak eltekinteni a pótdíjazási eljárás megindításától abban az esetben, ha az utas a helyszínen fel tudja mutatni a kitépelt – minden egyéb szempontból rendben lévő – jegyéhez tartozó tömböt. Ekkor az ellenőr ismét felhívja az utas figyelmét a gyűjtőjegy felhasználásának szabályaira. Amennyiben ellenőri intézkedés történik, azt szabályozott, a közlekedési társaság rendelkezésére álló körülményekre kiterjedő alapos vizsgálat előzi meg. Azon utasok esetében pedig, akik az ellenőrzés során nem tudják a helyszínen felmutatni a kitépelt gyűjtőjegyre tartozó tömböt, de azt később bemutatják, a DKV Zrt. eltekint a pótdíj megfizetésétől és az ügykezelési díj megfizetését követően az ügyet lezárja. A DKV Zrt. nyilvántartása szerint 2013. január 1-jétől a jegy tömbből való kiszakítása miatt előfordult pótdíj kiszabása miatti panaszokban az utasok arra hivatkoztak, hogy a tömb használatának feltételei elkerülték a figyelmüket. A közlekedési társaság tapasztalatai szerint a pótdíjazási események az utasok nem kellően körültekintő tájékozódására, valamint a rendelkezésükre álló információk figyelmen kívül hagyására vezethetők vissza. A vezérigazgatói tájékoztató tartalmazta azt is, hogy a gyűjtőjegy használata feltételeinek megváltozása óta a DKV Zrt. által üzemeltetett járatokon előfordult pótdíjazási események 0,1%-ának volt oka a „tömbből kitépelt gyűjtőjegy”. 2013-ban a 24.399 pótdíjazásból 35 személy, ebből egy külföldi utas volt a pótdíj fizetésére kötelezett. Két esetben érkezett a közlekedési társasághoz ehhez kapcsolódó panasz vagy kérelem. 2014. első félévében 12.444 pótdíjazási eseményből öt esetben volt a pótdíjazás oka a tömbjegyből kitépelt jegy, melyből egy esetben fordult az utas a DKV Zrt.-hez kifogással.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, közszolgáltatást végző szerv [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 18. § (2) a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Tekintettel arra, hogy a DKV Zrt. az Ajbt. 18. § (1) és (2) bekezdése alapján közszolgáltatónak minősül, az ügyben fennáll vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 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.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is.

A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.²

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.³ Álláspontom szerint a jogállamiságnak nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindemellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, 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 eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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’...”.

III. Az ügy érdemében

Az Üzletszabályzat 10.1. pontja tartalmazza a felek jogait és kötelezettségeit, így – többek között azt is, hogy a menetjegyet miként kell érvényesíteni. Az utazás megkezdése előtt az utasnak az utazásra jogosító okmányt szükséges megvásárolnia, menetjegy esetén azt a felszállás után haladéktalanul érvényesítenie kell, valamint az utazás időtartama alatt magánál kell tartania. A pótdíjak kiszabásáról az Üzletszabályzat 10.4. pontja rendelkezik. E pont értelmében a megállapított viteldíjon felül pótdíjat köteles fizetni az, aki az utazási feltételeket megszegi, különös tekintettel: vonaljegy nélkül utazik; *érvénytelen vonaljegy*vel, bérlettel, egyéb utazásra jogosító igazolvánnyal vagy utazásra jogosító értékszelvény hiányában kísérli meg az utazást [...].

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

³ 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

A tömbjegyek felhasználási feltételeit az Üzletszabályzat 2. melléklete szabályozza. Eszerint a gyűjtőjegy 11 db jegyet tartalmaz, melyet 10 db elővételi menetjegy áráért lehet megvásárolni, ez 10%-os kedvezménynek felel meg. A jegyek csak tömbben árusíthatóak. *A tömbből a jegyeket kitépni nem lehet, külön-külön nem jogosítanak utazásra.*

A DKV Zrt. vezérigazgatója szerint a szolgáltatást nyújtó hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy milyen felhasználási feltételekkel biztosít kedvezményt. Ez alapján az utas eldöntheti, hogy kíván-e élni a biztosított kedvezménnyel, ha igen, a felhasználási feltételek számára elfogadhatók-e. A DKV Zrt. a viszonteladói és a külső értékesítési hálózatban történt visszaélések visszaszorítására és üzletpolitikai megfontolásra hivatkozva szüntette meg azt a lehetőséget, hogy a tömbjegy egyes jegyei kitépve is érvényesek. Álláspontom szerint a tömbjegy felhasználásával kapcsolatos visszaélések megakadályozásának nem lehet az egyetlen módja az, hogy a tömbjegy egyes jegyei kitépve érvényüket veszítik.

Az Üzletszabályzat fenti rendelkezései alapján megállapítható, hogy az az utas, aki a felszállás után haladéktalanul érvényesítette a tömbjegyet, érvényes vonaljegyvel rendelkezik, a szolgáltatást jogosan veszi igénybe. Azonban ha a jegyet kitépi a tömbből – még ha azt a felszállást követően haladéktalanul érvényesítette is –, az addig érvényes jegy a továbbiakban utazásra nem jogosít, érvénytelen lesz, és az utas pótdíjat köteles fizetni.

Megállapítom, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az érvényesített tömbjegy a tömbből kitépve utazásra nem jogosít, és pótdíjfizetési kötelezettséget von maga után, hiszen a jegy érvényes, ezért az utas fizetett, illetve azt érvényesítette, amit ellenőrzéskor be is tud mutatni.

A DKV Zrt. vezérigazgatója válaszában kifejtette, hogy az ellenőrök jogosultak eltekinteni a pótdíjkiszabástól, ha az utas a helyszínen fel tudja mutatni a kitépett – minden egyéb szempontból rendben lévő – jegyéhez tartozó tömböt. Álláspontom szerint ez a feltétel nem képezheti a pótdíjazás alapját. Az pedig, hogy a tömbjegy egyes jegyeit nem lehet kitépni, jogbizonytalanságot eredményezhet. A legnagyobb odafigyelés ellenére is előfordulhat ugyanis, hogy a jegy érvényesítése során a perforálás mentén az megsérül, esetleg kiszakad a tömbből. A panaszos által rendelkezésemre bocsátott gyűjtőjegy tömböt megvizsgálva ennek valós az esélye, mivel a gyűjtőjegy perforálása meglehetősen közel esik a tömböt összetartó tűzéshez. Felmerül az a kérdés is, hogy amennyiben a gyűjtőjegyek nem téphetők ki a tömbből, miért perforálták az egyes jegyeket. Ennek célja nem lehet más, mint az, hogy azok eltávolíthatóak anélkül, hogy a kitépéssel érvénytelenné válnának.

A jegyellenőr azon diszkrecionális döntési lehetősége, hogy a jegy tömbből való elválasztásakor eltekint-e a pótdíj kiszabásától, további problémát idézhet elő, ugyanis az Üzletszabályzat nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést.

Megállapítom, hogy a jogbiztonság követelményével nem egyeztethető össze a szóban forgó tömbjegy egyes jegyeinek cél nélküli perforáltsága, illetve az, hogy az Üzletszabályzat nem szabályozza részletesen a jegyellenőr pótdíjazástól való eltekintéshez való mérlegelési lehetőségét. Álláspontom szerint ez a helyzet feloldható – akár magyar, akár külföldi utasról is legyen szó – a tömbjegy felhasználása feltételeinek és az Üzletszabályzatnak oly módon történő módosításával, hogy a tömbjegy egyes jegyei kitépve – és természetesen érvényesítve – is feljogosítsanak utazásra.

A rendelkezésemre álló tömbjegy szerint a borító belső oldalán magyar és angol nyelvű tájékoztató figyelmeztet felhasználhatósága feltételeiről. Ugyanezen tájékoztatót az egyes jegyek is tartalmazzák, de csak magyar nyelven azt a lényeges információt, hogy a jegyet a tömbből nem lehet kitépni. Angol nyelven csak az szerepel az egyes jegyeken, hogy az érvényesítés nélkül nem jogosít utazásra. *Megállapítom, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az, hogy a tömbjegy lényeges felhasználási feltételeit („a jegy a tömbből kitépve utazásra nem jogosít”) angol nyelven csak a tömb borítójának belső oldalán tüntetik fel, az egyes jegyek ezt a nélkülözhetetlen információt nem tartalmazzák.*

Megjegyzem, hogy a fővárosban, valamint az ország más városában (Miskolc, Szeged) működő közlekedési társaságok üzletszabályzatai szerint a tömbből kitépelt jegyek önmagukban is érvényesek. A Budapesti Közlekedési Központ honlapja⁴ arról tájékoztat, hogy a tömbből a *jegyek kitéphetők és külön-külön is használhatóak utazásra*. A Miskolc Városi Közlekedési Zrt. által árusított gyűjtőjegy *szétbontható, a jegyek a borító tőszelvény nélkül is érvényesek*.⁵ A Szegedi Közlekedési Kft. honlapja szerint gyűjtőjegy vásárlása esetén *csak az abból leválasztott és érvényesített jegy jogosít utazásra*.⁶

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a DKV Zrt. vezérigazgatóját, hogy – a jelentésben foglaltak figyelembevételével – tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a tömbjegy egyes jegyei kitépve, külön-külön is – feltéve érvényesítésüket – használhatóak, önmagukban is érvényesek legyenek utazásra, továbbá az egyes jegyeken feltüntetett magyar és angol nyelvű tájékoztató legyen egységes.*

Budapest, 2014. november

Székely László sk.

⁴ <http://www.bkk.hu/tomegkozlekedes/jegyek-es-berletek/jegy-es-berletarak/10-db-os-gyujtojegy/>

⁵ <http://www.mvkzrt.hu/jegy-es-berlet-tipusok/>

⁶ <http://www.szkt.hu/page.fcgi?rx=&item=&nyelv=hu&menuparam21=152&type=21>

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1241/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Weinbrenner Ágnes

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában külföldön történt születése hazai anyakönyvezése iránt előterjesztett kérelme elutasítását kifogásolta. Sérelmezte, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal születése hazai anyakönyvezése teljesítéséhez diplomáciai felülhitelesítéssel ellátott születési anyakönyvi kivonat bemutatására kérte, annak ellenére, hogy korábban, honosítási kérelme előterjesztésekor benyújtotta a kameruni magyar konzul pecsétjével ellátott születési anyakönyvi kivonatát.

A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem az igazságügyért felelős minisztertől, aki a vizsgálat megindításakor az anyakönyvi ügyekért felelt, majd a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól (a továbbiakban: BÁH).

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III.7.) BM rendelet (a továbbiakban: Ar.)

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes ügyintézéshez való jog: „*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.*” [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés]

A megállapított tényállás

A panaszos 2008. január 9-én kérelmezte először születésének hazai anyakönyvezését Nagykovácsos Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának anyakönyvvezetőjénél. A panaszos 2009-ben magyar állampolgárságot szerzett, majd kérelmére megindult külföldön történt születésének magyarországi anyakönyvezésére irányuló eljárás. Ehhez a panaszos csatolta a hiteles magyar fordítással ellátott külföldi születési anyakönyvi kivonatát. Ez azonban nem tartalmazott diplomáciai felülhitelesítést, ami a Ket. 52. § (2) bekezdésében foglaltak szerint kötelező tartalmi elem: „*A külföldön kiállított közokirat, illetőleg a külföldi bíróság, közigazgatási szerv, közjegyző vagy egyéb közhitelességgel felruházott személy által hitelesített magánokirat – hacsak az ügyfajtaára vonatkozó jogszabályból, nemzetközi szerződésből, illetve viszonyossági gyakorlatból más nem következik – a magyar törvény szerinti bizonyító erővel csak akkor rendelkezik, ha azt a kiállítás helye szerinti államban működő magyar külképviseleti hatóság diplomáciai felülhitelesítéssel látta el.*”

A nem magyar nyelven kiállított okirat – ha az ügyfajtaára vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el.”

Az Ar. 81/B. § (2) bekezdése értelmében: *„A kérelem tartalmazza mindazokat az adatokat, amelyeket a hazai anyakönyvbe be kell jegyezni. A kérelemhez mellékelni kell a külföldi anyakönyvi okiratot, valamint a hazai anyakönyvezéshez szükséges egyéb okiratokat, így különösen a családi állapotra és a családi jogállás rendezésére vonatkozó okiratot. Az idegen nyelvű okiratokat – ha nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik – hiteles magyar nyelvű fordítással ellátva kell benyújtani. Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában a külföldi okiratokat – a kiállítás helye szerinti államban működő magyar hivatásos konzuli tisztviselő által ellátott – diplomáciai felülhitelesítéssel kell benyújtani, ha ennek elháríthatatlan akadálya nincs.”*

A BÁH 2009. szeptember 17-én kelt levelében szólította fel először hiánypótlásra a panaszost, a teljesítés határnapját 2010. január 1-jében határozta meg. A hiánypótlási felhívásban a BÁH arról is tájékoztatta, hogy a kameruni okiratok diplomáciai felülhitelesítését hazánk nigériai külképviselője végzi.

Magyarország Nigériai Nagykövetsége 2010. június 30-án kelt levelében úgy nyilatkozott, hogy kizárólag Nigéria, Bénin, Ghána és Elefántcsontpart külügyminisztériumai által hitelesített okiratokat látja el diplomáciai felülhitelesítéssel, a kameruni okiratok tekintetében nem rendelkezik illetékességgel.

Az eljárás során öt alkalommal hívták fel hiánypótlásra a panaszost, aki a BÁH újabb, az okirat diplomáciai felülhitelesítését, majd annak a kameruni külügyminisztérium hitelesítésével történő ellátását előíró felhívásaira sem pótolta a hiányosságot, így a BÁH születése hazai anyakönyvezésére irányuló kérelmét – a 2012. április 4-én kelt határozatával – elutasította. A panaszos nem nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a döntés ellen.

2013. szeptember 4-én a panaszos ismét benyújtotta külföldön történt születésének hazai anyakönyvezése iránti kérelmét a Budapest XIII. kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala anyakönyvvezetőjénél. Kérelméhez mellékelte a kameruni hatóságok pecsétjével ellátott születési anyakönyvi kivonatát, annak másolatával és hiteles magyar fordításával együtt. Azokban az esetekben, amikor az Ar. 81/B. § (2) bekezdésében foglalt elháríthatatlan akadálya¹ van annak, hogy a külföldi okiratot a magyar hivatásos konzuli tisztviselő diplomáciai felülhitelesítéssel lássa el, az okirat hitelességéről a BÁH okmányszakértői véleményt kér. A vizsgált ügyben is ez történt – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett –, bár elháríthatatlan akadály Kamerun tekintetében nem merült fel, és a panaszos sem hivatkozott ilyenre.

A 2013. december 20-án kelt igazságügyi okmányszakértői vélemény a panaszos által becsatolt irat hitelességét megkérdőjelezte. A szakvélemény szerint, az eredetinek mondott irat *„felülhitelesítésre utaló ’eredeti’ nyomatokat tartalmaz, a másolat nyomathiany, az aláírás írásképei sajátosságaikban szabad szemmel is látható jelentős eltérései”* megkérdőjelezi annak hitelességét.

Az igazságügyi okmányszakértő válaszára tekintettel a BÁH 2014. január 7-én arról tájékoztatta a panaszost, hogy az eljárás lefolytatásához és az iratok teljes körű vizsgálatához az eredeti okirat benyújtása is szükséges. A hiánypótlás határidejét 2014. március 1-jében állapította meg.

A panaszos válaszában arról értesítette a BÁH-ot, hogy nem tud további lépéseket tenni az eredeti okirat beszerzése érdekében, és kérte, hogy születése hazai anyakönyvezését az igazságügyi okmányszakértő által aggályosnak tartott irat alapján teljesítsék. Ezzel egyidejűleg, a 2014. február 27-én kelt beadványában a segítségemet kérte.

¹ „Elháríthatatlan akadálynak minősül többek között a háború, természeti katasztrófa, vagy ha a származási országgal való kapcsolatfelvételnek egyéb olyan akadálya van, ami az eredeti okmányok beszerzését lehetetlenné teszi, [...]” (a BÁH 106-Ji-18354/2/2014. iktatószámú válaszleveléből)

A BÁH szerint, az okmányszakértői véleményben foglaltak figyelembevételét nem mellőzheti, az eredeti anyakönyvi okirat csatolásától nem tekinthet el. Jelentésem írásba foglalásakor a BÁH eljárása még folyamatban volt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint: Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 Kormány Tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Kormányrendelet 1. mellékletében foglaltak szerint a BÁH központi államigazgatási szerv.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint a központi államigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá az adott ügygel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget Alaptörvényben biztosított mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, és alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélését célzó alapjogi teszteseteket.

Az Alaptörvény és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, és amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege lényegében megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alapjogok és az alkotmányos követelmények tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek ellentétesek volnának az Alkotmány 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.”*

A 13/2013. (VI.17.) AB határozatában kimondta, 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.”*

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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*. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák*.

Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.² Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül a jogbiztonság szenved sérelmet.³

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság elvéből adódó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*.⁴

Az Alkotmánybíróság többször kifejtette, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte*.⁵ Több ízben rámutatott, hogy az államszervezet demokratikus működése megköveteli, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tegyen az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az állam kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.⁶

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *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*. Az Alaptörvény e cikkében az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált megfelelő ügyintézéshez, „jó közigazgatáshoz” való jog elemeként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét – a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is.

A tisztességes eljáráshoz 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. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály*.⁷

² 9/1992. (I.30.) AB határozat

³ 75/1995. (XI.21.) AB határozat

⁴ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

⁵ 1160/B/1992. AB határozat

⁶ 36/1992. (VI.10.) AB határozat

⁷ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 270.o.

A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint a tisztességes eljárás (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' [...]”

Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.⁸

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A panasz tárgyában

A Ket. indoklása szerint: „A törvény alapvető célja, hogy az ügyfelek érdekeit szolgálja: az ő eljárási terheitet könnyítse, jogaik érvényesülését segítse elő, számukra tegye egyszerűbbé, gyorsabbá és átláthatóbbá a közigazgatási eljárást, akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos – nem túl terhes – többletfeladatokat hárít a közigazgatási szervekre. Az ügyfelek egyes – a közigazgatási eljárásban is érvényesítendő – alkotmányos jogait azonban sohasem önmagában kell szemlélni, és a rájuk vonatkozó szabályozásnak sem önmagában és önmagáért valónak kell lennie. Minden egyes ilyen, alapjogot érintő szabályozást más alapjogokkal kiegyensúlyozva, azokkal összefüggésben és lehetőség szerint a nagyobb súlyú érdeknek és az azt biztosító alapjogoknak elsőbbséget biztosítva kell megoldani. A törvény ezt az alkotmányos elvre épülő követelményt is teljesíteni kívánja.”

Az érintett alapvető jogokat alapelvi szinten a Ket. is szabályozza, az 1. § (1) és (2) bekezdései szerint: „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jöhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 7. § előírja, hogy: „A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.” A törvényhez fűzött magyarázat szerint: „A hatékonyság szakszerűséget, egyszerűséget, gyorsaságot és költségtakarékosságot jelent, amely feltételezi az ügyintézéshez való hozzáértést, a korszerű bürokráciamentes eljárást, a hatékony üzemszervezést. Az elv egyszerre határoz meg követelményt a hatóság és a jogalkotás részére. [...] Az alapelvnek ugyanis az egyik legfontosabb összetevője, hogy az eljárást a résztvevőinek a lehető legkevesebb adminisztratív terhet, költséget okozva lehessen lefolytatni. Az adminisztratív terhek csökkentésének alapelve különösen, de nem kizárólagosan a költségtakarékosság, valamint az időhatékonyság elvét foglalja magában.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében kifejezetten megfogalmazza, hogy: „Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.” Ez a törvényi alapelvként megfogalmazott alapvető jog a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes, ennek révén érvényesül az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében foglalt alapelv az eljárások során.

⁸ 11/1992. (III.5.) AB határozat, 49/1998. (XI.27.) AB határozat, 5/1999. (III.31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat

A Ket. 5. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak szerint: „A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogairól és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.”

A Ket.-hez fűzött magyarázat szerint: „A közigazgatási hatóságok tájékoztatási kötelezettsége magában foglalja a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfél tájékoztatását az ügyre irányadó jogszabályi rendelkezésekről, a kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeiről, a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Sőt, a Ket. 5. § (3) bekezdése értelmében jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is. A közigazgatási bírói gyakorlat szerint a hatósági tájékoztatás, az ügyfelek aktív segítése a jó közigazgatás megteremtésének alapvető feltétele.”

A jogalkalmazó hatóságoknak fokozott figyelmet kell fordítaniuk ügyfél kitanítási kötelezettségükre. Ez a kötelezettség nem csupán akkor terheli a hatóságot, ha ennek révén munkaterhe csökken, hanem akkor is, ha emiatt többlet feladata keletkezik. Az ügyfél megfelelő jogi tájékoztatását az eljárás egész tartama alatt biztosítani kell annak megelőzése érdekében, hogy az ügyfél hiányos jogi ismeretei miatt hátrányos helyzetbe kerüljön az eljárás során. Ebből következően a tájékoztatásnak az ügyfél körülményeire, helyzetére tekintettel személyre szabottnak kell lennie. Mindezért az eljáró hatóságra rótt azon kötelezettséget, mely szerint „előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását”, kiterjesztően kell értelmezni, beleértve azon kötelezettséget is, hogy a hatóság az ügyfélnek nyújtott jogi tájékoztatás révén is elősegíti az ügyfelet terhelő kötelezettségek teljesítését.⁹

Az igazságügyért felelős miniszter tájékoztatása szerint, a Ket. felülhitelesítési kényszere¹⁰ alapján azokból az államokból, amelyekkel Magyarországnak nincs diplomáciai kapcsolata, vagy nincs az adott országban diplomáciai képviselője, illetve van ugyan magyar képviselője, de az nem rendelkezik a szükséges aláírás- és bélyegzőlenyomat-mintákkal, vagy egyéb okból a diplomáciai felülhitelesítés szünetel, az okiratok belső felülhitelesítése szükséges. A magyar konzul általi diplomáciai felülhitelesítést megelőzi az adott ország külügyminisztériumának hitelesítése. Külképviselői felülhitelesítés hiányában e hitelesítés meglétét – azok valódiságának igazolása érdekében – vizsgálni kell a Magyarországon felhasználásra kerülő külföldi okiratok esetében.

A BÁH a külföldi okiratok Magyarországon történő felhasználásával kapcsolatban tájékoztatta ugyan a panaszost, de nem teljes körűen. A hivatalom rendelkezésére bocsátott iratok szerint a BÁH hat hiánypótlási felhívást küldött a panaszosnak 2009 szeptembere és 2014 januárja között folytatott két eljárás során. A panaszos valamennyi esetben arra hivatkozott, hogy a magyar állampolgárságot is a hazai anyakönyvezéshez becsatolt okiratokkal szerezte meg.

A tisztességes eljáráshoz és a tájékoztatáshoz való jog maradéktalan érvényesülése érdekében a Ket. 5. § (1) és (2) bekezdései alapján a BÁH-nak tájékoztatnia kellett volna a

⁹ Lásd bővebben: Dr. Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. 3. átdolgozott, egybeszerkesztett kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 25-29.o.

¹⁰ Ket. 52. § (2) bekezdése: *A külföldön kiállított közokirat, illetőleg a külföldi bíróság, közigazgatási szerv, közjegyző vagy egyéb közhitelességgel felruházott személy által hitelesített magánokirat – hacsak az ügyfajta vonatkozó jogszabályból, nemzetközi szerződésből, illetve viszonyossági gyakorlatból más nem következik – a magyar törvény szerinti bizonyító erővel csak akkor rendelkezik, ha azt a kiállítás helye szerinti államban működő magyar külképviseleti hatóság diplomáciai felülhitelesítéssel látta el. A nem magyar nyelven kiállított okirat – ha az ügyfajta vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el.*

panaszost arról, hogy az állampolgársági eljárásra és a hazai anyakönyvezési eljárásra – a Ket. 13. § (1) bekezdésében¹¹ foglaltaknak megfelelően – eltérő szabályok vonatkoznak: amíg a felülhitelesítési kényszertől a honosítási eljárásban el lehetett tekinteni, mert az állampolgársági eljárás a Ket. hatálya alól kivett eljárás, addig a hazai anyakönyvezési eljárásban erre nincs lehetőség, annak során be kell csatolni a hiteles magyar fordítással ellátott, felülhitelesített eredeti okiratot.

Azáltal, hogy a BÁH panaszosnak nyújtott tájékoztatása hiányos volt, sérült a jogbiztonság követelménye és a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga.

Megjegyzem, hogy – különös tekintettel a 2008 óta eltelt időre és a hivatalom rendelkezésére bocsátott iratanyagban fellelhető hat hiánypótlási felhívásra – a feltárt alapjogsérelem súlyát nem csökkentti az sem, hogy a hivatkozott okmányszakértői vélemény megkérdőjelezte a panaszos által benyújtott irat hitelességét.

2. A vizsgált szerv együttműködési kötelezettsége tárgyában

A 2014. június 11-én kelt megkeresésemben arra kértem a BÁH főigazgatóját, hogy – eljárásom eredményes lefolytatása érdekében – 15 napon belül bocsássa rendelkezésemre a panaszos születése hazai anyakönyvezésével kapcsolatban 2008 és 2014 között lefolytatott (esetleg folyamatban lévő) eljárások iratanyagát. A kért dokumentumokat a BÁH hiányosan – annak jelentős többségét mellőzve – küldte meg.

Az AJB-1602/2014. számú jelentésemben már rámutattam arra, hogy az „Alaptörvény 30. cikkének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaességekot kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti. A (2) bekezdés értelmében az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestem meg az érintett hatóságot – a BÁH-ot – amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul.”

A BÁH jelen vizsgálatom során sem teljesítette maradéktalanul kérésemet, a panaszos ügyében folytatott eljárásai során keletkezett iratokat hiányosan küldte meg. *Ezért ismét megállapítom, hogy a BÁH megsértette vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátozott feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet okozott.*

Mindezt arra alapozom, amire a már említett AJB-1602/2014. számú jelentésemben is utaltam: *„Feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek kétséget kizáró módon, egyértelműen meghatározzák. Ezen eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja a hatáskörömbé utalt feladatok ésszerű határidők betartásával történő ellátását. Amennyiben a megkeresett szerv a törvényben meghatározott eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésekre nem válaszol (illetve nem teljes körűen válaszol), akadályoz az Alaptörvényben előirt feladataim ellátásában, lehetetlenné téve, vagy jelentősen megnehezítve az adott ügy körülményeinek feltárását és a szükséges intézkedések megtételét.”*

¹¹Ket. 13. § (1) bekezdés: *E törvény hatálya nem terjed ki: a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra és - az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével - az állampolgársági eljárásra, [...]*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – hasonlóan az AJB-1602/2014. számú jelentésben megfogalmazott intézkedésekhez –, ismételten és nyomatékosan *felkérem a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját*, hogy

– a jelen jelentés tartalmát ismertesse munkatársaival és juttassa érvényre a BÁH hatáskörébe tartozó eljárások során, és a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az ügyféli jogok érvényesítésének előmozdítására;

– tekintse át a munkatársai számára kötelező képzések tematikáit, és fontolja meg azok ügyféli jogok érvényesítésének elősegítésével történő kiegészítését;

– teljes körűen és határidőben tegyen eleget az alapvető jogok biztosa megkeresésein alapuló válaszadási kötelezettségének.

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-1363/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Berkes Lilla
dr. Csink Lóránt

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hozzám, mert lakásszerzési kedvezményt kívánt érvényesíteni, azonban ettől állítása szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) ügyfélszolgálati munkatársai által adott hibás tájékoztatás miatt elesett. Az ügyben felmerült a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság, ezért vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem a NAV Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóságának elnökét.

Megállapított tényállás

1. A panaszban foglaltak szerint a panaszos ingatlanai 2006-os értékesítéséből származó jövedelme után 2007-ben befizetett adóból kívánt lakásszerzési kedvezményt érvényesíteni. Előadta, hogy 2011 szeptemberében a NAV XIII. kerületi Petneházy utcai, majd a Krisztina körüti ügyfélszolgálatán is azt a tájékoztatást kapta, hogy adóévekben kell számolni a határidőt, az adó megfizetésétől számítva, így 2012. december 31-ig van lehetősége a kedvezménnyel élni. Időközben jogi állásfoglalást is kért elektronikus levélben, az adóhatóság honlapján keresztül. Mivel nem érkezett válasz, 2011. november 1-jén ismételten a Petneházy utcai ügyfélszolgálatához fordult, ahol már arról tájékoztatták, hogy a határidő 2011. december 31-én telik le. 2011. december 3-án újra jogi állásfoglalást kért, immár írásban. Végül telefonon sikerült beszélnie a jogi osztállyal, ahol azt mondták, hogy a szerződés aláírásának dátumától kell számítani a 60 hónapot, így a kedvezmény érvényesítésére nyitva álló határidő letelt. A panaszos ezt követően, 2012. január 3-án, írásban méltányossági kérelemmel fordult a NAV-hoz, melytől választ először májusban kapott, egy tájékoztató levél formájában. 2012. június 18-án a NAV felügyeletét ellátó Nemzetgazdasági Minisztériumhoz fordult, ahonnan kérelmét 2012. július 25-én tették át a NAV elnökéhez, amely 30 nappal később a NAV Észak-budapesti Adóigazgatóságához továbbította kérelmét. Ezt követően született határozat az ügyében, melyben méltányossági kérelmét elutasították.

2. A NAV Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóságának elnöke megkeresésemre az alábbiakról tájékoztattott.

2.1. Az ingatlan és a vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelmet – a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (továbbiakban: Szja tv.) hatályba lépése óta – adó terheli, amelyet az adóbevallásra vonatkozó szabályoknak megfelelően kell megállapítani és megfizetni. A jogalkotó ugyanakkor a lakásvagyon mobilitása és növelése szempontjából fontosnak tartotta, hogy az ismételten lakásra fordított ilyen típusú jövedelem ne viseljen adót. Ezért a törvény rendelkezései lehetővé tették/teszik az adó visszatartását, illetőleg visszaigénylését akkor, ha a lakáscélú felhasználás megvalósul. Az adó visszatartása (visszaigénylése) a lakáscél tényleges megvalósulásához kötődik.

A lakásszerzési kedvezményre vonatkozóan a jogszabályi környezet változott ugyan, azonban a konkrét ügyben az Szja tv. 2007. december 31-én hatályos 63. §-a (1)-(5) bekezdéseit kell alkalmazni, ha a magánszemély a lakásszerzési kedvezményt érvényesíti, mivel az ingatlanszerzésre 2008. január 1-jét megelőzően került sor.

Az Szja tv. 2007. december 31-én hatályos 63. § (2) bekezdése alapján a befizetett adóból visszajárt (vagy nem kellett azt megfizetni) az ingatlan, vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelem azon része utáni adó (lakásszerzési kedvezmény), amely összeget a magánszemély saját maga vagy közeli hozzátartozója, volt házastársa részére a

jövedelem megszerzésének időpontját megelőző 12 hónapon vagy az azt követő 60 hónapon belül lakáscélú felhasználásra fordított (lakásszerzési kedvezmény alapja).

A jogintézmény lényege abban állt, hogy ha – az ingatlan és vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelmet vagy annak egy részét a magánszemély a jövedelem megszerzését megelőző 12 hónapon belül, vagy az adóbevallás benyújtására nyitva álló határidőig saját maga vagy közeli hozzátartozója, illetve volt házastársa részére lakáscélú felhasználásra fordította, akkor a lakáscélra fordított jövedelem után az adót nem kellett megfizetnie, vagy – a lakáscélú felhasználás nem valósult meg az adóbevallás benyújtására nyitva álló határnapig, akkor a magánszemélynek az adót be kellett fizetnie, de a befizetett adóból visszajárt az ingatlan és vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelem azon része utáni adó, amely összeget saját maga vagy közeli hozzátartozója, volt házastársa részére a jövedelem megszerzésének időpontját követő 60 hónapon belül lakáscélú felhasználásra fordított. Ez utóbbi esetben a magánszemély a lakásszerzési kedvezményt az igazolt lakáscélú felhasználás adóhatóságnak törtéző bejelentésével (kérelem benyújtásával) egyidejűleg adó-visszaigényléssel érvényesíthette.

Az Szja tv. 63. § (2) bekezdésében meghatározott határidőn belül (60 hónap) megvalósult lakáscélú felhasználás kedvezménye az adó megállapításához való jog elévüléséig bármikor érvényesíthető, tehát az ingatlan értékesítéséből származó jövedelem bevallása évének utolsó napjától kell számítani az 5 év elévülést.

A lakásszerzési kedvezménnyel kapcsolatosan tehát két fontos, egymástól eltérő határidőt szükséges megkülönböztetni.

– Az Szja tv. 63. § (2) bekezdésében foglalt lakáscélú felhasználás határideje, ami nem más, mint az a határidő, ameddig az ingatlan átruházásából származó jövedelmet lakáscélú felhasználásra kell fordítani. Ez a jövedelem megszerzésének időpontját követő 60 hónap (5 év). Az Szja tv. 59. §-a alapján az ingatlan átruházásából származó jövedelmet azon a napon kell megszerzettnek tekinteni, amikor az erről szóló érvényes adásvételi szerződést az ingatlanügyi hatósághoz benyújtották.

– A másik fontos határidő – a lakáscélú felhasználásra rendelkezésre álló 60 hónapos határidőn belül történő megvalósulása esetén – a lakásszerzési kedvezmény érvényesítésére, azaz a befizetett adó visszaigénylésére nyitva álló határidő (elévülési határidő).

A lakáscélú felhasználás megvalósulása esetén a kedvezmény érvényesítésével kapcsolatban az Szja. tv. konkrét határidőt nem határoz meg, mert arra az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.) 164. § (1) bekezdésében foglalt általános elévülési határidőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. E rendelkezés alapján az adó megállapításához való jog annak a naptári évnek az utolsó napjától számított 5 év elteltével (ezen év utolsó napján) évül el, amelyben az adóról bevallást, bejelentést kellett volna tenni, illetve bevallás, bejelentés hiányában az adót meg kellett volna fizetni.

Mindezek alapján tehát a lakáscélú felhasználás határideje és a lakáscélú felhasználás megvalósulása esetén a lakásszerzési kedvezmény érvényesítésének (a befizetett adó visszaigénylésének) határideje elválik egymástól, nem esik egybe.

2.2. A panaszos által előadottak szerint 2000-ben öröklés útján megszerzett két ingatlanát 2006. november 7-én kelt szerződéssel értékesítette és ez utáni személyi jövedelemadó fizetési kötelezettségét 2007-ben teljesítette.

A lakáscélú felhasználás határideje – vagyis az a határidő, ameddig az ingatlan átruházásából származó jövedelmet lakáscélú felhasználásra kellett volna fordítani – pontosan nem határozható meg. Az adózó ugyanis a szerződéssel kapcsolatos konkrét információkat nem közölte, így nem ismert, hogy a 2006. november 7-én kelt adásvételi szerződést mikor nyújtották be az ingatlanügyi hatósághoz. Mivel az ingatlanok címe, vagy a vevők adatai sem ismertek, hivatalból sem azonosíthatóak a szerződések.

Ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy 2006. évi ingatlanértékesítés esetén az utólagos lakáscélú felhasználásra nyitva álló határidő 2011. ugyanazon hónapjának a napján járt le, melyen az eladásra vonatkozó érvényes adásvételi szerződés 2006-ban a földhivatalhoz benyújtásra került.

Vagyis az adózónak eddig az időpontig kellett volna az ingatlan átruházásából származó jövedelmet lakásszerzési célra felhasználnia.

Amennyiben a panaszos ezen lakáscélú felhasználásra rendelkezésre álló 60 hónapos határidőn belül:

- belföldön lévő lakás tulajdonjogát, lakáshoz kapcsolódó földhasználati jogot adásvételi vagy más visszterhes jogcímen megszerzi,
- belföldön fekvő lakótelek tulajdonjogát adásvétel vagy más visszterhes szerződés keretében megszerzi, ha azon a magánszemély, közeli hozzátartozója vagy volt házastársa az Szja tv.-ben meghatározott időtartamon belül lakóingatlant épít, építtet,
- belföldön lakást épít, építtet,
- belföldi lakás alapterületét növeli, ha legalább egy lakószobával bővül a lakás,
- belföldön lévő lakásnak legalább a szerződés megkötésének éve és az azt követő öt év hasznélvezetét, használatát vagy bérleti jogát megszerzi,
- idősök otthonában vagy a fogyatékos személyek lakóotthonában biztosított férőhelyet megszerzi, ha a jogra sem visszavásárlási, sem pedig továbbértékesítési jog nincs (ideértve a térítés díj előre történő megfizetését is),

akkor a befizetett adó visszaigénylésére elévülési határidőn belül lett volna jogosult. A lakásszerzési kedvezmény utólagos érvényesítésére (azaz a megfizetett adó visszaigénylésére) nyitva álló határidő – figyelemmel arra, hogy 2006. évi jövedelemszerzésről a bevallást 2007. május 21-ig kellett megtenni, ezáltal 2007. december 31. napjától számított öt év elteltével – 2012. december 31. napján járt le.

A panaszos esetismertetése hiányos, illetve pontatlan a tekintetben, hogy első alkalommal nem 2011 szeptemberében az ügyfélszolgálatokon, hanem már egy évvel korábban, *2010. november 2-án az adóhatóság internetes oldalán keresztül e-mailben kért tájékoztatást a lakásszerzési kedvezménnyel kapcsolatos szabályokról*. Ezt nyilvántartásba vette az adóhatóság Általános Tájékoztató Rendszere. Ebben előadta, hogy a 2000-ben öröklés útján megszerzett két ingatlanát 2006. november 7-én kelt szerződéssel értékesítette és a személyi jövedelemadó fizetési kötelezettségét 2007 nyarán teljesítette. Továbbá, tudomása szerint 2006-ban érvényben volt egy jogszabály, miszerint az ingatlaneladásból származó befizetett személyi jövedelemadó 60 hónapon belül visszajár, ha másik lakóingatlant vásárol. A rendszeradatok tanúsítják, hogy az e-mailre a válaszlevél 2010. december 7-én 10:55:59-kor – szintén elektronikus úton, az ügyfél által megadott e-mail címre – megküldésre került.

A tájékoztatás a határidővel kapcsolatos kérdésekre akként reagált, hogy idézte az Szja. tv. 59. §-át hozzáfűzve, hogy a panaszosnak az adásvételi szerződés földhivatalhoz történő benyújtásának napjától számított 60 hónapon belül kell ingatlant vásárolnia, amennyiben lakásszerzési kedvezményt érvényesíteni kívánja. A tájékoztatásban a fentiekén túl még arra is felhívták az adózó figyelmét, hogy a 7002/2008. (AEÉ 6.) APEH irányelv rendelkezik a lakásszerzési kedvezmény adó-visszaigénylésének és visszafizetésének lebonyolításáról, valamint az ingatlanértékesítésből származó jövedelem 2008. január 1-jét követő felhasználásáról. A részletszabályokat tartalmazó irányelv közvetlenül elérhető az internetről, a jogtárból, illetve az SZJA tv. vonatkozó pontjánál).

Utólag nem állapítható meg, hogy az adózó ténylegesen kivel, mikor és milyen tartalmú beszélgetést folytathatott. Ugyanakkor 2011. december 27-én a telefonbeszélgetés napján, a lakásvásárlásra nyitva álló határidő már valóban letelt, ha a szerződést legkésőbb 2006. december 27-ig a földhivatalhoz benyújtották.

Az adózó 2012. január 3-án arra hivatkozással, hogy mindenben a törvényeket betartva, az adóhatósági ügyintézők tanácsa alapján járt el, kérelemmel fordult az adóhatósághoz, melyben a határidő 2012. december 31-ig történő meghosszabbítását kérte méltányosságból. Tekintettel arra, hogy ezen határidő méltányosságból történő meghosszabbítását az Szja. tv. vonatkozó rendelkezései nem teszik lehetővé, az adóhatóság a 2012. április 24-én kelt levelével, az irányadó jogszabályi rendelkezések ismertetésével tájékoztatta az adózót. A levél kitért arra is, hogy amennyiben adózó a kérelmét a tájékoztatás ellenére is fenntartja, beadványa határozati formában kerül elbírálásra.

A tértivevény tanúsága szerint a tájékoztatás 2012. május 2-án kézbesítésre került, az adózó ezt követően a kérelem fenntartására utaló beadványt az adóhatósághoz nem nyújtott be.

Az adózó 2012. június 18-án a NAV felügyeletét ellátó Nemzetgazdasági Minisztérium Adóügyi Államtitkárához fordult az adóhatósági eljárást illető felülvizsgálati kérelemmel, amely hatáskör hiánya miatt áttételre került a NAV elnökéhez.

A NAV Központi Hivatal Törvényességi és Felügyeleti Főosztálya 2012. július 25-én további ügyintézés végett megküldte a kérelmet az illetékes Észak-budapesti Adóigazgatóság igazgatójának, azzal a felhívással, hogy adózó beadványát határozati formában bírálják el.

A NAV Észak-budapesti Adóigazgatósága a 2012. augusztus 10-én kelt határozatával adózó lakásszerzési kedvezmény adó-visszaigénylés határidejének méltányosságból történő meghosszabbításra irányuló kérelmét elutasította.

A határozatot 2012. augusztus 15-én átvették, 2012. augusztus 31-én pedig jogerőre emelkedett. A panaszos 2012. november 21-én felülvizsgálati kérelem elnevezésű beadványt nyújtott be, melyben kérte, hogy az adóhatóság egyedi elbírálás alapján méltányosságból terjessze ki számára a lakásszerzési kedvezmény visszaigénylési határidejét, vagy járjon el az önhibáján kívül elszenvedett anyagi kár megtérítésének ügyében.

A beadványt az első fokú hatóság tartalma alapján minősítette, és egyrészt, mint felügyeleti intézkedés iránti kérelmet felterjesztette az elbírálásra hatáskörrel rendelkező II. fokú szervhez, másrészt a beadvány kártérítési igényre vonatkozó része miatt megküldte a Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóság Jogi és Koordinációs Főosztálya részére is.

A II. fokú hatóság, a NAV Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóság Hatósági 7. Osztálya a teljes ügy kivizsgálása után, 2013. február 11-én a felügyeleti intézkedés mellőzéséről döntött. Az indokolás szerint „arra tekintettel, hogy az Szja. tv. 63. § (2) bekezdése kógens módon rögzíti, hogy az utólagos lakáscélú felhasználásra a jövedelemszerzést követő 60 hónapon belül van lehetőség, és miután sem az Szja. tv., sem pedig egyéb jogszabály nem biztosít lehetőséget a felhasználásra nyitva álló határidő kiterjesztésére, ezért az első fokú adóhatóság a 2012. augusztus 10. napján kelt határozatában jogszerűen utasította el az adózó lakáscélú felhasználás határidejének meghosszabbítására irányuló kérelmét.” A felettes hatóság kitért arra is, „hogy a panaszos jogorvoslati kérelmében előadott azon hivatkozás, miszerint, ha korábban megfelelő tájékoztatást kapott volna, akkor az általa megvásárolni kívánt ingatlan eladójával az adásvételi szerződést korábban aláírta volna, nem helytálló. A konkrét tájékoztatást a felhasználással összefüggésben ugyanis már 2010 decemberében megkapta, ezáltal megfelelő körültekintéssel eljárva a felhasználásra nyitva álló határidő lejártát megelőzően lett volna lehetősége a lakásvásárlás realizálására.”

A felügyeleti intézkedés mellőzéséről szóló tájékoztatást 2013. március 4-én vették át.

Az adóhatóság megvizsgálta adózó kártérítés iránti igényét is, ami az akkor hatályban volt Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 339. § (1) bekezdésében foglalt feltételek (jogellenes magatartás, bekövetkezett kár és a kettő közötti okozati összefüggés) hiányában elutasításra került. A tájékoztatást 2012. december 21-én kézbesítették.

3. A megkeresésben szereplő konkrét kérdéseimre – melyek az email-en keresztül érkező kérdésekre való válaszadás módjára, az ügyfélszolgálati tájékoztatásra, a panaszosnak adott válasz formájára, illetve arra irányultak, hogy élt-e a panaszos iratbetekintési kérelemmel – az alábbi válaszokat kaptam.

Az adóhatóság az internetes honlapján (www.nav.gov.hu, illetve régebben www.apeh.hu Kapcsolat menü) keresztül beérkező tájékoztatást kérő e-mailekre elektronikus úton válaszol. A NAV Általános Tájékoztató Rendszere kifejezetten általános adójogi tájékoztatásra hivatott, jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolásával, eljárási útmutatással nyújt segítséget az adózók számára internetes honlapján keresztül. Az adóhatósághoz ilyen módon beérkező e-mail elektronikus iktatószámot kap, ez alapján kísérhető figyelemmel az e-mail további sorsa.

A válaszlevél szintén elektronikus úton kerül megküldésre minden esetben az ügyfél megadott e-mail címére. A rendszerben a beérkezett ügy csak a válaszlevél kiküldésével kerül lezárásra, annak törlésére, kézi lezárására az ügyintézőknek nincs jogosultsága. Ennek köszönhetően gyakorlatilag elkerülhető az, hogy bármely kérdés megválaszolás nélkül maradjon.

Az azonban, hogy az adózók az elektronikus válaszlevél tartalmát ténylegesen megismerik-e, nem ellenőrizhető. Ugyanis az adóhatóság Általános Tájékoztató Rendszere – tekintve, hogy a kézbesítéshez nem fűződik joghatás – nem rendelkezik visszaigazolással arról, hogy a levelet megnyitották-e, illetve nem került-e spam-gyűjtőbe, vagy az ügyfél véletlenül nem törölte ki azt.

A rendszeren keresztül kiküldött e-mailek azonban nyilvántartási számuk alapján az adóhatóság számára visszakéreshetők, így annak tartalma utólag is megismerhető.

Ha az ügyfél a kérdését esetleg mégsem az adóhatóság honlapján keresztül, a külön erre üzemeltetett rendszeren keresztül teszi fel, de ennek ellenére azt valós, hivatalos adóhatósági e-mail címre küldi, úgy az is megválaszolásra kerül. (Az ügyrend alapján megküldik a hatáskörrel rendelkező főosztály részére.) Nyilvántartásukban azonban ilyen, más úton érkezett e-mail nem szerepel. Ezért a panaszos által hivatkozott 2011. évi e-mail, melyre állítása szerint választ nem kapott, nem beazonosítható, így nem állapítható meg, hogy a panaszos ebben az évben ténylegesen küldött-e elektronikus üzenetet az adóhatóságnak, illetve, hogy azt milyen címre küldhette.

Az Art. 1. § (5) bekezdésében előírt tájékoztatási kötelezettsége körében az adóhatóság az ügyfélszolgálatain keresztül is ad szóbeli tájékoztatást az adózóknak. Ennek előnye, hogy az adózó azonnal információhoz juthat. Az adóhatóság ügyintézői tájékoztatási tevékenységük során a legmagasabb szakmai tudásuk szerint járnak el. Ugyanakkor kiemelendő, hogy valamennyi szóbeli tájékoztatás a feltett kérdés függvénye, annak helyességét csak a konkrét kérdés ismeretében lehet megítélni.

Érintett alapvető jogok

- Hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog [„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.” Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja. tv.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (Art.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagja és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) pontja, illetve (4) bekezdés f) pontja szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kormányhivatal, mely központi államigazgatási szerv, ebből fakadóan pedig az Ajbt. szerint hatóságnak minősül.

II. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. Ez a rendelkezés rendszertanilag is, tartalmában is elkülönül a polgári és büntető ügyek tisztességes intézésétől, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzít.

A „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűségeken, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998 (III. 11.) AB határozat].

A tisztességes eljárás követelménye tehát a hatósági ügyek intézése során nem pusztán az eljárás legalitását követeli meg. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ez az alapjog akkor érvényesül tehát, ha az ügyfelek a jogaikról és kötelezettségeikről, az igénybe vehető kedvezményekről kérésükre megfelelő időben szakszerű, pontos tájékoztatást kapnak. A jogállamiság megvalósulásának elengedhetetlen feltétele ugyanis, hogy az érintettek ténylegesen tájékozódhassanak arról, hogy a jogszabályok milyen magatartás tanúsítására kötelezik, illetve milyen jogosultságok, kedvezmények illetik meg őket a vonatkozó jogi normák alapján. Mindez különösen is igaz az adóhatósági eljárásokban, ahol az ügyfelek csak több jogszabály értelmezése útján tájékozódhatnak jogaikról és kötelezettségeikről. Erre tekintettel megállapítható, hogy az *Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjog érvényesülése szükségszerűvé teszi NAV ügyfélszolgálati rendszerének gyorsaságát és pontosságát.*

A vizsgált ügyben a panaszos alapvető kérdése az volt, hogy meddig adhatja el az ingatlanát úgy, hogy az Szja. tv.-ben biztosított kedvezményt érvényesíti, illetve, hogy meddig érvényesítheti ezt a kedvezményt. A vizsgálat feltárta ugyanis, hogy ez a két időpont eltér egymástól. E kérdéseire a panaszosnak a NAV – tájékoztatása szerint – 2010. december 7-én (azaz a 2011. december 31-i határidő előtt több mint egy évvel) elektronikus úton érdemi választ küldött. Ahogyan azt a NAV is kiemeli, nem bizonyítható, hogy a panaszos meg is kapta ezt az elektronikus levelet, így nem állapítható meg, hogy tisztában volt-e a tájékoztatással. Hasonlóképpen, az ezt követő ügyintézés tényei sem voltak megállapíthatóak a vizsgálat során, ezért alapjoggal összefüggő visszasságot nem tártam fel.

2. A panaszos kifogásolta azt is, hogy méltányossági kérelmét a NAV csak négy hónap után bírálta el, és határozat helyett tájékoztató levelet küldött.

A NAV érvelése szerint mind az Szja. tv., mind az Art. általános rendelkezései között szerepel a méltányosság elvének az érvényesítése. Ezek az alapvető rendelkezések azonban nem teszik lehetővé az adóhatóság számára, hogy bármely jogszabályi rendelkezéstől eltérjenek az adózó javára; méltányosság gyakorlására csak azokban az esetekben kerülhet sor, amikor azt törvény kifejezetten lehetővé teszi. A konkrét esetben azonban sem az Art., sem az Szja. tv. nem teszi lehetővé, hogy a törvényben meghatározott jogvesztő határidőt az adóhatóság meghosszabbítsa, emiatt utasították el a panaszt tájékoztató levélben.

A tisztességes hatósági eljárás követelményéből fakad a kérelmek tartalom szerint való elbírálásának elve is, mely áthatja a közigazgatást. Ha valaki egy hatósági jogkörrel rendelkező közigazgatási szervhez fordul, az adott közigazgatási szervnek el kell tudnia dönteni, hogy a beadvány tájékoztatókérés, panasz, közérdekű bejelentés (lásd pl. a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt), vagy a Ket. hatálya alá tartozó valamilyen kérelem. Ennek megfelelően kell a beadványt elbírálni és a beadványozót értesíteni az elbírálás eredményéről. Ez lehet egy levélben küldött általános tájékoztatás, a panasz, bejelentés szintén levélben való érdemi elbírálása és megválaszolása, vagy pedig a Ket. szerinti döntés (határozat vagy végzés). Jó példa erre a panaszos azon kérelme is, amit a hatóság végül felügyeleti intézkedés iránti kérelemként értékelt. Jelen esetben tekintettel arra, hogy a panaszos a hatóság méltányossági jogkörének gyakorlását kérte, mely az Art., illetve a Ket. szerinti hatósági eljárás, e jogszabályokban rögzítettek szerint, a rendelkezésre álló ügyintézési határidőben kellett volna a hatóságnak eljárnia és a panaszos kérelmét elutasítania. *Függetlenül attól, hogy a négy hónappal később megküldött tájékoztatás tartalmilag helytálló, és a későbbiekben már hatósági eljárást is folytatott az ügyben a NAV, e körben, a fenti eljárási hibák miatt megállapítom, hogy a vizsgált hatóság a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága elnökénél, hogy fokozottan ügyeljen a kérelmek tartalmuk szerint való minősítésére.

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1378/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére. A fentiekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok hatékony ellátásának feltételrendszerével összefüggésben.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökétől, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet főigazgatójától, a Magyarországi Szülők Országos Egyesületének elnökétől, továbbá eltérő típusú vidéki és fővárosi iskolák (a tatabányai Kertvárosi *Általános Iskola*, a budapesti Óbudai Nagy László *Általános Iskola*¹ és az esztergomi Balassa Bálint Gazdasági *Szakközépiskola és Szakiskola*²) igazgatóitól, valamint az ombudsman korábbi vizsgálati tapasztalatainak alapján kiválasztott gyermekjóléti szolgálatok (a budapesti Fióka Gyermek- és Ifjúságjóléti Központ, a budapesti Józsefvárosi Szociális Szolgáltató és Gyermekjóléti Központ, a Szekszárdi Gyermekjóléti Központ és a Nyíregyházi Gyermekjóléti Központ) vezetőitől, a Pedagógus Szakszervezet és a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezet elnökeitől.

Az érintett alapvető jog és elv

– A gyermek 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]

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXV. törvény (Nkt.)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.)
- A pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Kjt. Vhr.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (20/2012. EMMI r.)
- A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (15/2013. EMMI r.)
- A pedagógiai-szakmai szolgáltatásokról, a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézményekről és a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokban való közreműködés feltételeiről szóló 48/2012. (XII. 12.) EMMI rendelet (48/2012. EMMI r.)
- A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (NM r.)

¹ Az iskola Zápor utcai székhelyén folytatott oktatás elsődleges profilja az alapképzésen túl a *beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézségekkel küzdő, valamint sajátos nevelési igényű tanulók fejlesztése.*

² Az iskolából mulasztó gyerekekről több cikk jelent meg a médiában pl. Index, Kurir.hu 2014. 02. 18.

A megállapított tényállás

1. A köznevelésért felelős államtitkár 2014 áprilisában adott válaszában hangsúlyozta, hogy az Nkt. teremtette meg az óvodapszichológusok, iskolapszichológusok alkalmazásának kötelező eseteit, mivel korábban – a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényben (a továbbiakban: Kt.) – az intézmény vezetőjének döntésétől függött, hogy alkalmaz-e ilyen szakembert vagy sem. Jelenleg ugyanis az Nkt. 61.§ (3) bekezdése és az Nkt. 3. melléklete értelmében az óvodapszichológus, mint pedagógus munkakör kötelező létszám, amelyet az óvoda gyermeklétszáma alapján kell meghatározni oly módon, hogy 500 gyermekenként egy, a teljes munkaidő ötven százalékában foglalkoztatott óvodapszichológust kell alkalmazni. Az iskolapszichológus munkakör az Nkt. 3. melléklete, illetve Kjt. Vhr. 35. § (5) bekezdése alapján kötelező létszám, amelyet az iskola tanulólétszáma alapján kell meghatározni oly módon, hogy 500 tanulónként egy, a teljes munkaidő ötven százalékában foglalkoztatott iskolapszichológust kell alkalmazni.

Az államtitkár megítélése szerint speciális helyzetben van a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK), mivel itt kötetlenebbül értelmezhető az 500 fős tanulói létszámhatár, mivel a tanulói létszám a KLIK által fenntartott intézmények tanulóinak egybeszámításával is megállapítható.

Álláspontja szerint az új szabályozás a már betöltött iskolapszichológus státuszok megszűnéséhez sem vezethet, azokat a fenti létszámhatároktól függetlenül fenn kell tartani.

Utalt továbbá a 2013. szeptember 1-ével hatályba lépett 20/2012 EMMI r. 131. §-ában foglalt feladatok ellátásának szükségességére, amelyek biztosítják a testi, lelki, mentális egészség fejlesztését, a magatartási függőség, a szenvedélybetegség kialakulásához vezető szerek fogyasztásának és a gyermeket, tanulót veszélyeztető bántalmazásnak a megelőzését.

A fentiekől ugyanakkor elhatárolandó iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátás (koordináció), mint szakszolgálati tevékenység, amelyet a 2013 januárjában hatályba lépett Nkt. 18. §-a határoz meg, tartalmát a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. EMMI rendelet szabályozza. A zökkenőmentes átállás érdekében átmeneti szabályokat határoztak meg e rendeletbe, így azt, hogy a szakszolgálati intézmény illetékességi területén 2013. augusztus 31-ig elláthatták az e rendelet hatálybalépését megelőzően a pedagógiai szakszolgálatokról szóló 4/2010. (I. 19.) OKM rendelet 24. §-a alapján a nevelési tanácsadás keretében nyújtott iskolapszichológiai szolgáltatás feladatait. Továbbá, ha megyei (fővárosi) pedagógiai szakszolgálati intézmény ellátási körzetében működő nevelési-oktatási intézményben az iskolapszichológus, óvodapszichológus munkakört nem töltötték be, az adott munkakör betöltéséig, a nevelés-oktatási intézmény vezetőjének erre vonatkozó írásbeli kérésére a pedagógiai szakszolgálat támogatást nyújthat az ellátás iránti igény kielégítéséhez.

A szociálpedagógus munkakör sem volt a Kt.-ban egyetlen intézményhez sem kötelezőként hozzárendelve, valamint felhívta a figyelmet arra, hogy e munkakör nem szűnt meg (az Nkt. 3. melléklete jelzi is a pedagógus munkakörök közt), csupán továbbra sem vált kötelező munkakörre.

E mellé lépett be szintén a korábbi jogszabályok által nem nevesített pszichopedagógus munkakör, ami az iskolában kötelező nevelő- és oktatómunkát közvetlenül segítő munkakör a Kjt. Vhr. 4. mellékletében jelzett feltételek fennállta esetén. Óvodában az Nkt. alapján a fenntartó döntésétől függően kerülhet sor pszicho-pedagógus alkalmazására.

Ugyancsak a Kjt. Vhr. 17. § (1) bekezdés 7. pontja határozza meg azt, hogy a pedagógus számára a kötött munkaidőnek neveléssel-oktatással le nem kötött részében a gyermek- és ifjúságvédelemmel összefüggő feladatok végrehajtása rendelhető el, továbbá a 4. mellékletben megjelenik, hogy (a gyógypedagógiai asszisztens munkakörrel vagylagosan) kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat nevelő-oktató iskolában a gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő munkakör önálló munkakörként is megteremthető.

Mindezekre tekintettel az államtitkár úgy ítélte meg, hogy az új jogszabályi környezetben összességében bővült mindazon lehetőségek száma, melyek a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülését szolgálják.

2. A *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnöke* hivatkozott az Nkt. 18. § (1) bekezdés i) pontjára, amely a pedagógiai szakszolgálat feladatai közé sorolja az iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátást, amit 15/2013. EMMI r. 29. §-a állapít meg. Ennek értelmében az ellátás egyik szintjén az óvoda- és iskolapszichológusi ellátás feladata a pedagógiai szakszolgálati intézményekben a nevelési-oktatási intézményekben dolgozó pszichológusok munkájának összefogása és segítése kapcsán valósul meg, amelyet az óvoda- és iskolapszichológus feladatok koordinátora lát el.

Az ellátás másik szintjén közvetlenül az intézményekben történik az ellátás, az óvoda pszichológus alkalmazásának módját az Nkt. 61. § (3) bekezdése, az iskolapszichológusok kötelező létszámát a Kjt. Vhr. 35. §-a határozza meg, míg munkaidejük felosztását Nkt. 62. § (11a) bekezdése Ezzel összefüggésben rendelkezésemre bocsátotta az intézményekben foglalkoztatott pszichológusok létszámáról készített kimutatást, és azoknak a jellemző kérdéseknek a felsorolását, amelyekkel megkeresik a szakembereket. Az elnök a pszichológiai megsegítésre szoruló tanulók minél teljesebb ellátása érdekében lehetővé tette, hogy az iskolapszichológus munkakörben alkalmazottak számát a tankerület illetékességi területén található iskolai tanulólétszámok alapján határozzák meg a tankerületi igazgatók.

A szakszolgálatban dolgozó pszichológus kollégák fő szabály szerint nem végeznek az iskolában tanulókkal kapcsolatos közvetlen tevékenységet, csupán olyan esetben kerül sor az intézményekben a tanulók vizsgálatára, amikor a szakértői vélemény elkészítéséhez szükségessé válik a gyermek közösségben történő megfigyelése. *A pedagógiai szakszolgálat egészére jellemző a szakemberhiány, amely eltérő okok miatt egyaránt jelentkezik a nagyvárosokban és a kisebb településeken is.* A megoldást az átképzési rendszer rugalmas megújításában, és a szakemberképzést végző felsőoktatási intézményekkel történő megállapodások megkötésében látta.

A pszicho-pedagógusok alkalmazását – akik gyógypedagógiai végzettségű szakemberek – a Kjt. Vhr. 4. melléklete az intézményben ellátott halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számától teszi függővé, létszámukról még nem rendelkeznek adatokkal.

Az elnök véleménye szerint az iskolákban a tanulók részéről tapasztalható agresszív magatartás kezelésére, visszaszorítására, illetve a tanárok és diákok konfliktusainak feloldására, a tanulókat az iskolán belül ért bántalmazások eredményes kezelésére a speciális végzettségű szakemberek alkalmazásán túl a pedagógiai módszerek tárházából való megfelelő merítés és az alternatív vitakezelési módszerek, a mediáció alkalmazása nyújthatnak segítséget. *Fontosnak tartotta továbbá azt is, hogy a gyermekvédelmi feladatok ellátásában az első jelzőrendszer, illetve az egyéb szervek munkája a jelenleginél összehangoltabb, hatékonyabb legyen.*

3. Az iskolában előforduló agresszív magatartás kezelésével kapcsolatosan az *Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (OFI)* működését és szerepét ismertette a főigazgató. Az OFI iskolai konfliktuskezeléssel kapcsolatos jelenlegi tevékenysége részben a Pedagógiai Szakmai Szolgáltatói Központ (PSZSZK) szervezeti egységében valósul meg, amely ellátja az oktatásügyi közvetítői szolgálatot. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a nevelési-oktatási intézmény a gyermeket, tanulót veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni, vagy a gyermekközösség, a tanulóközösség védelme érdekében indokolt, segítséget kérhet az oktatásügyi közvetítői szolgálattól vagy más, az ifjúságvédelmi, családjogi területen működő szolgálattól.

Az OFI írásban, telefonon, vagy kifejezetten az erre a célra fenntartott e-mail címen, bármely az oktatással, illetve az iskolai élettel kapcsolatosan felmerült konfliktus okán elérhető.

Ebben az esetben a PSZSZK alternatív vitarendezési módszerekben jártas (képzett mediátor) kollégái felveszik az érintettekkel a kapcsolatot, és a szakma szabályi szerint közreműködnek a jelzett konfliktus lehetőség szerinti optimális megoldásában.

Az OFI tevékenységeként a TÁMOP 3.1.5. pilot projekt keretei közt az új típusú szaktanácsadói rendszer részeként, kialakítás alatt áll az országos konfliktuskezelési szaktanácsadói hálózat, mely az iskolai konfliktusok megfelelő és eredményes kezelését hivatott támogatni. A munka következő fázisában kezdődik a terület szaktanácsadóinak kiképzése, és rendszerbe állítása a Pedagógiai Intézetek segítségével. A kialakított rendszert a TÁMOP 3.1.5. projekt befejeztével a PSZSZK hivatott átvenni és a továbbiakban a hatékonyan működtetni a 48/2012. EMMI r. alapján, valamint az időközben felmerülő tapasztalatok és igények szerint alakítani, változtatni azon. Az OFI-ban folyó TÁMOP 3.1.1. projekt egyik feladata, hogy három hazai egyetem, az ELTE, a DE és a PPKE szakembereivel együttműködve egyetemi tudásközpontokat hozzon létre, melyben a hazai iskolai konfliktusokkal és azok kezelésével kapcsolatos, eddig fragmentáltan rendelkezésre álló információ strukturált tudásként álljon rendelkezésre. Szintén ehhez kapcsolódó feladatként a finn KIVA program, mely az iskolai zaklatás mértékét hivatott csökkenteni, magyarországi adaptációs javaslata készül el, előre láthatóan ebben az évben.

Az eddigi eredményként 2013 márciusában zárult le az Alternatív Vitarendezés Projekt. A projekt minden eredeti célkitűzését teljesítette, sőt bizonyos területeken messze túl is lépett azokon, pl. országos hálózatot sikerült létre hoznia alternatív vitarendezési eljárásokat alkalmazó szak- és szakközépiskolák részvételével. Ez a projekt ugyan befejeződött, de ennek nyomán működik továbbra is az ország minden régiójában, összesen több mint 80 oktatási intézmény, melyben a projekt során kiképzett 1009 pedagógus illetve nevelő, a projekt által létre hozott segédanyagok (könyvek, cikkek, kutatási eredmények, e-learning tananyag, oktatófilmek) segítségével alkalmaznak alternatív vitarendező, konfliktuskezelő módszereket hétköznapi munkájuk során. Ezek a módszerek intézményi szinten integrálódnak (a dokumentációban, Házirend, SZMSZ, az eljárásrendben) az iskola életébe, az intézményvezetés támogatásával. A hivatkozott projekt iskolai agresszióval kapcsolatos kutatási eredményei az OFI által kiadott tanulmánykötetben is elérhetőek, melynek címe: „Mindennapi ütközések, iskolai konfliktusok és kezelésük”.

Az iskolai konfliktuskezelést illetően az OFI-ban 2011-ben koncepcióváltás történt. Az új koncepció szerint a cél az, hogy a legtöbb pedagógus rendelkezzen olyan tudással, és – az említett szaktanácsadói hálózat révén – megfelelő és folyamatos szakmai háttértámogatással, mellyel képes az iskolai életben felmerülő közvetítői, vitarendezői feladatokat ellátni, és csak a kifejezetten súlyos esetekben, vagy amikor nem garantálható az intézményben dolgozó közvetítő pártatlansága, kerüljön sor külső közvetítő bevonására. Ennek érdekében zajlik az OFI-ban jelenleg a konfliktuskezelési szaktanácsadói hálózat kialakítása, a pedagógiai intézetek felkészítése, valamint a témába vágó pedagógus továbbképzések fejlesztése és akkreditációja.

4. A megkeresett iskolák igazgatóinak válaszai:

a) *Az Óbudai Nagy László Általános Iskola* igazgatója jelezte, hogy az általa vezetett intézményben megszűnt a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősi munkakör, mely a korábbi szabályozás hatálya alatt lehetővé tette pedagógus végzettségű szakember számára a hátrányos helyzetű tanulókkal, azok felzárkóztatásával és kívánatos (re)szocializációjával kapcsolatos preventív és fejlesztő jellegű tevékenységek teljes munkaidőben történő ellátását. Történt ez annak ellenére, hogy a célcsoportba tartozó tanulók száma, s ezzel az ellátásukhoz szükséges feladatok fokozatosan növekszik. A különleges bánásmódot igénylő, speciális gondoskodásra szoruló tanulók, így a sajátos nevelési igényű (SNI), veszélyeztetett, jelentős szociokulturális hátránnyal küzdő, hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek nevelése-oktatása terén nyújtott többletsegítség mind a nevelőknek, mind a szülőknek fokozott jelentőségű.

Véleménye szerint az említett célcsoportba tartozó gyermekek, tanulók és szüleik, pedagógusaik számára a sikeres tanulmányok folytatása és a köznevelés kiemelkedő szocializációs céljának elérése nem lehetséges a hathatós gyermekvédelmi gondoskodás és sok esetben – jogszabályban meghatározott – intézkedések megtétele nélkül. Olyan nevelési-oktatási intézményekben, ahol a tanulók jelentős része speciális gondoskodást igényel – tekintettel arra, hogy gondoskodó, biztos háttér nélkül élő, főként hátrányos helyzetű gyermekekről van szó – *az állam részéről kellően indokolt az objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése révén a köznevelési intézmény nagyobb szervezeti támogatása, ideértve elsősorban a gyermekvédelmi felelősi státusz önálló, meghatározott számú problémás tanuló esetében történő törvényi finanszírozását, annak hangsúlyozásával, hogy nyilván nem kizárólagosan csak a gyermekvédelem révén lehet e célokat megvalósítani.*

Azzal, hogy a Kjt. Vhr. 17. § (1) bekezdésének 7. pontja a pedagógiai szakfeladat-ellátáson kívül eső tevékenységek szegmensébe, a neveléssel-oktatással le nem kötött munkaidőben ellátandó tevékenységek közé sorolja a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátását, mely a legtöbb intézményben nyilvánvalóan nem valósítható meg 6-10 órában még akkor sem, ha több kolléga látja el e feladatot, s miután semmilyen órakedvezményt nem tesznek lehetővé a hatályos jogszabályok, a feladatellátás sikere súlyos mértékben kerül veszélybe. A Kjt. Vhr. 4. mellékletének a köznevelési intézményben finanszírozott alkalmazotti listája által biztosított szabadidő-szervező (4. sz. melléklet 12-13. sor) és pszicho-pedagógus (4. sz. melléklet 14-16. sor) igen magas, halmozottan hátrányos helyzetű tanulói létszámhoz köti e szakemberek félállásban való alkalmazását, ráadásul az utóbbi vonatkozásában még utazó szakember hálózaton keresztüli ellátási kötelezettséget is előír. A gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő vagy gyógypedagógiai asszisztens foglalkoztatását pedig a Rendelet 4. sz. melléklete a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók létszámához köti, jóllehet nem kizárólag ez a tanulói kör a reprezentánsa a segítségre szoruló célcsoportnak. *Az iskola tapasztalata szerint a szabályozás nem kellőképpen átgondolt, s a pszicho-pedagógus, valamint a szabadidő-szervező – ezen feltételek melletti – munkakörbe állítása kevésbé pótolhatja érdemben a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős önálló státuszban való foglalkoztatását, az kötelező feladatok ellátását.*

Az iskolapszichológus szakember intézményi tevékenységét illetően az igazgató hangsúlyozta, hogy e vonatkozásban még nehezebb a helyzet, hiszen a jogszabály szerint az iskolapszichológus kötelező létszámát az iskola tanulólétszáma alapján kell meghatározni oly módon, hogy 500 tanulónként egy, a teljes munkaidő ötven százalékában foglalkoztatott iskolapszichológust kell alkalmazni. Vagyis ahhoz, hogy egy teljes munkaidőben alkalmazott iskolapszichológus legyen az iskolában minimum 1000 fő jogviszonyban lévő tanuló kell.

A gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenység gyakorlati tapasztalatainak megfogalmazásakor abból indultak ki, hogy az iskola két épületben, egy zömében nehezebben kezelhető tanulókat nevelő-oktató székhelyintézményből és egy nagyobb létszámú tanulócsoporthal működő telephelyintézményből áll. A székhelyintézmény egyik alapvető feladata az integráció, így befogadó (inkluzív) iskolaként számos specifikus gyermekvédelmi feladat jelentkezik. Ezzel szemben telephelyünkön tehetséggondozás, valamint alapítványi formában első osztálytól angol nyelvű nevelés-oktatás folyik, azonban itt is hangsúlyozottan szükség van a gyermekvédelmi szakellátásra, amely ebben a feladatellátási egységben is nagyon összetett.

Kiemelten kezelik:

- az egyre nagyobb számban érintett tanulóikat,
- az iskola beiskolázási körzetére jellemző szociális hátrányok miatt előtérbe került szociális típusú munkát,
- normatív és paranormatív krízisek kezelését,
- az ép család hiányának feldolgozásában való segítségét,
- a deviáns mikrokörnyezet szocializációs ártalmainak feltárását, csökkentését,

- mentálhigiénés fejlesztés kapcsán az egészségtelen életmód feltárását, a helytelen szexuális viselkedés megvilágítását, a káros szenvedélyek enyhítését,
- az iskola környezetének, működési területének társadalmi helyzetét.

Az iskolában 2008-tól a gyermekvédelmi feladatokat matematika-rajz szakos, szaktanári tevékenységet végző kolléga látja el, akinek speciális képzettségei optimálisnak mondhatók. A Mérei Ferenc Fővárosi Pedagógiai Intézetnél képezték ki iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi felelőssé, a SuliNova Pedagógus Továbbképző Kht-nál mentálhigiénés képzésben, a Gameworld Magyarország Szegénység- és Adósságkezelés továbbképzésben, az Óbudai Családi Tanácsadó- és Gyermekvédelmi Központban a Mediáció Alkalmazási Területei minősített továbbképzésben, valamint a RAABE Továbbképző Központjában Új Törekvések a Pedagógus Gyermek- és Ifjúságvédelmi és Családtámogatási Feladatainak Ellátásában továbbképzési programon vett részt.

A gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokkal megbízott kolléga legfőbb feladatai:

- állandó kapcsolattartás az iskolavezetéssel, az osztályfőnökökkel, az iskola gyermekorvosával, a védőnővel, a fejlesztőpedagógusokkal, a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagokkal,
- hátrányos és veszélyeztetett helyzetű gyermekek szüleivel való folyamatos kontaktus,
- együttműködés a gyermekvédelemmel foglalkozó szakembereikkel a tanulókat veszélyeztető okok megszüntetése érdekében,
- szükség esetén pedagógiai vélemények kérése az osztályfőnököktől, ennek elkészítésében segítségnyújtás,
- tanácsadás a hozzá forduló gyermekek, szüleik, a pedagógusok számára,
- prevenciós programok szervezése és azok koordinálása,
- az igazolatlanul mulasztó tanulók hiányzásainak jelzése,
- jogszabályok változásainak folyamatos figyelemmel kísérése, azokról való folyamatos tájékoztatás,
- aktív szerepvállalás a rászoruló családok anyagi helyzetétől függő támogatáshoz segítségben,
- konfliktuskezelés, krízishelyzetekben segítségnyújtás,
- hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetre való javaslattevés, a családok tájékoztatása az új jogi normákról, az igénylések lehetőségeiről,
- továbbképzéseken, munkaközösségi értekezleteken való részvétel,
- a megtett intézkedések hatékonyságának felülvizsgálata, a továbblépés lehetőségeinek vizsgálata,
- gondviselők tájékoztatása a lehetséges kedvezményekről,
- lejáró határozatok figyelemmel kísérése,
- normatívák kezelése, statisztikák készítése, lejelentési kötelezettségnek való elégtétel,
- hiányzások figyelése az ebédlemondás függvényében,
- a kiiratkozott és újonnan érkezett tanulókkal kapcsolatos, a gyermekvédelmet érintő adminisztratív teendők ellátása.
- a családok romló anyagi helyzete miatt pályázatok figyelése.

Mindezekon túl mediátori alapképzettségére alapozva próbál a konfliktusokban segítséget nyújtani. Az iskola kapcsolattartása a gyermekjóléti szolgálattal optimális, az Óbudai Családi Tanácsadó- és Gyermekjóléti Központtal való kapcsolat kifejezetten jónak mondható. Azokat a problémákat, melyeket saját hatáskörben nem tudnak megoldani, jelzőlapon megírják a gyermekjóléti szolgálat felé. Rendszeresek az esetmegbeszélések, a pedagógiai vélemények kérése. A fentiekon kívül gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokat végző kolléga napi szinten áll kapcsolatban a családgondozókkal.

Munkakapcsolatuk kiemelkedően jó. A jogszabályi előírások alapján a családoknak életvezetési segítséget nyújtanak. Saját korrepetitoruk és pszichológusuk segít be a gondozásba. Ha szükséges és a család elfogadja, mediációt is fel tudnak ajánlani.

b) *A tatabányai Kertvárosi Általános Iskola* igazgatója jelezte, hogy a rendszerszerű változások még nem fejeződtek be, így azok tapasztalatairól beszámolni nem tud. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a gyermekvédelmi felelősökre szükség van a tanulók egymás közötti agresszív magatartásának kezelésében, visszaszorításában, az intézményekben jelen lévő konfliktusok feloldásában (diák – tanár – szülő hármából két-két fél között), illetve a bántalmazások (fizikális és nonverbális) eredményes kezelése érdekében.

Megítélése szerint csak közvetetten tartozik a vizsgálódás tárgyához, de egyre több az olyan magatartászavaros tanuló, akiket gyógyszerrel kezelnek (agresszió, bántalmazás, konfliktusok forrásai lehetnek, ha elmúlik a gyógyszer hatása), ami tapasztalata szerint hosszabb távon gyógyszerfüggőséget okozhat és a kezelés csak tüneti. Míg egy jó terápia (egyéni, csoportos, családi), noha hosszabb ideig is tart és eredménye sem olyan látványos, de az okot lenne képes megszüntetni. Fentiekben említett személyi feltételek megléte esetén nagyobb lehetne az esély a prevencióra.

Az igazgató jelezte, hogy szociálpedagógus a városban egyetlen intézményében, a pszicho-pedagógus csak szegregált intézményben dolgozott, iskolapszichológus nincs, nem is volt (függetlenül a munkáltató szervezet kilététől: iskola vagy szakszolgálat).

Az iskola gyakorlata szerint – a korábbi rendet követve – a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásakor az iskolatitkár közreműködésével osztályonként nyilvántartást vezetnek a különböző kedvezményekre való jogosultságokról (étkezés, tankönyv), a tanulók adatairól. Erről az osztályfőnökök tanév elején „listát” tájékoztatást kapnak, majd tanév közben a változásokat folyamatosan frissítik. Intézményi szintű összesítés a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős feladata. Az intézménybe érkező megkeresések az ő kezében futnak össze (gyermek elhelyezési perekhez, gondozásba vételhez jellemzések, jelzések esetkonferenciákra, igazolatlan hiányzások jelentésének összefogása, hátrányos helyzetű, halmozottan hátrányos helyzetű tanulók mentorálása, annak koordinálása, családok látogatása az osztályfőnökökkel, kapcsolat az iskolai védőnővel...).

Az iskola mindhárom telephelyén a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokat egy-egy pedagógus koordinálja (speciális képzettség nélkül, a rászoruló gyermekek iránti példás empátiás készséggel). A feladatot kötött munkaidőben látja el, ami jelentős aránytalanságot eredményez a pedagógusok terhelésében. Éppen ezért nélkülözhetetlenek tartják a független/fél-független, órakedvezményben részesülő gyermek- és ifjúságvédelmi felelős munkáját, jelenlétét a nevelési- oktatási intézményekben feladatarányosan. Az osztályfőnökök szerepe elvitathatatlan, tanítványaikat ők ismerik a legjobban, közvetlen kapcsolatot tartani a szülőkkel ők tudnak, de sok esetben indokolt a „koordinátor” szerepe, amelyek a következők

- A gyermekvédelemmel kapcsolatos jogszabályi háttér alaposabb ismeretét, a változások naprakész nyomon követését feltételezve több, konkrét segítséggel áll, állhat a kollégák rendelkezésére.
- Az eljárásrendek rutinszerű ismerete is gyorsíthatja a megoldást, ne vesszenek el, lassuljanak le az „ügyek” a bürokrácia útvesztőiben.
- Menteshíthati az osztályfőnököt egyes esetek velejárójaként szükséges adminisztrációs terhek alól.
- Az esetkonferenciákon való „egy emberes” rendszeres részvétellel, az esetek közötti összefüggések ismeretével, hatékonyabb lehet az eljárás, az intézkedés. Ugyancsak ez, a szülők szégyenérzetét csökkentheti, bizalmukat növelheti.
- A kapcsolatok, a személyes ismeretség, ismertség előbbre viheti, motorja lehet az ügyintézésnek (a Családsegítő Szolgálat munkatársai által közvetített információk közvetlenül célba érhetnek: legyen szó a kríziskamráról, ruhaosztásról, álláskereső tréningről, vagy a közüzemi tartozások törlesztésének lehetőségeiről).

- Jól képzett (ön- vagy továbbképzés) tréningyszerű segítséget is tudnak nyújtani a tanulóknak problémamegoldásban.

c) *Az esztergomi Balassa Bálint Gazdasági Szakközépiskola és Szakiskola igazgatója arról tájékoztatót, hogy az Nkt. hatályba lépéséig az általa vezetett iskola gyermekvédelmi felelős megbízásával látta el a gyermekvédelmi feladatokat. A gyermek és ifjúságvédelmi felelős koordinálta iskolai szinten az osztályfőnökök gyermekvédelmi munkáját, rendszeresen kapcsolatot tartott a területileg illetékes gyermekjóléti szolgálattal. Részt vett a gyermekjóléti szolgálat által szervezett szakmaközi értekezleteken, kapcsolatot tartott a szolgálat családgondozóival, kiskorú veszélyeztetettsége esetén jelzéssel élt, melynek alapján a gyermekjóléti szolgálat családgondozói nyújtottak segítséget a sok esetben meglehetősen összetett, komplex problémák kezelésében, melyek nem csak pedagógiai szaktudást, hanem felsőfokú szociális szakképzettségű szakember közreműködését is igényelték.*

A gyermekvédelmi feladatok ellátása jelenleg az osztályfőnökökre hárul, az iskola nem rendelkezik speciális szakképzettségű szakemberrel, a feladat ellátásának vezetői szintű összefogása az igazgatóhelyettes egyik feladata.

A magas iskolai tanulólétszám és tanulók szociális háttere miatt heti gyakorisággal éltek a gyermekjóléti szolgálathoz jelzéssel, az elmúlt évek átlagában ez évi 50-80 jelzés volt. A jelzésre valamennyi esetben visszajelzést kaptak, a gyermekjóléti szolgálat családgondozói felvették a kapcsolatot a problémában érintett családdal, gyerekekkel, szükség szerint a pedagógusokkal.

A jelenlegi gyermekjóléti alapellátásokat áttekintve rendszerszerűen olyan iskolai szociális munkás hálózatot tartana a problémák kezelésében hatékonyak, melynek munkatársai a területileg illetékes gyermekjóléti szolgálathoz kapcsoltan, rendszeres fogadóórát, konzultációt tartanának iskolánkban, kezelnék a felmerülő problémákat és a pedagógusoknak is segítséget nyújtanának kompetenciáikat meghaladó problémák esetén. Gyakorlatból ismeri, hogy sokszor egy iskolában megjelenő agresszivitás, vagy diákok közötti konfliktus csak konkrét megjelenési formája az érintett gyerek mélyebb és összetettebb családi problémáinak.

Utalt arra is, hogy a nyugat-európai, ill. angolszász rendszerben sok éve jól működnek a külső intézményhez kapcsolt iskolai szociális munka hálózatok, melyek a problémákat komplexen kezelve hatékonyan tudják kezelni még a diák-diák, diák-tanár tanár-szülő közötti konfliktusokat is a szociális munka eszközzel. A magyar gyermekjóléti alapellátási rendszernek ilyen eleme nincs, de már a rendszerváltás óta jól működnek a gyermekjóléti szolgálatok a gyerekek érdekeinek érvényesítésében, problémáik komplex kezelésében, a veszélyeztetettség megelőzésében és kezelésében. A tevékenységüket alapvetően meghatározó 1997. évi XXXI. törvény a gyerekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (39-40§), valamint a működést szabályzó 15/1988. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (6-33. §) jogszabályok kiegészítésével az iskolai szociális munka, mint szakmai feladat a már rendszerszerűen működő intézményrendszerhez kapcsolható véleménye szerint.

5. A gyermekjóléti szolgálatok vezetőinek válaszai:

a) *A Budapest Józsefvárosi Gyermekjóléti Szolgálat vezetője és szakmai vezetője szerint a kerületben található általános iskolákban a gyermekvédelmi felelős státusz megszüntetése jelentős problémát okoz a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásában. Csupán egy általános iskolában van főállású gyermekvédelmi felelős, a többi iskolában az osztályfőnökök, illetve az igazgatók döntése alapján valamelyik munkatárs, elsősorban koordinációs tevékenység keretében látja el ezt a tevékenységet. Ez mind az iskolák, mind a gyermekjóléti szolgálatok gyermekvédelmi feladatainak ellátását megnehezíti. Az éves gyermekvédelmi tanácskozás megrendezése előtt minden iskola megküldte a gyermekjóléti*

szolgáltatnak a 2013-as évre vonatkozó gyermekvédelmi tájékoztatóját, melyben *egyöntetűen jelezték, hogy a gyermekvédelmi státusz megszűnése jelentős problémát okoz a gyermekvédelmi feladatok ellátásában. Prevenációs tevékenységre, a gyermekvédelmi problémák feltárására nincs kapacitásuk.*

Az éves gyermekvédelmi tanácskozáson szintén felszínre került ez a probléma és annak jelentősége. Az iskolák egybehangzó véleménye a következő: *„Mivel megszűnt a gyermekvédelmi felelős állás, ezért a teljes átszervezés ellenére sem találják megfelelően működőnek a rendszert. Önkéntes munkává degradálni a gyermekvédelmi munkát véleményünk szerint súlyos hibának számít, különös tekintettel a mi kerületünkben. A VIII. kerületben nagyon nagy szükség lenne szakértelemmel rendelkező gyermekvédelmi felelősre.”*

A gyermekjóléti szolgálat tapasztalata szerint az iskolák gyermekvédelmi tevékenysége a változásokat követően sajnos az adminisztrációban, a jelzések, a pedagógiai vélemények megküldésében kimerül. Tényleges, hatásos gyermekvédelmi tevékenység végzésére – mely elősegíthetné a tanulók egymásközti vagy tanárokkal szembeni agresszív magatartásának kezelését, visszaszorítását, konfliktusok feloldását, a tanulók felnőtté válását elősegítő nem csak oktatási, hanem nevelési tevékenység végzését – a jelenlegi rendszer nem alkalmas. Egyértelmű, hogy a státusz megszüntetése után a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenység hatékonysága nagymértékben csökkent. 2013-ban az iskolák részéről 714 gyermek esetében érkezett jelzés a szolgálathoz, amelyek elsősorban igazolatlan hiányzásokról, magatartásbeli, illetve pszichés problémákról, iskolában jelentkező agresszív magatartásról, valamint (fizikai, lelki) elhanyagolásról szóltak.

A szolgálat vezetőinek véleménye szerint nélkülözhetetlen a hatékony gyermek- és ifjúságvédelem, amelyre legmegfelelőbbnek az iskolai szociális munkát tartanak, mely magában foglalná a gyermekvédelmi felelősök által jelenleg elvégzendő tevékenységeket is. Javaslatuk egy olyan, az iskola irányításától független gyermekvédelmi rendszer kialakítása az iskolákon belül, melyben lehetőség szerint szociális és /vagy pszichológia végzettségű szakemberek látják el a gyermekvédelmi munkát, garantálva a magas szintű, professzionális, hatékony gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet.

b) A *Budapest XV. kerületi Fióka Gyermekjóléti- és Ifjúságvédelmi Központ* egységvezetője utalt a jelenlegi rendszer előzményeire. A Módszertani Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete (MOGYESZ) 2004-ben kezdett el foglalkozni az iskolai szociális munkával. Munkacsoportot hozott létre. 2004 és 2006 között többször egyeztettek az ágazati minisztériumban arról, hogy az iskolában folyó gyermekvédelmi tevékenység miként kerüljön rendezésre. A szakmán belül sem volt egységes vélemény. Abban minden szakember egyetértett, hogy az iskolában fontos gyermekvédelmi tevékenységet folytatni. A megoldás mikéntjében voltak komoly viták. Két alapvetően különböző álláspont körvonalazódott. Az egyik szerint *az iskoláknak kell alkalmazniuk gyermekvédelmi szakembert, aki lehetőleg ne (vagy ne kizárólag) pedagógus legyen, hanem legyen speciális szociális-gyermekvédelmi tudása, lehetőleg szakirányú végzettsége.* A másik elképzelés szerint *ne az iskola alkalmazottja legyen az iskolai gyermekvédelemért felelős szakember, hanem az iskolától függetlenül kerüljön alkalmazásra.* Sok olyan iskolavezető van, aki nem támogatja, hogy az iskolai gondok, problémák kikerüljenek az iskola falain kívülre. Gyakran találkoznak olyan, iskolában dolgozó szakemberrel, aki arról számol be, hogy igazgatója egyenesen megtiltotta, hogy egy-egy gyerekkel, vagy gyerekcsoporttal kapcsolatos aggodalmait „kivigye az iskolából,” azaz jelezzon. Ez az elképzelés együttműködésre hívná a nehéz helyzetben levő gyerekek osztályfőnökeit, az érintett gyereket tanító pedagógusokat. E második elképzelés szerint az egy-egy településen, vagy kistérségben dolgozó iskolai szociális munkások munkacsoportban dolgoznának, s szervezetileg tartozhatnak akár a gyermekjóléti szolgáltatóhoz, akár a pedagógiai szakszolgálathoz (bár ágazatilag a gyermekjólétihez tartozás a kézenfekvőbb). A vezető szerint ez a 2004. és 2006. között zajló szakmai gondolkodási folyamat megszakadt.

Az elmúlt években az iskolák többféle szakembert alkalmaztak az iskolákban: a gyermekvédelmi felelősök (főállású, vagy részállású pedagógus, szociális munkás, szociálpedagógus) mellett feltűntek a pszichológusok, szabadidő-szervezők, pszichopedagógusok, fejlesztőpedagógusok, illetve a pedagógiai asszisztensek. Az iskolavezetés döntésén múlt, hogy ezeket a szakembereket, milyen feladatok ellátásával bízták meg. Van olyan iskola, ahol a „gyermekvédelmi felelős” az ebédpénzek beszédésével, a tankönyvigények megrendelésével és a pénzek elszámolásával foglalkozott, s tanítási órákon helyettesítette a beteg tanárokat. De volt olyan iskola is, ahol a fent felsorolt szakemberek egy úgynevezett mentálhigiénés munkacsoportot alkottak, munkájukat összehangolták, s így segítették az iskola tanórán túlmutató munkáját.

A Fióka Gyermekek- és Ifjúságvédelmi Központ ellátási területén, működési ideje alatt igen jelentős változás történt. 1999-ben úgynevezett nevelési-oktatási központokat hoztak létre: egy-két iskola és egy-két óvoda került közös igazgatás alá. Egy-két évvel később stabilizálódott az a helyzet, hogy jellemzően minden nevelési-oktatási központnak (NOK) önálló gyermekvédelmi felelőse volt, aki kizárólag a NOK alá tartozó intézmények gyermekvédelmi gondjaival foglalkozott. E rendszer kialakulása után bevezették, hogy a gyermekvédelmi felelősök „Fiókás” napja a kedd. Ilyenkor tartották rendszeres szakmaközi, s a gyerekekhez kapcsolódó megbeszéléseket (esetkonferenciák, hivatalos tárgyalások). Az együttműködés az iskolákkal zökkenőmentessé vált. Ezt is mutatja, hogy a gyerekekkel kapcsolatos jelzőrendszeri jelzések majdnem kétharmadát az iskoláktól kapták.³ 2013 szeptemberétől a gyermekvédelmi felelősök helyzete bizonytalanná vált, majd 2014 elejére az az állapot állt be, hogy kerület egyetlen intézményében dolgozik önálló gyermekvédelmi felelős (abban az iskolában, amelyben igen magas a hátrányos helyzetű, SNI-ként diagnosztizált gyerekek aránya). Az iskolák nagy részében megtartották a korábban gyermekvédelmi felelősként dolgozó személyt tanárként, vagy napközis tanárként beosztva őket. Jellemzően az a helyzet, hogy munkaidejükből 4 órát deklaráltak gyermekvédelmi feladatok ellátására fordíthatnak, és hallgatólagosan tudomásul veszi az iskolavezetés, hogy továbbra is ők végzik a gyermekvédelemmel kapcsolatos teendőket. A feladat „kipipálva”, pedig – ahogyan azt a jogszabály is fogalmazza – az osztályfőnökök feladata a gyermekvédelmi teendők ellátása. Az osztályfőnökök azonban kevésbé jártasak (és gyakran kevésbé érzékenyek) ebben a vonatkozásban, úgyhogy jó esetben a korábban gyermekvédelmi feladatokat ellátó munkatársukkal konzultálnak. Kérdés, ez meddig működhet így, hisz néhány év alatt a gyermekvédelmi munkahelyet változtathatnak, vagy tudásuk nem lesz naprakész. A havonta megszervezett szakmaközi megbeszélések kezdenek okafogyottá válni, hisz az iskolákban nincs olyan szakember, aki ezekre a megbeszélésekre eljönne. Nehézkes az egy-egy gyerek ügyében összehívott megbeszélések, védelembé vételi tárgyalások megszervezése. Most, amikor a gyerek osztályfőnökét kell egy-egy megbeszélésre elhívni, szinte lehetetlen feladat.

A szolgálat tapasztalata szerint *gyermekvédelmi felelős nélkül senki sincs, aki egy-egy iskolán belül átlátná a gyerekek szociális, illetve családi helyzetét, noha sok esetben a súlyos gondokkal küzdő gyerek nem szívesen fordul problémáival az őt közvetlenül tanító pedagógushoz*. Esetleg épp egy tanárral kapcsolatban merülnek fel nehézségei, ami szintén megnehezíti, hogy bizalmába avasson egy másik pedagógust. (A zárkózottság, a bizalom elvesztése leginkább a kamaszkorú fiatalokra jellemző.)

A szolgálat vezetőjének tapasztalata szerint a 2013 szeptemberétől beállt változás az iskolák életében egyáltalán nem szolgálja a gyerekek érdekét, a gyermekvédelem problémamegelőző feladatát erősen megnehezíti. *Megoldásként megfelelőnek tartaná, ha minden iskolában lenne gyermekvédelmi szaktudással rendelkező szakember: iskolai szociális munkás* (természetesen a kisebb iskolákban nincs szükség önálló státuszra, kisebb iskola esetén 2-3 iskoláért is felelős lehet egy szakember).

³ 2008-ban 62,2%, 2009-ben 56,4%, 2010-ben 60,3%, 2011-ben 58,0%, 2012-ben 54,0%, 2013-ban 60,2%.

Fontosnak tartaná, hogy ez a szakember ne az iskola alkalmazásában álljon, ne az iskola igazgatója legyen a közvetlen felettese.

c) A *Szekszárdi Gyermekjóléti Központ vezetője* ismertette a helyi gyakorlatot, miszerint Szekszárdon a Gyvt. hatálybalépése előtt megkezdődött az iskolai szociális munka, miszerint a Családsegítő Központ iskolai szociális munka csoportjaként definiált, három főből álló szakmai team kezdte meg tevékenységét a városban, kettő általános iskolában és egy óvodában, ami három tagóvodából állt. Fontosnak tartották, hogy professzionális segítő szakemberek legyenek jelen az oktatási intézményekben. Először igen nehéz volt elfogadtatni a pedagógusokkal a szociális munkások jelenlétét, majd egyre többször igazolódott a szakember hatékonysága, konkrét ügyekben megmutatkozó szakértelme, segítsége. Ezen kívül az iskola „problémásabb” gyermekei, osztályai számára csoportfoglalkozásokat szerveztek egyrészt prevenciós, másrészt pedig kapcsolatki alakító- és építő jelleggel. A pedagógusokat igyekeztek megismertetni a szociális munkával, bevonták őket a munkába (közös családlátogatások, közös csoportfoglalkozások). 1997-ben Szekszárdon ebből a három fős iskolai szociális munka csoportból nőtte ki magát a Gyermekjóléti Központ. Az iskolai szociális munka szolgáltatás keretében a pedagógusokkal közvetlen kapcsolatot alakítottak ki, ezáltal a jelzések megtetele könnyebb, másrészt pedig a gyermekekkel, rajtuk keresztül a családjaikkal, szüleikkel közvetlen kapcsolat alakítható ki. Létrehozták a városban az iskolai és óvodai gyermekvédelmi felelősök munkacsoportját, ahol nagyon fontos és meghatározó szakmai munka folyt (tematika alapján feldolgozták a különböző problémákat, más szakembereket bevonva, illetve esetmegbeszéléseket, szakmaközi megbeszéléseket tartottak).

Az iskolák – a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősök – egyre inkább nagyon fontos feladatuknak érezték a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszerben való működésüket és folyamatosan jelezték is a problémákat. Az is világossá vált számukra, hogy a jelzéssel még nem ért véget a tevékenységük, hanem a megoldásban is szerepet kell vállalniuk, és együtt kell működniük a családgondozóval, illetve a különböző szakemberekkel. Mindezen tevékenységben az iskolában dolgozó gyermekvédelmi felelős, illetve a gyermekjóléti szolgálat iskolai szociális munkása nagyon fontos szerepet töltött be, hiszen közvetített, információt szolgáltatott, adott esetben képviselte az iskolát.

A 2013-as évi átalakítások következtében – egy-egy iskola kivételével – megszűnt az iskolai gyermekvédelmi felelősi státusz, ami véleménye szerint nem szolgálja a gyermek érdekét. Az osztályfőnökökre testált gyermekvédelmi tevékenység szintén ellentmondásba ütközik, hiszen egyrészt ez nagyon megnehezíti a gyermekvédelem problémamegelőző funkcióját, feladatát, másrészt pedig a problémakezelő, megoldó funkcióját, ugyanis az esetmegbeszéléseket, esetkonferenciákat nagyon nehéz az osztályfőnökökhöz igazítani, illetve az osztályfőnökkel kapcsolatot tartani, harmadrészt pedig nem tekinthető valaki a gyermekvédelemben jártas szakembernek azért, mert pedagógus. Szükség van speciális szakmai ismeretekre, tudásra és persze nem utolsó sorban a probléma kiderülése és kezelése szempontjából egy bizalmi, biztonságos viszony kialakítására, amit két óra közötti szünetben nem lehet megtenni.

A szolgálat vezetőjének véleménye szerint nagyon nagy szükségük van az iskoláknak gyermekvédelmi szaktudással rendelkező szakemberekre, iskolai szociális munkásokra, akik folyamatos iskolai jelenlétükkel, szakértelmükkel, a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszeri tagságukkal erősítik, védik a gyermeki jogokat.

Továbbá – hasonlóan a Fióka Gyermek- és Ifjúságvédelmi Központ vezetőjéhez – hivatkozott MOGYESZ-en keresztül megkezdődött iskolai szociális munkával kapcsolatos tevékenységre, amelyet napjainkban is aktuálisnak tart.

d) A *Nyíregyházi Gyermekjóléti Központ vezetőjének* tájékoztatása szerint az iskolában végzett szociális munka elsődleges célcsoportjai a veszélyeztetett és a hátrányos helyzetű gyermekek, azonban természetesen célcsoport a prevenció szempontjából az intézmény minden tanulója, a gyermekek szülei és a pedagógusok is.

Az intézményhez érkezett visszajelzések azt mutatják, hogy az iskolában végzett szociális munka elérte a megfogalmazott elsődleges célját. A központ a pedagógusok, és a szülők részére adekvát szakmai segítséget nyújt, a gyermekvédelmi felelősöket szakmai munkájuk végzésében segítette és megerősítette, a különböző szakemberek a segítő tevékenység során egymással konzultálva, egymás munkáját megismerve és támogatva dolgoztak és dolgoznak. A köznevelési intézmények és a központ munkatársai között jó szakmai és személyes kapcsolat alakult ki. A központ saját szervezeti egységeiben is biztosítja a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősöknek, pedagógusoknak a szakmai konzultáció lehetőségét.

Az iskolában szociális munkát végző szakember konkrét feladatait a vezető az alábbiak szerint foglalta össze:

- rendszeres kapcsolattartás a köznevelési intézmény szakembereivel,
- információnyújtás a Nyíregyházi Gyermekjóléti Központ működéséről, szolgáltatásairól, a gyermekvédelem rendszeréről és az ehhez kapcsolódó jogszabályokról, jogszabályi változásokról,
- a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősök munkájának segítése, szakmai véleményének megerősítésével, esetenként álláspontját szakmai érvekkel befolyásolja,
- információ nyújtás és tanácsadás a diákok számára, hogy hol, mikor, kitől kaphatnak segítséget problémáik megoldásához, tájékoztatja őket a gyermeki jogokról, képviseli az érdekeiket,
- diszfunkcionális tanár-diák-szülő kapcsolatok feltárása, javítása, szolgáltatások ajánlása,
- a köznevelési intézménytől érkező igény esetén, illetve a központ által indokoltnak tartott esetekben (aktualitás) a gyermekvédelemmel összefüggő témában szakmai anyagok készítése.

A 2014. évi éves jelzőrendszeri szakmai tanácskozást megelőzően a jelzőrendszeri tagoktól bekért – a gyermekvédelmi munkát összefoglaló – adatlapból egyértelműen kitűnt az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi munkakör hiánya. A 2013. év szeptemberétől a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős feladatait 7 iskolában heti alacsony óraszámában, a munkakört betöltő szakember látja el. Azokban az iskolákban, ahol nincs hivatalosan gyermekvédelmi felelős, ott jellemzően a korábbi szakember végzi e feladatot a kötelező óraszámán felül, illetve az osztályfőnökök látják el az intézményvezető koordinálásával, közreműködésével. A központ és a pedagógusok eddigi tapasztalata az, hogy ezen iskolákban nagyobb az esélye annak, hogy elsiklanak információk.

Az általános iskolák a következő eszközöket alkalmazzák a felmerült problémák kezelésére:

- a gyermek figyelemmel kísérése és kapcsolattartás vele, szülővel, családjával, gondviselővel akár napi szinten,
- esetmegbeszélések az iskolán belül, illetve külső szakemberek bevonásával,
- prevenció foglalkozások szervezése, külső szervezetek, szakemberek (pszichológus, védőnők, szociális munkások, pályaválasztási tanácsadók) bevonásával,
- életvezetési ismeretek oktatása szabadidős foglalkozásokon, osztályfőnöki órákon,
- pályaorientációs foglalkozások szervezése,
- önismereti és közösségfejlesztő gyakorlatok órákon, délutáni foglalkozásokon,
- a gyermekek szabadidejében olyan foglalkozásokat szerveznek, amely során megtanulják a szabadidő eltöltésének hasznos módját, a közös játékot, illetve ezek közben az agresszió levezetését, konfliktusok megoldását,
- adományszervezés, támogatási források megteremtése a hátrányos helyzetben élő gyermekek számára,
- tehetséggondozás megszervezése és felzárkóztató foglalkozások biztosítása,

- pályázatok írása, projektek bonyolítása,
- családlátogatások a szülővel közvetlenebb kapcsolat kialakítása céljából, mivel a szülők saját közegükben jobban megnyílnak, őszintebben, nyíltabban mondják el problémáikat (megélhetési, gyermeknevelési) a szakembernek,
- szükség esetén kollégiumi elhelyezés a helyi gyermekek esetében is.

A közép fokú iskolák pedagógusai a központot arról tájékoztatták, hogy a szülők részéről a hátrányos és veszélyeztetett helyzetű fiatalok esetében gyakran látszólagos az együttműködés, jellemzően az iskola kezdeményezi a kapcsolatot. Szakmai tapasztalatuk alapján a közép fokú intézmények nagy hangsúlyt fektetnek a megelőzésre, ennek megfelelően szervezik a prevenció programokat, előadásokat, emellett egyéni, csoportos és osztálymegbeszéléseket tartanak, különösen indokolt esetben szerveznek fegyelmi tárgyalást, ez utóbbin a gondozott gyermekek érdekeinek védelme érdekében a Nyíregyházi Gyermekjóléti Központ szakemberei rendszeresen részt vesznek.

A központ szakemberei különböző konfliktuskezelési technikákat végeznek – mediáció, facilitáció – amelyeket az ellátási területünkön lévő iskolák részére folyamatosan ajánlanak. Fontos feladat e technikák népszerűsítése az iskolák felé, ennek érdekében tájékoztató anyagot készítettek. Eddig két közép fokú iskola jelezte vissza e technikák alkalmazását. A központ vezetőjének véleménye szerint a problémamegoldás más formáira nyitott intézmények esetében a technikák alkalmazása eredményesebb, de az eredményesség nagyban függ az érintett gyermek, család befogadó készségétől és együttműködésétől is. A tanulók agresszív megnyilvánulásainak kezelésre elengedhetetlen a tanulók pszichés megsegítése, amely történhet az iskola, de más intézmény (Pedagógiai Szakszolgálat, Gyermekjóléti Központ) keretein belül is. Az iskolapszichológus munkájának eredményessége nagyban függ az adott iskolában tanuló problémás gyermekek számától, és a problématípusoktól. A Gyermekjóléti Központ családgondozóinak aktív kapcsolata van az iskolapszichológusokkal a családgondozás során, a problémamegoldás folyamatába bevonhatók. A Nyíregyházi Gyermekjóléti Központ felé a 2013-as évben összesen 1145 jelzés érkezén a nevelési-oktatási intézményekből. A központ felé elvárásként a következők fogalmazódnak meg az iskolák részéről:

- a jelenleginél még több gyermekvédelemmel kapcsolatos továbbképzés, szakmaközi konferencia szervezése,
- nevelési értekezleten való részvétel,
- esetmegbeszélések tartása,
- jogszabályi változásokról folyamatos tájékoztatás,
- prevenció előadás szervezése,
- segítő szervekről lista összeállítása annak érdekében, hogy gyermekek/tanulók hová fordulhatnak a problémájukkal.
- csoportfoglalkozás szervezése kamaszoknak.

A központ vezetője tapasztalatait összefoglalva hangsúlyozta, hogy nehézséget okoz az iskolákban megszüntetett gyermek és ifjúságvédelmi státusz, a hatékony szakmai együttműködés érdekében a továbbiakban is fontosnak tartja a gyermekvédelmi felelősök működését. A központ centralizáltabban tudja segíteni és megerősíteni a pedagógusokat a gyermekvédelmi munkában a szakmai álláspontjuk kialakításában. Ha oktatási intézményekben nincs egy állandó személy, aki a gyermekvédelmi munkát ellátja a hatékonyság csökken, információk elsiklanak, az egységes szemléleten alapuló működés nem tud megvalósulni. A gyermekvédelmi munka szempontjából ez azért nehézség mivel megszűnt összekötő, konzultáló és szervező szerepük, mellyel a gyermekjóléti munkát is segíteni tudták egy-egy gondozási eset kapcsán. A központ szakemberei nem tudják felvállalni, hogy az ellátási területen működő összes nevelési-oktatási intézmény összes pedagógusát, aki gyermekvédelmi munkát végez, felkészítsék szakmailag olyan színvonalon, mint azt korábban a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősökkel tették.

6. A pedagógus szakszervezetek válaszai

a) A *Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete elnökének* véleménye szerint elfogadhatatlan az iskolákban a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősök hiánya és a problémára az sem megoldás, hogy e feladatot valamennyi pedagógusnak el kell látnia, hiszen nem rendelkeznek speciális szakképzettséggel. Problémásnak látta azt is, hogy az iskolapszichológusi munkakör nem az iskolákban van, hanem a pedagógiai szakszolgálatoknál. Így a szakember csak a legkritikább esetben tud azonnali segítséget nyújtani a konfliktus helyzetekben.

b) A *Pedagógusok Szakszervezetének elnöke* utalt arra, hogy a köznevelésről szóló törvényből kimaradtak azok a rendelkezések, amelyek a közoktatásról szóló törvényben egyértelművé tették, hogy a nevelési-oktatási intézmény részt vesz a gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatokban. [Kt. 41. § (6) bek., 47. § c) pont; 48. § (1) bek. a) pont, 54. § (1) bek.; 55. § (2) bek. g) pont; 58. § (1) bek.] Ugyanakkor megjegyezte azt is, hogy sajnos, a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős a közoktatásról szóló törvényben is ajánlott létszámként volt feltüntetve, de legalább a közoktatásról szóló törvény 1. melléklet II/8. pontja kötelezővé tette a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásához szükséges időkeret biztosítását.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján hatóság az a közszolgáltatót végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – amely állami vagy önkormányzati feladatot lát el, illetve e feladat ellátásában közreműködik.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Knt.) 4. § 9. pontja alapján fenntartó: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és - e törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen - a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. A Knt. 74. § (2) bekezdése értelmében a köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján látja el.

Végül, de nem utolsó sorban az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága a köznevelési intézmények tekintetében – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 éllal 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.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

A Gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,⁴ nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az Egyezmény előírásait.

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.⁵ 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekek jogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

⁴ a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

⁵ Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat

III. Az ügy érdeme tekintetében

III.1. Előzmények

Korábbi, az *AJB-2227/2010.* számú ombudsmani jelentés részletesen foglalkozott a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, melynek során a jelentés kiemelte, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A veszélyeztetettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel az akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti közvetetten vagy közvetlenül.

Fontos hangsúlyozni, hogy vannak olyan tényezők, amelyek fokozzák a gyermek áldozattá válásának kockázatát, hiszen például az érzelemszegény környezetben felnövő, a társadalmilag elszigetelten élő, állami gondoskodásban nevelkedő gyermekek hajlamosabbak például a szexuális áldozattá válásra. Ennek okán különösen fontos, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan a szakellátásban élő gyermekek érzelmi-fizikai-pszichikai biztonságának fokozott garantálása.

Az *AJB-1140/2012.* számú jelentés rögzítette, hogy az oktatási-nevelési intézmények – jogszabályon alapuló – gyermek- és ifjúságvédelmi felelősi rendszerének teljes körű kialakításának hiányát. Az akkor hatályos közoktatási törvény szerint a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős alkalmazásáról a nevelési-oktatási intézmény vezetője dönt. A 2012. év szeptember 1-jén hatályba lépő köznevelési törvény szerint a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok megszervezéséért és ellátásáért a köznevelési intézmény vezetője felelős. A törvény hatályba lépésekor azonban nem rendelkezett a feladatellátás módjáról (pl. iskolában dolgozó pedagógust bíz meg a vezető a feladattal, több oktatási intézmény foglalkoztatott egy szakembert) és nem tartalmaz a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős képzését, órakeretét, valamint finanszírozására vonatkozó előírást sem. E tények ismeretében a jelentés rámutatott arra, hogy a feladatellátás keretjellelű szabályozása lehetővé teszi a gyermek mindenekfelett álló érdekeit figyelmen kívül hagyó döntést és megállapította, hogy a *hivatkozott jogi szabályozás hiányossága ez esetben is visszásságot okoz a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével és a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával kapcsolatban.*

Az előzőekre tekintettel jogelődöm felkérte a nemzeti erőforrás miniszterét, hogy fontolja meg a nemzeti köznevelésről szóló törvénynek az oktatási intézmények gyermek- és ifjúságvédelmi felelősei képzésére, órakeretére és finanszírozására vonatkozó kiegészítését.

A szaktárca a módosítást nem tartotta indokoltnak, és hivatkozott az Nkt. 69. § (2) bekezdés f) pontjára, miszerint a nevelési-oktatási intézmény vezetője felel többek között a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok megszervezéséért és ellátásáért, továbbá az Nkt. 3. mellékletére, amely értelmében e feladat ellátását biztosítja az iskolapszichológus, szociálpedagógus munkakör. Továbbá a Kjt. Vhr. 17. § (1) bekezdés 7. pontjára, mely szerint a pedagógus számára a kötött munkaidőnek neveléssel-oktatással le nem kötött részében rendelhető el a gyermek- és ifjúságvédelemmel összefüggő feladatok végrehajtása.

III.2. A vizsgálat érdemében

III.2.1. Az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladat ellátása

Az Nkt. 69. § (2) f) pontja értelmében a nevelési-oktatási intézmény vezetője felel a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok megszervezéséért és ellátásáért. A törvény 61. § (3) kimondja, hogy a nevelő- és oktatómunkát, a pedagógiai szakszolgálatokat és a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátását szakképzett szakemberek segítik. *A nevelési-oktatási intézményekben alkalmazott vezetők, a foglalkoztatott pedagógusok, valamint a nevelő- és oktatómunkát közvetlenül segítő alkalmazottak körét és kötelező, finanszírozott létszámát a Kormány rendeletben határozza meg.*

Ennek megfelelően a Kjt. Vhr. 17. § (1) bekezdés 7. pontja szerint a pedagógus számára a kötött munkaidőnek neveléssel-oktatással le nem kötött részében rendelhető el a gyermek- és ifjúságvédelemmel összefüggő feladatok végrehajtása.

Míg a 20/2012. EMMI r. 6. § (2) bekezdés d) pontja rögzíti, hogy az óvoda pedagógiai programja meghatározza a gyermekvédelemmel összefüggő pedagógiai tevékenységet, ilyen tartalmú rendelkezés az iskola pedagógiai programjára vonatkozóan nem található. Csupán az EMMI r. 4. § (1) bekezdés i) pontja mondja ki, hogy a nevelési-oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában (a továbbiakban: SZMSZ) kell meghatározni a külső kapcsolatok rendszerét, formáját és módját, beleértve többek között a gyermekjóléti szolgálattal való kapcsolattartást. Ugyanakkor korábban a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokat bár ténylegesen nem önálló gyermekvédelmi felelőssel kellett ellátni, de annak kötelező órakerete volt, rögzítve egyben az ellátandó feladatokat.⁶

Az EMMI r. 129. § (2) bekezdése – hasonlóan a korábbi szabályokhoz – rögzíti, hogy a nevelési-oktatási intézmény közreműködik a gyermekek, tanulók veszélyeztettségének megelőzésében és megszüntetésében, ennek során tevékenyen együttműködik a gyermekjóléti szolgálattal, valamint a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó más személyekkel, intézményekkel és hatóságokkal. A fent hivatkozott rendelkezés (3) bekezdése hozzá teszi, ha a nevelési-oktatási intézmény a gyermeket, tanulót veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni, vagy a gyermekközösség, a tanulóközösség védelme érdekében indokolt, megkeresi a gyermek- és ifjúságvédelmi szolgálatot vagy más, az ifjúságvédelem területén működő szervezetet, hatóságot, amely javaslatot tesz további intézkedésekre. *A testi, lelki, mentális egészség fejlesztése, a magatartási függőség, a szenvedélybetegség kialakulásához vezető szerek fogyasztásának és a gyermeket, tanulót veszélyeztető bántalmazásnak a megelőzése címszó alatt a 20/2012. EMMI r. 131. §-ában mégis egy csoportba szedi össze a gyermeket veszélyeztető körülmények esetén megkívánt iskolai fellépés szükségességét.* Rögzíti, hogy a nevelési-oktatási intézményben folyó lelki egészségfejlesztés célja, hogy elősegítse a kiegyensúlyozott pszichés fejlődést, támogassa a gyermek, tanuló esetében a környezethez történő alkalmazkodást, felkészítsen és megoldási stratégiákat kínáljon a környezetből érkező ártalmas hatásokkal szemben, így csökkentve a káros következményeket, továbbá pozitív hatást gyakoroljon a személyiséget érő változásokra. Az iskolának és a kollégiumnak kiemelt figyelmet kell fordítani a magatartási függőség és a szenvedélybetegség kialakulásához vezető szerek fogyasztására, valamint a nevelési-oktatási intézményben megjelenő bántalmazás és agresszió megelőzésére, továbbá a gyógyult szenvedélybeteg és bántalmazott tanulók beilleszkedésének elősegítésére, ennek során indokolt esetben együttműködik az iskola-egészségügyi szolgálattal. Ha a pedagógus a gyermek, a tanuló bántalmazását vagy deviáns viselkedésmódokat észlel, az adott osztály vagy tanulócsoporthoz nevelésében, oktatásában közreműködők bevonásával esetmegbeszélést kezdeményez, majd a pedagógusokkal közösen feltárja azokat a lehetséges okokat, amelyek a viselkedés sajátos formájához vezethettek. A konfliktusban érintett gyermekek, tanulók az iskolapszichológus kiemelt segítségével részesülnek. *Az intézmény vezetője pedig amennyiben az érintett gyermek, tanuló vagy a tanulók csoportja vonatkozásában a viselkedési problémák ismétlődő jellegűek, értesíti óvodás gyermek esetén az óvodapszichológust, tanuló esetén az iskolapszichológust, és egyúttal meghatározza azt az időpontot, amikor a gyermek, a tanuló köteles a pszichológus tanácsadásán részt venni.*

Álláspontom szerint az iskolai gyermekvédelem szerves része a tanköteles tanulók iskolai igazolatlan hiányásaival (mulasztással) kapcsolatos értesítési kötelezettség. A 20/2012. EMMI r. 51. § (3) bekezdése alapján az iskola értesítési kötelezettsége beáll, a szülő és – a tanuló kollégiumi elhelyezése esetén a – kollégium felé, amennyiben a tanköteles tanuló első alkalommal igazolatlanul mulaszt, továbbá abban az esetben is, ha a nem tanköteles kiskorú tanuló igazolatlan mulasztása a tíz órát eléri.

⁶ a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 6. §-a

Ha az iskola értesítése eredménytelen maradt, és a tanuló ismételtlen igazolatlanul mulaszt, az iskola a gyermekjóléti szolgálat közreműködését igénybe véve megkeresi a tanuló szülőjét. Értesítési kötelezettség terheli az óvoda vezetőjét is, a gyermek tekintetében, aki betöltötte ötödik életévét, ezért a nevelési év kezdő napjától napi négy órát köteles óvodai nevelésben részt venni, amennyiben a gyermek egy nevelési évben igazolatlanul tíz napnál többet mulaszt. Továbbá, ha a tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a tíz órát az iskola igazgatója, és ezzel azonos módon a hiányzó óvodás esetében az óvoda vezetője értesíti a gyermek, tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot, óvodás gyermek esetén az általános szabálysértési hatóságként eljáró járási hivatalt – a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő tanuló kivételével –, tanköteles tanuló esetén a *gyermekjóléti szolgálatot* is, továbbá gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő tanuló esetén a területi gyermekvédelmi szakszolgálatot. Az értesítést követően a gyermekjóléti szolgálat az óvoda, az iskola és – szükség esetén – a kollégium bevonásával haladéktalanul intézkedési tervet készít, amelyben a mulasztás okának feltárására figyelemmel meghatározza a gyermeket, a tanulót veszélyeztető és az igazolatlan hiányzást kiváltó helyzet megszüntetésével, a gyermek óvodába járásával, a tanulói tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos, továbbá a gyermek, a tanuló érdekeit szolgáló feladatokat. Ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a harminc órát, az iskola a mulasztásról – a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő tanuló kivételével – már az általános szabálysértési hatóságot, valamint a *gyermekjóléti szolgálatot* ismételtlen tájékoztatja, amely közreműködik a tanuló szülőjének az értesítésében, továbbá gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő tanuló esetén a területi gyermekvédelmi szakszolgálatot. Ha pedig a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri az ötven órát, az iskola igazgatója haladéktalanul értesíti a tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot.

Az iskolai gyermekvédelmi tevékenység kapcsolódik a szülői kérelem alapján a *tankötelezettség magántanulóként* való teljesítésével összefüggő igazgatói döntési hatáskör is. Ha az igazgató megítélése szerint a tanulónak ez hátrányos, akkor az erre irányuló kérelem benyújtásától számított öt napon belül az iskola igazgatója megkeresi a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes *kormányhivatalt*, amely a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló milyen módon teljesítse tankötelezettségét. Halmozottan hátrányos helyzetű tanuló esetén az iskola igazgatójának a döntéshez be kell szereznie a gyermekjóléti szolgálat véleményét.

III.2.2. Az óvoda- és iskolapszichológus alkalmazásának feltételei és feladata

A köznevelésért felelős államtitkár válaszában hangsúlyozta, hogy a korábbi szabályozáshoz képest bővült mindazon lehetőségek száma, amelyek a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülését biztosítják, ennek keretében hivatkozott az óvoda- és iskola pszichológusok, és a pszicho-pedagógus kötelező alkalmazási feltételeinek megteremtésére, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek esetén a gyermek és ifjúságvédelmi felügyelő munkakör megteremtésére.

A.) Óvodában és iskolában pszichológus munkakörben az alkalmazható, aki rendelkezik az Nkt. 3. mellékletében előírt képzettséggel és végzettséggel, vagyis aki pszichológus és óvodapedagógus, vagy gyógypedagógus, vagy tanító, vagy tanár, pszichológus tanácsadás és iskolapszichológia szakirányon, pedagógiai szakpszichológus óvoda- és iskola szakpszichológus, tanácsadó szakpszichológus. Az alkalmazás további feltételeit egyrészt az Nkt. 61. § (3) bekezdése szabályozza, miszerint az *óvodapszichológus* kötelező létszámát az óvoda gyermeklétszáma alapján kell meghatározni oly módon, hogy 500 gyermekenként egy, a teljes munkaidő ötven százalékában foglalkoztatott óvodapszichológust kell alkalmazni. A Kjt. Vhr. 35. § (5) bekezdése alapján az *iskolapszichológus* kötelező létszámát az iskola tanulólétszáma alapján kell meghatározni oly módon, hogy 500 tanulónként egy, a teljes munkaidő ötven százalékában foglalkoztatott iskolapszichológust kell alkalmazni.

A rendelkezésemre álló információk alapján, amelyet a KLIK elnökének intézkedése is alátámaszt, az iskolák jelentős része (különösen kisebb településeken) nem éri el az iskolapszichológus kötelező alkalmazásának tanuló létszámhatárát, az 500 főt. A gyermekek érdekét felismerve a KLIK elnöke intézkedett, hogy az iskolapszichológus munkakör betölthetősége érdekében összevontan számolják az egy tankerületben lévő iskolák tanulóit. Az intézkedés jelentősége mellett, ugyanakkor nem felel meg jogalkalmazás alapvető garanciális elvének, továbbá nem biztosítja a nem állami fenntartású intézményekben – különösen óvodákban – az óvoda és iskolapszichológusi szolgáltatás gyermekek, tanulók számára való elérhetőséget.

Az Nkt. 62. § (11a) bekezdése meghatározza pszichológus munkaidejét, miszerint az óvoda-, iskolapszichológus neveléssel-oktatással lekötött munkaideje – teljes munkaidőben történő foglalkoztatás esetében – heti 22 óra. E keretben végzi a gyermekek, tanulók egyéni vagy csoportos szűrésével, vizsgálatával, konzultációval, tanácsadással (a továbbiakban: közvetlen pszichológiai foglalkozás) kapcsolatos, továbbá a gyermekekkel, tanulókkal, pedagógusokkal és szülőkkel való hatékony együttműködés kialakítását célzó feladatokat. Az óvoda-, iskolapszichológus további heti tíz órában a közvetlen pszichológiai foglalkozások szervezésével, előkészítésével kapcsolatos feladatokat látja el, részt vesz a pedagógiai szakszolgálat óvoda-, iskolapszichológus koordinátora által szervezett szakmai feladatokban, szükség esetén előkészíti a gyermek, tanuló szakellátásba történő irányítását, a munkaidő fennmaradó részében pedig a munkaköréhez szükséges információk feldolgozásával, az óvodai, iskolai dokumentáció elkészítésével kapcsolatos feladatokat, továbbá a szakmai fejlődéséhez szükséges tevékenységeket végez. A közvetlen pszichológiai foglalkozás előírt heti időkerete indokolt esetben a nevelési, tanítási év alatt az egyes hetek között átcsoportosítható. Részmunkaidős foglalkoztatás esetén a koordinátorral való kapcsolattartáson kívül a munkavégzés valamennyi időkerete arányosan csökken.

A nevelési-oktatási intézményben ellátandó óvoda- és iskolapszichológiai feladatokat szintén az EMMI r. határozza meg (132. §), amelyek elsődleges célja a gyermek, a tanuló személyiségfejlesztése, lelki egészségvédelme, továbbá a nevelő-oktató munka hatékonyságának segítése. E szakasz (3) bekezdése értelmében az óvodapszichológus, az iskolapszichológus a nevelési-oktatási intézményben a gyermekekkel, a tanulókkal közvetlenül, egyéni vagy csoportos foglalkozások keretében közreműködik a gyermekek beilleszkedését, társas kapcsolatait javító és iskolai teljesítményét növelő intézkedésekben, kezeli a tanulóknak a nevelési-oktatási intézménnyel összefüggő személyközi kapcsolati kommunikációs és esetlegesen fellépő teljesítményszorongásos tüneteit, továbbá

a) megszervezi azokat a pszichológiai jellegű szűrővizsgálatokat, amelyek a képességvizsgálatok, szociometriai vizsgálatok, tanulási szokások, tanulási motiváció vizsgálatának körébe tartoznak, vagy a beilleszkedési, magatartási, tanulási nehézségek megelőzése érdekében szükségesek,

b) megszervezi a mentálhigiénés preventív feladatokat a nevelési-oktatási intézményben az egyén, a tanulócsoporthoz, és az intézményi szervezet szintjén,

c) megszervezi a nevelési-oktatási intézményben az egészségfejlesztéssel, a nevelő-oktató munka, a szexuális nevelés segítségével, a nevelési-oktatási intézményben észlelt személyközi konfliktusok és az erőszakjelenségek megoldásával kapcsolatos pszichológiai témájú feladatokat,

d) megszervezi a krízistanácsadást a következő váratlan súlyos élethelyzetekben: kortárshaláleset, súlyos iskolai kudarcélmény, váratlan családi krízishelyzet, továbbá terápiás vagy más kezelés szükségessége esetén továbbirányít a pedagógiai szakszolgálatához vagy más szakellátást biztosító intézményhez, valamint

e) a kiemelten tehetséges gyermek, tanuló tehetséggondozásában a pedagógusokkal és a pedagógiai szakszolgálat szakemberével közösen kidolgozza az együttműködés és az ellátás kereteit.

Az óvodapszichológus, az iskolapszichológus ugyanakkor a (3) bekezdés *b), c), e)* pontjában foglalt feladatok megszervezése során szűréseket, vizsgálatokat, tréningeket, egyéni és csoportos tanácsadást szervezhet a gyermek, a tanuló, a pedagógus, továbbá a szülő megkeresésével, valamint az érintett gyermek, tanuló személyiségének fejlesztésével összhangban a szülő számára is.

A fentieken túl az iskolapszichológus szükség esetén az iskolában pályaválasztási és pályaorientációs tanácsadást szervez, segíti a pszichológiai ismereteknek a nevelési-oktatási intézményen belüli elsajátítását, kapcsolatot tart a környezetében működő óvodában, iskolában dolgozó óvodapszichológussal, iskolapszichológussal, együttműködik a kijelölt pedagógiai szakszolgálatban dolgozó óvodapszichológussal, iskolapszichológussal a nevelési-oktatási intézményben a pszichológiai tevékenységgel érintett gyermekek, tanulók pedagógiai szakszolgálati vagy egyéb egészségügyi szakellátásra történő utalása vonatkozásában, az óvodai, iskolapszichológusi munka szakmai minőségbiztosítása érdekében kapcsolatot tart az oktatásért felelős miniszter jogszabályban kijelölt, az Országos Iskolapszichológiai Módszertani Bázis feladatait ellátó intézménnyel, együttműködik a pedagógiai szakszolgálattal az érintett gyermek, tanuló pedagógiai szakszolgálati ellátás keretében történő gondozásában.

B.) A fentiektől meg kell különböztetni az Nkt. 18. § (2) bekezdés *i)* pontja alapján a *pedagógiai szakszolgálat* keretében működő iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátást, amelynek részletes szabályait 15/2013. EMMI r. határozza meg. E rendelet 29. § (1) rögzíti, hogy az Nkt. 18. § (2) bekezdés *i)* pontja szerinti iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátás feladata a pedagógiai szakszolgálati intézményben a nevelési-oktatási intézményekben dolgozó pszichológusok munkájának összefogása és segítése, melyet az iskola- és óvodapszichológus feladatok koordinátora lát el. A fenti szakaszt követő szabályok pedig részletezik a koordinátorok feladatait.

Áttekintettem a KLIK által rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatokat a fenntartásában működő intézményekben foglalkoztatott pszichológusok létszámáról, amely részletezte megyénként a szakszolgálati feladatot és az iskolai pszichológusok számát. Feltártam, hogy *nincs iskolapszichológus* Fejér, Jász-Nagykun-Szolnok megyékben, továbbá Budapest XIII., XVIII., és XXII. kerületének állami iskoláiban, valamint *egy* iskolapszichológus áll alkalmazásban Komárom-Esztergom és Vas megyékben, illetve Budapesten a IX. kerületben. *Az iskola pszichológusok száma 5 fő vagy ennél kevesebb 7 megyében*, valamint a főváros 11 kerületében, és csupán 5 megyében (Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Pest, Somogy) és a főváros kettő kerületében (X., XIV.) van 10 fő fölött a létszámunk. A KLIK elnöke továbbá megfogalmazta azt is, miszerint a *pedagógiai szolgálatok egészére jellemző a szakember hiány*.

E tények ismeretében álláspontom szerint bár *figyelemre méltó, de az iskolapszichológus szakemberek hiányát a 15/2014. EMMI r. 29. § (4) bekezdése nem orvosolhatja, mely szerint, ha az Intézmény (pedagógiai szakszolgálat) működési körzetében működő nevelési-oktatási intézményben az iskolapszichológus, óvodapszichológus munkakör nem került betöltésre, az adott munkakör betöltéséig, a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének erre vonatkozó írásbeli kérésére az Intézmény támogatást nyújthat az ellátás iránti igény kielégítéséhez*.

III.2.3. Pszicho-pedagógusok, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelők, szabadidő-szervezők alkalmazása

A Kjt. Vhr. 4. melléklete rögzíti a gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő vagy gyógypedagógiai asszisztens alkalmazásának feltételeit, miszerint *kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat* nevelő-oktató iskolában alkalmazandó tizenöt tanulónként 1 fő, továbbá a siket, a vak, a középsúlyos értelmi fogyatékos, az önálló helyváltoztatásra képtelen testi fogyatékos, az autista és a halmozottan fogyatékos tanulókat nevelő és oktató iskolában és kollégiumban hat tanulónként szintén 1 fő alkalmazására van lehetőség.

Szabadidő-szervező akkor alkalmazandó félállásban, amennyiben a *halmozottan hátrányos helyzetű tanulók* aránya eléri az iskola, a kollégium létszámának legalább huszonöt százalékát és az érintettek létszáma meghaladja a 100, de nem éri el az 500 főt, illetve 1 fő teljes állásban, ha az érintett tanulók aránya és létszáma az előző értékeket meghaladja.

A pszicho-pedagógus munkakört utazó szakember hálózaton keresztül kell biztosítani, ha a *halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya* eléri az iskola, a kollégium létszámának legalább huszonöt százalékát, *100 főig*, továbbá *500 főig* 1 fő, *500 fő felett* pedig 2 fő alkalmazására nyílik lehetőség. Óvodában a munkakör betöltése a fenntartó döntésétől függ a Nkt. 2. melléklet 6. pontja alapján.

Mindezzel együtt *sincs arra vonatkozó szabály, amely meghatározná a pszicho-pedagógus által ellátandó feladatok összességét*. Rá kívánok mutatni arra is, hogy a gyógypedagógiai alapképzési szak szakirányon megszerzett szakképzettséget jelent, az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet 2. számú melléklet X. 4. pontja alapján annak, aki képes és alkalmas

- a beilleszkedési, viselkedés- és/vagy teljesítményzavarok felismerésére, diagnosztizálására, fejlesztési terv készítésére és megvalósítására, együttműködve a nevelésben, ellátásban, gondozásban érintett partnerekkel és intézményekkel,
- a nehezen nevelhető, inadaptált, személyiségzavarokkal küzdő gyermekek, fiatakorúak, felnőttek gyógyító nevelésére, oktatására, gondozására, az eredményes szocializáció elősegítésére az egészségügyi, szociális, korai fejlesztési, valamint a közoktatási intézményekben,
- anamnesztikus adatok elemzésére, a viselkedés- és/vagy teljesítményzavarokat előidéző okok, tünetek fejleszthetőség szempontjából történő értékelésére, valamint tanácsadásra és fejlesztésre az okok, illetve a tünetek megszüntetése, enyhítése érdekében.

A köznevelési törvény szempontjából a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátása vonatkozásában több problémát észleltem. A pedagógusok által ellátandó gyermek- és ifjúságvédelmi feladat konkrét tartalmát a vonatkozó jogszabályi környezet nem határozza meg, ezért a feladat ellátása is csak eshetőlegesen valósulhat meg. Áttekintettem az óvoda és iskolapszichológusok alkalmazásának feltételeit, ahol álláspontom szerint e szakemberek 500 fős tanulói létszámhoz való kötése nem biztosíthatja valamennyi gyermek számára a szolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést, melyet megerősített az állami fenntartású iskolák fenntartója elnökének intézkedése, mely szerint a tankerületek összevont tanulói létszámának figyelembevételét követeli meg a pszichológus alkalmazása feltételül, amely intézkedés azonban a segítő szándék ellenére sem jogszerű.

Figyelemre méltó, ugyanakkor álláspontom szerint nem elégséges, és a szakszolgálat létszámhiányára tekintettel érdemben nem is kivitelezhető az a rendelkezés, miszerint ha a pedagógiai szakszolgálat működési körzetében működő nevelési-oktatási intézményben az iskolapszichológus, óvodapszichológus munkakört nem töltötték be, az adott munkakör betöltéséig, a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének erre vonatkozó írásbeli kérésére, az szakszolgálat támogatást nyújthat az ellátás iránti igény kielégítéséhez. Végül pedig, általában a tanulók szolgáltatáshoz való hozzáférést korlátozza a sajátos nevelési igényű, vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek meghatározott iskolai létszámához kötött gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő vagy gyógypedagógiai asszisztens, szabadidő-szervező és pszicho-pedagógus alkalmazása, hiszen az un. problémamentes gyerekeknek is lehet aktuálisan szükségük a szakemberek támogatására. A feladat ellátását tovább nehezíti, hogy a jogszabály nem határozza meg a pszicho-pedagógus munkakör tartalmát. Mindez pedig a gyermekek mindenképp álló érdekével összefüggésben a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye tekintetében visszásságot idéz elő.

III.3. Az iskolai gyermek- és ifjúsági feladatok ellátása a gyermekvédelmi törvény nézőpontjából

A köznevelési intézmények – a törvényben meghatározott alaptevékenység keretében a Gyvt. 17. § (1) bekezdés c) pontja alapján – a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el (vö. *a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében*) a. A Gyvt. 17. § (2) bekezdése kimondja azt, hogy az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek (*köznevelési intézmények: óvodák, iskolák, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, pedagógiai szakszolgálati intézmény, pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény*) kötelesek *jelzéssel élni* a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, és hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.

A gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében a Gyvt. 17. § (3) bekezdésében foglaltak szerint az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos, a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, a köznevelési intézmények, a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a pártfogó felügyelői szolgálat, az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek, a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása, az egyesületek, az alapítványok és az egyházi jogi személyek, a munkaügyi hatóság kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni. A (4) bekezdés szerint ha az (1) bekezdés *a)-i)* és *k)* pontjában *meghatározott személy* vagy az (1) bekezdés *a)-i)* és *k)* pontja szerinti szerv *alkalmazottja jelzési vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget*, a gyámhatóság – jelzésre vagy hivatalból – értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi felelősségre vonás megindítására. A gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhatóság büntetőeljárást kezdeményez. *A gyermekjóléti szolgálatok feltárt tapasztalatai szerint a jelzési kötelezettségüknek az iskolák nem tudnak hatékonyan eleget tenni, mivel kellő személyi feltételek és szakmai ismeretek hiányában az érintett pedagógusok nem tudnak kihez fordulni, ezért a gyermekekkel kapcsolatos lényeges információk elvesznek a rendszerben.*

A fentiekén túl a gyermekvédelmi feladatok ellátása kétirányú, hiszen a Gyvt. 40. § (2) bekezdése értelmében a gyermekjóléti szolgálat - összehangolva a gyermekeket ellátó egészségügyi és nevelési-oktatási intézményekkel, illetve szolgálatokkal - szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez. E tevékenysége körében feladata a nevelési-oktatási intézmény gyermekvédelmi feladata ellátásának segítése. *E feladat ugyanakkor szintén csekély mértékben valósulhat meg, mivel az iskolákban a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatot ellátó összes pedagógust közvetlenül nem tudják megszólítani, továbbképzéseket szervezni vagy adott esetben szakmai tanácsokkal ellátni.*

A gyermek számára az NM r. 12. § szakasza alapján olyan szabadidős programokat kell szervezni, amelyek a családban jelentkező nevelési problémák és hiányosságok káros hatásainak enyhítését célozzák, illetve megszervezése a rossz szociális helyzetben lévő szülőknek aránytalan nehézséget okozna. E programok megszervezését a gyermekjóléti szolgálat kezdeményezi a közoktatási, az ifjúsággal foglalkozó szociális és kulturális intézményeknél, valamint a civil szervezeteknél. A gyermekjóléti szolgálat pedig a gyermek részvételének elősegítése céljából nyilvántartást vezet a településen rendelkezésre álló, szabadidős programokat nyújtó szervezetekről, és felkéri őket, hogy nyújtsanak tájékoztatást programjaikról, amelyekről értesíti a gyermekeket, a szülőket (törvényes képviselőket), valamint a vonatkozó jogszabályok – értsd Nkt., Kjt. Vhr., 20/2012 EMMI r. – rendelkezéseiben nem megtalálható munkakörű *iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi felelősöket*.

A gyermekjóléti szolgálat az NM r. 14. § (3) bekezdése alapján kezdeményezi, szervezi és összehangolja az észlelő- és jelzőrendszerben érintett személyek és szervezetek részvételét, és felhívja őket a jelzési kötelezettségük írásban – krízishelyzet esetén utólagosan – történő teljesítésére. Továbbá a gyermekjóléti szolgálat esetmegbeszélést tart e rendelet 15. § (2) bekezdése alapján az észlelő- és jelzőrendszerben érintett személyekkel és szervezetekkel való együttműködés, valamint tevékenységük összehangolása érdekében, továbbá a gyámhivatal kezdeményezésére. Az esetmegbeszélés történhet lehetőség szerint a családot és a családdal foglalkozó szakembereket is bevonva, *esetkonferencia keretében* egy adott család ügyében tartott megbeszélésen vagy a gyermekjóléti szolgálat és a jelzőrendszer tagjainak képviselői között, előre meghatározott témakörben, *évente legalább hat alkalommal megrendezésre kerülő szakmaközi megbeszélés* keretében. Az esetmegbeszélés állandó meghívottja az illetékes védőnő, bölcsőde, óvoda munkatársa, – ismételten rögzítve a vonatkozó jogszabályok értsd Nkt., Kjt. Vhr. 20/2012 EMMI r. rendelkezéseiben nem megtalálható munkakörű – *iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi felelős*, a családsegítő szolgálat, illetve a nevelési tanácsadó munkatársa. A gyermekjóléti szolgálat minden év március 31-ig tanácskozást szervez, amelyen a jelzőrendszer tagjainak írásos tájékoztatóit figyelembe véve átfogóan értékeli a jelzőrendszer éves működését, valamint áttekintik a település gyermekjóléti alapellátásának valamennyi formáját, és szükség szerint javaslatot tesznek működésük javítására. E tanácskozásra meg kell hívni – többek között – a jelzőrendszer tagjainak képviselőit, így az pl. az óvodák és iskolák képviselőit is.

A fentiekkel összefüggésben vizsgálatom feltárta, hogy a gyermekvédelmi munka szempontjából nehézséget okoz az esetmegbeszélések és a szakmaközi megbeszélések megtartása. A szakmaközi megbeszélések kezdenek okafogyottá válni, hisz az iskolákban nincs olyan szakember, aki ezeken a megbeszéléseken részt tudna venni, valamint nehézkes az egy-egy gyerek ügyében összehívott megbeszélések, védelembé vételi tárgyalások megszervezése, különösen akkor, ha a gyerek osztályfőnökét kell egy-egy megbeszélésre elhívni, azt szinte lehetetlen feladatként határozták meg a gyermekjóléti szolgálatok a pedagógusok kötött elfoglaltságára tekintettel.

Problémát okoz az is, hogy az osztályfőnökök kevésbé jártasak (és gyakran kevésbé érzékenyek) gyermekvédelmi szakmai kérdésekben, így jó esetben a korábban gyermekvédelmi feladatokat ellátó munkatársukkal konzultálnak. További ellentmondásra hívták fel figyelmemet az osztályfőnökökre testált gyermekvédelmi tevékenység kapcsán, hiszen egyrészt e megoldás megnehezíti a gyermekvédelem problémamegelőző funkcióját, másrészt pedig a problémakezelő, megoldó funkcióját is, ugyanis az esetmegbeszéléseket, esetkonferenciákat nagyon nehéz az osztályfőnökökhöz igazítani, illetve az osztályfőnökkel kapcsolatot tartani, harmadrészt pedig nem tekinthető valaki a gyermekvédelemben jártas szakembernek azért, mert pedagógus. Szükség van speciális szakmai ismeretekre, tudásra és a probléma kiderülése és kezelése szempontjából egy bizalmi, biztonságos viszony kialakítására, amit két óra közötti szünetben nem lehet megtenni. Ugyanakkor a gyermekjóléti szolgálatok sem tudják felvállalni, hogy az ellátási területen működő valamennyi nevelési-oktatási intézmény összes – gyermekvédelmi munkát végző pedagógusát – felkészítsék szakmailag olyan színvonalon, mint azt korábban a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősökkel tették.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a gyermekjóléti szolgálatok – a 2014. évi éves jelzőrendszeri szakmai tanácskozást megelőzően a jelzőrendszeri tagoktól bekért, a gyermekvédelmi munkát összefoglaló – adataiból kitűnt az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi munkakör hiánya. *Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a vizsgálatommal feltárt hiányosságok akadályozzák azt a hatékony gyermekvédelmi tevékenységet, amely elősegíthetné a tanulók egymásközi, illetve a tanárokkal szemben megmutatkozó agresszív magatartásának a kezelését, a konfliktusok feloldását, de megnehezíti a tanulók felnőtté válását elősegítő oktatási, nevelési tevékenységet is.*

Álláspontom szerint mindez a gyermekek mindenkifelett álló érdekével összefüggésben, a jogszabályok közötti összhang hiánya pedig a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve idéz elő visszásságot.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- a) az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*) hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével fontolja meg a szükséges jogszabályok módosításának kezdeményezését;
- b) az Ajbt. 31. §-a alapján kezdeményezze olyan intézkedések megtételét, amelyek biztosítják a széles értelemben vett iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok személyi feltételeinek megteremtését;
- c) az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem *az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatóját*, hogy a Gyvt. 11/A. § (7) bekezdésében⁷ foglalt feladata ellátásának körülményeit feladatkörében mérje fel és amennyiben az indokolt, kezdeményezze a szükséges intézkedések megtételét.

Budapest, 2014.

Székely László sk.

⁷ Gyvt. 11/A. § (7) *A gyermekjogi képviselő figyelemmel kíséri az óvoda, az iskola, a kollégium és a pedagógiai szakszolgálat intézményeiben folyó gyermekvédelemmel kapcsolatos tevékenységet, segíti a gyermeki jogok érvényesülését. A gyermekjogi képviselő indokolt esetben megkeresi az említett intézmények fenntartóját, illetve szükség szerint a gyermek érdekében a gyámhatóságnál eljárást kezdeményez.*

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1380/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Kozicz Ágnes

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése rögzíti hivatalból indított eljárási jogosultságomat. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszáság kivizsgálására *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.*

Az Ajbt. a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére is kötelez, valamint kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét.¹

A gyermeki jogok érvényesülését – évről-évre változó fókuszpontú – hivatalból indított, átfogó jellegű vizsgálatok keretében monitorozom. Ez évi szakombudsmani munkám egyik kiemelt területe a gyermekvédelmi rendszer átalakításának alapjogi szempontú vizsgálata. Jelen vizsgálatom a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetésével kapcsolatos tapasztalatokra, valamint a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek – kiemelt figyelemmel a fogyatékosággal élő gyermekek – jogainak érvényesülésére terjedt ki. E tárgykörben megkerestem az emberi erőforrások miniszterét, a gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóit, valamint a KézenFogva Alapítvány koordinátorát, az Intézményi Férőhely Kiváltását Koordináló Országos Testület (IFKKOT) elnökét, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) fogyatékosügyi program koordinátorát, és az Unicef Magyar Bizottság ügyvezető igazgatóját. Munkám során támaszkodtam az e téren folytatott korábbi ombudsmani vizsgálatok eredményére.

Az érintett alapvető jogok

– A gyermek 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 testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés)

– A hátrányos megkülönböztetés tilalma: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.”* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés)

– A fogyatékosággal élők védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szt.)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

¹ Lásd Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pont, és 1. § (3) bekezdés

1998. évi XXVI törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (Fot.)

2007. évi XCII. törvény, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)

1257/2011. Korm. határozat, a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról (a továbbiakban: Kormányhatározat)

A megállapított tényállás

Az előzmények

A Gyvt. már az 1997. november 1-jei hatálybalépésekor akként rendelkezett, hogy az átmeneti nevelésbe vett gyermeket nevelőszülőnél vagy – ha ez nem lehetséges – gyermekotthonban, illetve más bentlakásos intézményben kell elhelyezni.

A 3 év alatti gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek helyzetének vizsgálatát lezáró ombudsmani jelentés² szerint 2010-ben a 3 év alatti szakellátott gyermekek 26 százaléka részesült intézményes ellátásban. Az ország egyes területein belül azonban nagy eltérések mutatkoztak az elhelyezési formákban (nevelőszülő, intézmény), és annak idejében. A vizsgálatot lezáró jelentésében az alapvető jogok biztosa a szaktárca vezetőjét felkérte, hogy vizsgálja ki és tárja fel a gyermekotthoni, nevelőszülői elhelyezés aránytalanságának, továbbá az intézményi ellátás elhúzódásának okait. A válasz szerint a szaktárca e tárgykörben célvizsgálatot 2012. évre tervezett. Erre figyelemmel a szaktárca vezetőjétől tájékoztatást kértem a célvizsgálat eredményéről, továbbá arról hogy annak alapján miként tervezték/tervezik a nevelőszülői hálózat ellátási terület szerinti fejlesztését.

Tekintettel arra, hogy 2014. január 1-jétől egészséges, 3 év alatti gyermeket nem lehet gyermekotthonba helyezni, informálódtam arról is, hogy volt-e hatásvizsgálat a tekintetben, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba bekerülő gyermekek fogadására hogyan készült fel a gyermekvédelmi rendszer (van-e a gyermekek fogadására alkalmas, elegendő nevelőszülő).

Megkeresésemben hangsúlyoztam, hogy a nemzetközi elvárásoknak megfelelő intézményi kitagolás egyik alapvetése az is, hogy minél kevesebb gyermek kerüljön bármilyen formájú szakellátásba, s az intézkedéseknek elsősorban a családok megerősítését, a pozitív szülőiség modelljének elterjesztését és a gyermekjóléti alapellátás támogatását kellene célozniuk.

A Kormány 2011 júliusában a 1257/2011. Korm. határozatban fogadta el az intézményi férőhelykiváltásról szóló stratégiát, amelynek tervezett időtartama 30 év. 2011. augusztus 11-én létrejött az IFKKOT. Erre figyelemmel arra is kértem a minisztert, hogy válaszában szíveskedjék arra is kitérni, hogy a fogyatékosággal élő gyermekek miként jelennek meg a stratégiában, ezzel kapcsolatban milyen előkészületeket folytattak az illetékes szervek, az egyes intézkedések kidolgozása során figyelemmel voltak-e a fogyatékosággal élő gyermekek egyedi igényeire és szükségleteire.

A Gyvt. 161/L. § (2) és (3) bekezdése szerint a gyermekvédelmi gyámi feladatokat a szakszolgálatoknak 2015. január 1-jétől kell kötelezően önálló munkakörben ellátni. A gyermekvédelmi gyám kirendeléséig a területi gyermekvédelmi szakszolgálatnak kell biztosítania az ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában elhelyezett gyermek, valamint az átmeneti és tartós nevelésbe vett gyermek családgondozását.

² AJB 849/2010. számú jelentés

Tudomásom szerint a gyermekvédelmi gyámi feladatokat elsősorban a gyermekvédelmi szakszolgálat nevelőszülői, gyámi tanácsadóinak, hivatásos gyámjainak átképzésével oldják meg. A szakembereknek emellett részt kell venniük a gyermekek átmeneti nevelésbe vételének felülvizsgálati eljárásán. Mindezekre tekintettel, a gyermekekkel való rendszeres, személyes találkozásuk akadályokba ütközhet.

A szakszolgálatok igazgatóitól tájékoztatást kértem arról, hogy a fent említett átmeneti időszakban a gyermek jogok sérelme nélkül hogyan látható el a gyermekvédelmi gyám feladat. Tájékoztattam továbbá a gyermekvédelmi rendszer átalakításával összefüggő véleményükről, tapasztalataikról, javaslataikról.

A Gyvt. 77. § (1) bekezdése szerint a nevelésbe vétel célja a gyermek otthont nyújtó ellátásának és törvényes képviselőjének biztosítása, addig, amíg a család képessé válik a gyermek visszafogadására. Álláspontom szerint rendszeres kapcsolattartás, és a hazagondozást segítő szakmai munka nélkül a gyermeknek a vér szerinti családjába való visszakerülésére nincs esélye.

Az NM rendelet 2014. január 1-jétől hatályos 89. §-a szerint – a gondozott gyermek érdekében, a családjával való kapcsolat ápolása és a családnak a gyermek visszafogadására alkalmassá tétele céljából – a gyermekvédelmi gyám és a gyermek gondozási helyének kötelezettsége a szülővel és az illetékes gyermekjóléti szolgálat családgondozójával való együttműködés. A gyermekvédelmi gyám feladata különösen a gondozott gyermek és családja közötti folyamatos és egymás elfogadására irányuló kapcsolat elősegítése, szükség esetén javaslattevés a kapcsolattartás formájának, helyszínének és időtartamának megváltoztatására. A gyermekvédelmi gyám feladata a gondozott gyermek felkészítése a családdal való találkozásra, szükség esetén a gyermeknek a kapcsolattartás helyszínére kísérése, és ha a gyermek és a szülő közötti kapcsolat helyreállításához szükséges, a találkozásokon való részvétel. Az igazgatók véleményét kértem arra vonatkozóan, hogy ezen feladatuknak a szakemberek hogyan tudtak az átmeneti időszakban, és miként fognak a jövőben eleget tenni?

A megkeresett civil szervezetek vezetőit arra kértem, hogy osszák meg velem arra vonatkozó szakmai tapasztalataikat, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek miként jelennek meg a kormányhatározat szerinti stratégiában, ezzel kapcsolatban milyen előkészületeket folytattak az illetékes szervek, az egyes intézkedések kidolgozása során figyelemmel voltak-e a fogyatékossgal élő gyermekek egyedi igényeire és szükségleteire.

A szakszolgálatok és a civil szervezetek vezetőit végül arra kértem, hogy osszák meg mindazon észrevételeiket, javaslataikat, és az esetlegesen rendelkezésükre álló olyan adatokat, amelyeket a vizsgálatom eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

A megkeresett szervek válaszai

Az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatott, hogy a nevelőszülői ellátás átalakítását megelőzően a tárca koncepciót készített, valamint a 2014-2017. évek közötti időszakra hatásvizsgálatot végzett. A koncepció és hatásvizsgálat alapján a szaktárca egyeztetéseket folytatott a Nemzetgazdasági Minisztériummal a nevelőszülői ellátás megerősítésének költségvetési kihatásairól. Az egyeztetések eredményeként 2014. évre 4,67 milliárd Ft többletforrást biztosítottak a nevelőszülői ellátás átalakításának céljára. Ez az összeg fedezi többek között a megváltozott nevelőszülői díjazásból és a nevelőszülőnél elhelyezett (elhelyezendő) gyermekek számának növekedéséből fakadó többletköltségeket.

A koncepció és a hatásvizsgálat készítésekor a Központi Statisztikai Hivatal Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (a továbbiakban: KSH OSAP) 2012. évi adatai álltak rendelkezésre, így a hatásvizsgálat egyrészt ezen adatokra épült. Ezekből az adatokból megállapítható volt, hogy 2012. december 31-én a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak 61,41 százaléka (11.339 fő) élt nevelőcsaládokban. 2013. december 31-én 11. 918 gyermekről (a gyermekvédelmi szakellátásban élők 63,82%-áról) gondoskodott nevelőszülő.

A 2012. december 31-i adatok szerint a 3 év alatti szakellátottak 25, 28 százaléka (380 fő), 2013. december 31-én pedig 15,39 százaléka (281 fő élt gyermekotthonban vagy az Szt. hatálya alá tartozó intézményben).

A koncepció és hatásvizsgálat alapját képezték a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ által – a tárca megbízásából – készített felmérések is. A központ 2013 márciusában a nevelőszülői elhelyezésre vonatkozó, a KSH OSAP keretében nem gyűjtött adatok vonatkozásában készített országos felmérést, valamint a nevelőszülői, lakásotthoni, gyermekotthoni ellátások 2012. évi kiadásai tekintetében, öt fenntartó körében folytatott elemző felmérést.

A szaktárca álláspontja szerint – tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi gyám feladata a gyermek érdekeinek, akár a gondozási hely érdekével szemben való érvényesítése – a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése gátolja az intézményi ellátás indokolatlan elhúzódsát. Az intézményi elhelyezés elhúzódsának kiküszöbölését szolgálják az új Polgári Törvénykönyv 2014. március 15-étől hatályos örökbefogadásra, valamint a kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezései is.

A 2012-ben megkezdődött és a 2013-2014. évek során folytatott, a gyermekvédelmi szakellátást nagymértékben átalakító jogszabályi változások miatt kifejezetten a gyermekotthoni, nevelőszülői elhelyezés aránytalanságának és az intézményi ellátás elhúzódsának okait feltáró célvizsgálatot a minisztérium nem folytatott. A miniszter véleménye szerint a célvizsgálatot részben kiváltotta a nevelőszülői ellátás átalakításához készített, a fentiekben bemutatott koncepció és hatásvizsgálat.

A szaktárca álláspontja szerint a nevelőszülői jogviszony egységessé tétele, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony bevezetése és a nevelőszülői tevékenység társadalmi presztízisének emelése hatékony eszköze a nevelőszülők számának az ország különböző részein tapasztalható egyenlőtlensége mérséklésének. A tizenkettedik életévüket be nem töltött gyermekek nevelőszülőnél való kötelező elhelyezésének törvényi előírása és a nevelőszülői hálózatok fejlesztésének támogatása ugyancsak a területi egyenlőtlenségek felszámolása irányába hat.

Az egységes nevelésbe vételi eljárás, a gyermekvédelmi gyámság bevezetése és az ideiglenes hatállyal elhelyezett vagy nevelésbe vett gyermekek kapcsolattartására vonatkozó szabályok további pontosítása pedig hozzájárul ahhoz, hogy a gyermekek csak a szükséges ideig részesüljenek intézményi ellátásban.

A minisztérium álláspontja szerint a gyermekvédelmi szakellátás területén bekövetkezett változások végrehajtását összehangolt átmeneti rendelkezések és az ellátórendszer fejlesztését célzó, tudatosan tervezett intézkedések segítik. Ilyen rendelkezés a Gyvt. 161/M. §-a szerinti felkészülési idő, miszerint a már gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek tekintetében 2014-ben a gyermekotthonban nevelkedő 3 év alatti gyermekek nevelőszülőhöz való átgondozásáról kell gondoskodni, a 2014. január 1-jétől gyermekvédelmi gondoskodásba kerülő valamennyi 12 év alatt gyermeket pedig – főszabály szerint – nevelőszülői családnál kell elhelyezni.

2015-ben az újonnan bekerülők mellett, a már gyermekotthonban nevelkedő 3-6 éves korcsoportba tartozó gyermekek nevelőszülőhöz való átgondozása a feladat, míg 2016-ban az akkor újonnan szakellátásban elhelyezettek mellett a már gyermekotthonban nevelkedő 6-12 éves korcsoportba tartozó gyermekek nevelőszülőhöz történő átgondozásának is meg kell történnie.

A gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek állandóságához, kötődéshez való jogát biztosítja a Gyvt. 164. §-a, amelynek értelmében a gyermek gondozási helye nem változtatható meg kizárólag a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony bevezetéséből fakadóan. A nevelőszülői ellátórendszer kiépítését segíti az az átmeneti szabály (Gyvt. 165. §), amely lehetővé teszi az OKJ-s nevelőszülő szakképesítés fokozatos megszerzését.

Összességében az átmeneti rendelkezések lehetővé teszik, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a potenciális nevelőszülők toborzására, kiválasztására, a szükséges képzésben való részvételre, a nevelőszülők működésének engedélyezésére, valamint a már szakellátásban részesülő gyermekek gondozási helyének esetleges megváltoztatására való felkészítésére és az átgondozás előkészítésére.

2013. elejétől a szaktárca felkérésére és 25 millió Ft-os anyagi támogatásával az ÁGOTA Alapítvány – valamennyi területi gyermekvédelmi szakszolgálat bevonásával – országos, a nevelőszülői tevékenységet népszerűsítő kampányt és toborzást bonyolított le. A kampány során a tárca és az ÁGOTA Alapítvány szorosan együttműködött. A kampány eredményeit a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) összesítette.

Ennek alapján 2013-ban 2473 fő érdeklődött a nevelőszülőség iránt, 1655 fő jelentkezett nevelőszülőnek. 2013-ban ötven nevelőszülői tanfolyamot zártak le és 632 fő fejezte be sikeresen a képzést. A 2014. április 11-én kelt válaszadás idején képzést befejezők között már voltak gyakorló nevelőszülők, másokhoz még nem kerültek gyermekek elhelyezésre.

Az SZGYF fenntartású nevelőszülői hálózatokban és a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató fenntartásában álló nevelőszülői hálózatokban működtetett nevelőszülők száma összesen több mint 250 fővel növekedett.

Az SZGYF 2013-tól kezdődően havi szintű adatszolgáltatás mellett – kirendeltségein és a területi gyermekvédelmi szakszolgálatokon keresztül – folyamatosan figyelemmel kíséri a be- és kiáramlási adatokat, gondozási formánként a férőhelyek alakulását, továbbá elemzi a bekerülő és a szakellátásban élő gyermekek életkori megoszlását. Az adatok alapján 2013-ban az ideiglenes hatállyal elhelyezett 12 éven aluli gyermekek 62 százaléka (2343 fő) nevelőszülőhöz került, a nevelésbe vett 12 éven aluliak (1810 fő) 79 százalékánál pedig végleges gondozási helyként nevelőszülői családot jelöltek ki.

Az elemzett adatok és az engedélyezett férőhelyek adatai alapján a minisztérium megítélése szerint a válaszadáskor intézményben ellátott, 3 éven aluli és a 2014. december 31-ig nevelőszülőhöz átgondozandó gyermekek (276 fő) elhelyezésére elegendő (üres és időközben felszabaduló) nevelőszülői férőhely áll rendelkezésre.

Az elmúlt évek beáramlási adataira figyelemmel 2014-ben mintegy 2700 fő 12 éven aluli gyermek szakellátásba kerülése prognosztizálható, számukra is rendelkezésre áll kellő számú üres nevelőszülői férőhely.

Az egyes megyék között azonban nem egyenletesen oszlik meg a nevelőszülők és az üres férőhelyek száma. Vannak olyan területek (főként a főváros, Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye), ahol a nevelőszülői férőhelyek tekintetében kapacitáshiány léphet fel. A férőhelyproblémák megoldása érdekében az SZGYF vezetésével külön egyeztetésekre került sor.

A nevelőszülői ellátás területén várható változásokra való felkészülés érdekében az SZGYF országos munkacsoportot is működtetett, amelynek munkájában részt vettek állami, egyházi, nem állami (civil) nevelőszülői hálózatok és fenntartóik, területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, nevelőszülői szervezetek, valamint a tárca és az SZGYF képviselői. A munkacsoport tagjai számba vették a felkészülés érdekében elvégzendő feladatokat, módszertani ajánlásokat fogalmaztak meg, továbbá a „jó gyakorlatok” megosztását segítették elő azzal, hogy összegző szakmai anyagot juttattak el a nevelőszülői ellátásban érintett szervezeteknek.

A szaktárca 2012-ben – fejezeti kezelésű előirányzat terhére – ösztönözte az egyházak szerepvállalását a nevelőszülői ellátás területén, az egyházi fenntartású nevelőszülői hálózatok számának növelését és férőhelyfejlesztését.

Ennek keretében

– a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltatónak (fenntartó: Szeged-Csanádi Egyházmegye) Budapest főváros területén nevelőszülői hálózat bővítése, új nevelőszülők képzése céljából 25 millió Ft egyedi támogatást nyújtott, melyből várhatóan 300 új nevelőszülői férőhely hozható létre,

– a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltatónak Jász-Nagykun-Szolnok, Csongrád és Békés megyék területén nevelőszülői hálózat bővítése, új nevelőszülők képzése céljából 25 millió Ft egyedi támogatást nyújtott, melyből várhatóan 300 új nevelőszülői férőhely hozható létre,

– a Szent Lukács Görögkatolikus Szeretetszolgálatnak 50 fő új nevelőszülő képzésére és 100 fő már működő nevelőszülő továbbképzésére, a nevelőszülő képzés infrastrukturális feltételeinek megteremtésére 11 860 000 Ft egyedi támogatást nyújtott,

– az Egyházmegyei Karitászmiskolci Apostoli Exarchátusnak Borsod-Abaúj-Zemplén megye Zemplén térségében meglévő nevelőszülői hálózat bővítésére, további 30 fő új nevelőszülő képzésére 10,5 millió Ft egyedi támogatást nyújtott,

– a Váci Egyházmegyének Pest és Nógrád megye nevelőszülői hálózatának fejlesztése, igényfelmérés, toborzás és képzés, valamint a már működő nevelőszülők továbbképzése céljából 10,5 millió Ft egyedi támogatást nyújtott.

A fentiek mellett, a Gyvt. 96. § (8)-(13) bekezdése 2013. április 1-jétől megteremtette annak lehetőségét, hogy a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter egyházi módszertani nevelőszülői hálózatot jelöljön ki. A Szeged-Csanádi Egyházmegye élt a lehetőséggel, kérelmére a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató Csongrád Megyei Nevelőszülői Hálózata 2013. július 1-jétől egyházi módszertani nevelőszülői hálózatként működik. Az egyházi módszertani nevelőszülői hálózat tevékenységét a tárca fejezeti kezelésű előirányzat terhére, egyedi támogatási szerződés keretében évi 3,5 millió Ft-tal támogatja.

A nevelőszülői ellátás megerősítését szolgáló képzéseket, továbbképzéseket a Társadalmi Megújulás Operatív Program TÁMOP-5.4.1-12 kódjelű „A szociális szolgáltatások modernizációja, központi és területi stratégiai tervezési kapacitások megerősítése, szociálpolitikai döntések megalapozása” című, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet által vezetett kiemelt projekt biztosítja. A projekt hangsúlyos célja a gyermekvédelmi szakellátás vonatkozásában a nevelőszülői ellátás fejlesztése képzéseken keresztül.

A projekt keretében valósul meg a nevelőszülő szakképzés és továbbképzés megújítása, kialakításra kerül a gyermekvédelmi gyámi feladatok ellátására felkészítő továbbképzés, továbbá elkészülnek a nevelőszülői tanácsadói feladatellátásra felkészítő képzés és a kapcsolódó képzések segédanyagai. A projekt komplexitását az adja, hogy valamennyi, a projekt keretében megújított, kidolgozott képzés lebonyolítása is a projekt része, amely képzéseken a nevelőszülőnek jelentkezők, a már működő nevelőszülők, valamint a segítő szakemberek térítésmentesen vehetnek részt. 2013 októberében – 73 csoportban, 47 helyszínen – 1800 fő részvételével megkezdődött az OKJ-s nevelőszülő szakképzés. Az 1800 fő közül 200 fő új, a nevelőszülői tevékenység iránt érdeklődő. 1600 fő már működő, azonban nevelőszülő szakképzettséggel nem rendelkező személy.

A nevelőszülők működési feltételeit javító intézkedésként a szaktárca 2013-ban 89 millió Ft értékben támogatta az állami (SZGYF) fenntartású nevelőszülői hálózatok által működtetett nevelőszülők háztartásának modernizációját állami forrásból vásárolt eszközök használatba adásával. A program folytatását a minisztérium a 2014-2020-as időszakban uniós forrásból tervezi, kiterjesztve azt az egyházi és nem állami (civil) fenntartású nevelőszülői hálózatokra is.

A nevelőszülői ellátás megerősítését, fejlesztését szolgáló intézkedéseket (többek között térítésmentes OKJ-s szakképzés, továbbképzés biztosítása az újonnan érdeklődőknek, illetve a már működő nevelőszülőknek; nevelőszülők működési feltételének javítása; nevelőszülők mentálhigiénés támogatása) 2014-2020 között – a jelenleg tervezés alatt álló – Emberi Erőforrás Operatív Program (EFOP) keretében kiemelt projekt és nyílt pályázati konstrukciók útján tervezi a szaktárca megvalósítani.

A családok megerősítését, a pozitív szülőség modelljének elterjesztését és a gyermekjóléti alapellátás fejlesztését célzó támogatások keretében sor került az önkormányzati, állami, egyházi, nonprofit fenntartású bentlakásos intézmények korszerűsítésére. A gyermekjóléti alapellátást, ezen belül a családok átmeneti otthonát és a gyermekek átmeneti otthonát érintően négy pályázat összesen 453 663 187 Ft pályázati támogatásban részesült. Szintén a családok megerősítését célozza az Új Széchenyi Terv keretében a szociális és gyermekjóléti alapellátások fejlesztésére, működési hatékonyságának javítására kiírt pályázat. Ezen program keretén belül 40 pályázat került támogatásra 1.327 millió Ft összegben.

Az Szt. hatálya alá tartozó intézmények közül a fogyatékos személyek otthonaiban kivételes esetben elhelyezhető kiskorú személy is, ha a gyermek ápolása, gondozása, fejlesztése kizárólag intézményi keretek között oldható meg. Az intézményeknek a fogyatékos kiskorúak esetében az ápolással, gondozással párhuzamosan biztosítani kell a korai fejlesztést és gondozást, vagy a fejlesztő nevelést ellátó területileg illetékes pedagógiai szakszolgálati intézménnyel való együttműködést, továbbá az iskolai tanulmányok folytatásának segítését. A Kormányhatározat alapja a Fot. 17. §-a, amely szerint a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó 50 főnél nagyobb férőhely számú intézményeket ki kell váltani. A szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló stratégia ezért a Fot.-tal összhangban kizárólag az ápolást, gondozást nyújtó intézményekre és életkortól függetlenül az 50 főnél nagyobb, ilyen típusú intézményekben élő fogyatékosággal élő személyekre vonatkozik. A stratégiában meghatározott alapelveket követve született meg a jogi szabályozás. Az Szt. 2013. január 1-jei hatállyal bevezette az úgynevezett támogatott lakhatás intézményét (Szt. 75. §). A támogatott lakhatás alapja a komplex szükséglet felmérés, mely kijelöli a nyújtandó szolgáltatások körét és azok intenzitását.

A gyermekek tekintetében – összhangban a nemzetközi ajánlásokkal és a hazai szabályozással – célként fogalmazódott meg, hogy a jelenleg nagy létszámú ápolást, gondozást nyújtó intézményekben élő gyermekek a szükségleteikhez illeszkedő, képességeiket szinten tartó és fejlesztő szolgáltatások támogatásával képesek legyenek a jövőben a minél magasabb szintű önálló életvitelre.

A szakszolgálatok igazgatóinak válasza

A gyermekvédelmi gyámi feladatokat minden intézmény elsősorban a gyámi-gondozói tanácsadók, a családgondozók, az utógondozók, hivatásos gyámok, és vagyonkezelő-eseti gondnokok átképzésével oldja meg. A gyermekvédelmi gyámok a 2014-es, átmeneti időszakban korábbi munkakörükből eredő feladataikat is ellátják.

A 2014. január 1-je után nevelésbe vett gyermekek részére a gyámhivatalok gyermekvédelmi gyámokat rendelnek. A korábban is szakellátásban nevelkedő gyermekek részére a gyámhivatalok a féléves/éves felülvizsgálatokat követően rendelkeznek a gyermekvédelmi gyám kirendeléséről.

A szakszolgálatok válasza 2014 áprilisában és májusában érkezett a hivatalomhoz.

A Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatójának meggyőződése, hogy az új jogintézményként bevezetésére került gyermekvédelmi gyámság a családjukból kiemelt és a szülői gondoskodást nélkülöző gyermekek jogainak érvényesítésére és érdekeik képviselésére minden eddiginél megfelelőbb forma.

Megítélése szerint a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének törvényben rögzített normái (30 gyermek/gyám) elegendőnek tűnnek a gyermeki jogok hatékony képviseléséhez, akkor, ha már minden szakellátásban élő gyermek számára megtörténik a gyermekvédelmi gyám kirendelése (legkorábban 2015. január 1-jétől).

A szakszolgálat munkatársai a várható jogszabály-módosításokról már 2013 márciusában tájékoztatást kaptak. 2013 nyarán felmérték, hogy a hivatásos gyámként, gyámi-gondozói tanácsadóként dolgozó munkatársaik 2014-től vállalják-e a gyermekvédelmi gyámi feladatokat.

A szakszolgálat 2013 decemberétől a jövőbeni gyermekvédelmi gyámoknak képzést szervezett, szakmai napot tartott. A szakmai megbeszélések elsődleges célja az volt, hogy az új jogintézményként bevezetendő gyermekvédelmi gyámsággal szembeni fenntartásokat, bizalmatlanságokat, esetleges ellenséges érzéseket feloldja, és megmutassa, hogy partnerként együttműködve még hatékonyabban lehet együttműködni a gyermekek és családjaik gondozása és ellátása érdekében. 2014 februárjában elkészült a fővárosban működő gyermekotthonokkal közösen kialakított megállapodás alapidokumentuma. A válaszadás idején folyamatban volt a nevelőszülői hálózatokkal és a gyermekjóléti alapellátást nyújtókkal kötendő megállapodások alapidokumentumának előkészítése.

Az alapidokumentumok egyik célja, hogy a jogszabályi előírásokat pontosan betartva részletezze, hogy pontosan hol húzódnak a kompetencia határok, az egyes ügyek intézésekor kinek mi a feladata. Másik célja a gondozást nyújtó szolgáltatókkal a gyermek érdekét szolgáló folyamatos szakmai párbeszéd fenntartása. Tervezik a gyermekek oktatását, nevelését ellátó intézményfenntartókkal és egészségügyi intézményekkel való közvetlen kapcsolatfelvételt.

A válaszadáskor a szakszolgálat 42 státuszon foglalkoztatott gyermekvédelmi gyámokat. 2014-ben a gyermekvédelmi gyámok munkakörükhöz kapcsolatosan ellátják a gyámi tanácsadói feladatokat is. *Az igazgató megítélése szerint az új feladatra azonban sem gyámként, sem gyámi tanácsadóként nem lehetett biztonságosan felkészülni.* A bizonytalanságot növelte, hogy csak a 2013. év végén elfogadott törvényi módosítások tették egyértelművé, hogy januártól kettős munkakört kell ellátni, valamint, hogy *a gyermekotthonokból elkerülő családgondozói feladatokat is a szakszolgálat fogja végezni.* Gyakorlatilag 2013. december végére, 2014. január elejére rögzült, hogy a gyámi tanácsadók közül ki vállalja a gyermekvédelmi gyámi feladat ellátását. A jövőben rejlő bizonytalanságok miatt már 2013-ban is volt olyan munkatárs, aki munkahelyet, munkakört váltott, így az ő területüket helyettesítéssel kellett megoldani. A személyi változások következtében így januárra gyakorlatilag 5 gyámi tanácsadói hely, munka pótlását is meg kellett oldani. Nehezítette a munkaszervezést az is, hogy a gyámi képzés megkésett. A volt gyámi tanácsadók képzése 2014 márciusában zajlott, az egykori családgondozók képzése a válaszadáskor folyamatban volt.

Az átmeneti időszakban a kettős feladatot ellátó gyermekvédelmi gyámok esetenként nem tudják pótolni a személyes látogatást. Nem tudják a régi szinten teljesíteni a felülvizsgálaton való részvételt sem. A felülvizsgálatokon a gyámi tanácsadók a gyámrendelések előre haladásával egyre kevésbé tudnak személyesen megjelenni. A felülvizsgálathoz a helyzetértékeléseket elkészítik. A tárgyalásokon a gyermek érdekeit személyesen már a leendő gyermekvédelmi gyám képviseli.

Amennyiben a gyámhivatalok az elküldött javaslatokra elvégzik a gyámrendelést, az átmeneti év második negyedévének végére kialakulhat olyan helyzet, hogy az ellátási körökben élő gyerekek felének lesz gyermekvédelmi gyámja – mintegy ezer gyermek –, ahol a gyámi tanácsadói feladat megszűnik. Ezekkel a rendelésekkel azonban az egyéni gyámi kapacitások – 30 gyermek – telítettek lesznek.

A gyermekek másik felének még nem lesz gyermekvédelmi gyámja, de gyakorlatilag gyámi tanácsadója sem, hiszen a gyámi tanácsadói, gyermekvédelmi gyámi munkakörben dolgozó kollégák mérlegelni fogják, mérlegelniük szükséges a felelősségi körüket, és ezen felelőségek mentén a gyermekvédelmi gyámi feladatra fognak koncentrálni, hiszen ezen tevékenység elmaradása okán a gyermekek közvetlen ellátása is jelentősen sérülhet, a gyám hiánya veszélyhelyzetet is kialakíthat.

Az igazgató véleménye szerint a gyámi tanácsadói feladat ellátásának a hiányát a második fél évben a gyámváltásokkal párhuzamosan *a gyermekvédelmi gyámi státuszok teljes betöltése tudja kiküszöbölni*. A szakszolgálatnak várhatóan 1931 gyermek gyermekvédelmi gyámságát kell ellátnia. Ehhez 65 gyermekvédelmi gyám szükséges. Az igazgató tervei között szerepel, hogy a speciális jogi ismereteket és tapasztalatokat igénylő büntető és polgári peres illetve nemperes eljárásokban, eseti gyámként kirendelt gyermekvédelmi gyámok védjék a gyermekek érdekeit. A komoly anyagi felelősséggel járó vagyoni ügyekben azonban az ehhez megfelelő különleges szakértelemmel rendelkező ügyvéd képviselje a gyermekeket. A beáramlás kiszámíthatatlansága, valamint a helyettesítések miatt is a szorosan vett esetszámhoz rendelt munkatársi létszámon felül még 2 gyermekvédelmi gyámra szükség van.

A válaszadás idején a gyámi szolgálat létszámából 25 státus hiányzott.

A gyámok rendelkeznek egyéni használatú mobiltelefonnal és e-mail címmel. *A meglévő számítógépek azonban sem számukban, sem kapacitásukban nem elegendők. További technikai eszközökre (fénymásoló, szkennerek, nyomtatók, iratmegsemmisítő, fax) is szükség van. További költséget jelent jogszolgáltatások (pl. a jogszabályváltozások online elérése) megvásárlása. A gyermekvédelmi gyámok irodai elhelyezése sem felel meg teljes mértékben az átlagos elvárásoknak.*

Az intézmény vezetője aggályosnak tartja, hogy a Gyvt. 135. § (1) nem nevesíti a gyermekvédelmi gyámot az adatkezelésre jogosultak körében, pedig a gyermekvédelmi gyám nyilvánvalóan kezelője kell, hogy legyen a gyermeket és a családját, valamint a gondozási helyet érintő személyes és akár különleges adatoknak.

A gyámhivatal által a Gyer. 103. §. (7) - (10) alapján tartott elhelyezési tárgyaláson a Gyer. szerint a javasolt gyermekvédelmi gyám szerepe kettős: egyik szerepében előterjeszti a szakszolgálat javaslatát, a másik szerepében, mint a szakszolgálattól független, a gyermek érdekét már figyelembe vevő ügyfél van jelen az eljárásban. Ez megkérdőjelezheti az eljárás többi résztvevőjében a gyermekvédelmi gyám függetlenségét a szakszolgálattól és vitássá teheti azt, hogy minden esetben valóban a gyermek legjobb érdekét helyezi-e előre a tevékenysége során.

A szakszolgálat kiemelt hangsúlyt helyez a 6 év alatti – ezen belül különösen a 3 év alatti – gyermekek esetében arra, hogy nevelőszülői családba kerüljenek. Az első negyedévben a vidéki nevelőcsaládokba való elhelyezések miatt 12 fővel meghaladta a vidéken elhelyezett gyermekek száma a fővárosban elhelyezettekét. Ez viszont megnehezíti a Gyvt. 86. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontjában rögzített, a gyermek gondozási helyén való meglátogatására vonatkozó kötelezettség teljesítését. Erre tekintettel szükséges lenne az *intézmény rendelkezésére álló gépkocsik számának növelésére, valamint váltott műszakban dolgozó gépkocsivezetők munkába állítása. Az igazgató indokoltnak tarja a gyermekvédelmi gyámok munkáját segítő munkatársak létszámának növelését is.*

A Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ a gyermekvédelmi gyámi feladatok zökkenőmentes bevezetését tapasztalatcserével, elméleti felkészítéssel és személyes kapcsolatok kialakítását célzó megbeszélésekkel készítette elő. A gyermekvédelmi gyámok munkáját a szakszolgálat területi alapon szervezi. A 19 fős gyermekvédelmi gyámi csoport átlagosan negyven gyermek/fő szakmai létszámmal működik, amit az elmúlt évek terheléséhez képest javulásként értékelt az igazgató.

A fenntartó szándéka szerint – a feladatok jelentkezésével időarányosan – a szükséges gyermekvédelmi gyámi létszám év közben folyamatosan biztosított lesz.

Az igazgató álláspontja szerint – a családgondozás tekintetében – a családgondozói és a gyermekvédelmi gyámi tevékenység a kapcsolattartást és a hazagondozást elősegítő szakmai munkát segíti. Ugyanis a gyermek életének, sorsának alakulásához nélkülözhetetlen információ a vér szerinti családokról közvetlenül a gyermek sorsrendezéséért felelős személyhez kerül, aki így minden bizonnyal kompetens döntéseket, javaslatokat tud tenni.

A megyében komoly hagyománya van a gyermekvédelmi alap- és szakellátás együttműködésének. Ennek további fejlesztését a szakemberek kiemelt fontosságúnak tartják. A 150 órás gyámi tanfolyam heti egy képzési napot, a tapasztalatcserék, esetmegbeszélések, az aktuális feladatok megbeszélése további heti egy napot vesznek igénybe. *Ha a minőségi munkavégzéshez szükséges feltételeket teljesíteni akarják, a gyermekkel való személyes találkozás, az elégtelen létszám esetén nehezített lesz.* Kétséges továbbá, hogy a 2014-es átmeneti évben a legalább negyvenes gyermeklétszámokkal dolgozó gyermekvédelmi gyámok (a hat év alatti gyermekekre vonatkozóan) előírt kéthetenkénti látogatásnak eleget tudnak tenni. A jelenlegi gyámi létszámmal komoly erőfeszítéseket igényel a kapcsolattartásokon való rendszeres részvétel, a felügyelet biztosítása is. Sok időt, energiát emészt fel az adminisztrációs tevékenység is, ezt azonban időben teljesíthetőnek tartja az igazgató. A családgondozás szakszolgálathoz való beemelése, és e feladatokkal a gyermekvédelmi gyámok megbízása az igazgató álláspontja szerint *javíthat a hazagondozási mutatókon és elősegítheti a gyermekek kapcsolattartáshoz fűződő jogainak érvényesülését. A feladatkör teljesítését azonban a jelenleg rendelkezésre álló gyermekvédelmi gyámi létszámmal aggályosnak tartja.*

A Bács-Kiskun Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Gyermekotthonai nyilvántartásában 2014. április 15-én 1398 fő (ebből 1143 fő gyermek) szerepelt. Az adatszolgáltatás idején a gyermekvédelmi gyámi feladatokat 18 munkatárs látta el. Tekintettel arra, hogy az intézményben nincs további olyan munkakör, amely gyermekvédelmi gyámi munkakörre alakítható át, a fenntartónak jelezték az ellátotti létszámhoz igazodó, jogszabályban meghatározott szakmai létszám szükségletet (19,5 státusz) Az igazgató rendelkezésére álló információk alapján a hiányzó státuszok biztosítására a szükséges intézkedések folyamatban vannak.

Az intézményvezető megítélése szerint azokban az esetekben, ahol a gyámváltás már megtörtént az átmeneti időszakban a gyermekvédelmi gyám a családgondozói feladatokat el tudja látni. A szakemberek a felülvizsgálatok alkalmával rendkívül fontosnak tartják a szülőnél tett látogatást, az életkörülményeikben, életvitelükben bekövetkezett változások figyelemmel kísérése érdekében. Azokban az esetekben ahol még nem került sor gyermekvédelmi gyám kirendelésére a hivatásos gyámok, gyámi gondozói tanácsadók szorosán együttműködve a nevelőszülői tanácsadókkal, gyermekotthon munkatársával a gyermekjóléti szolgálat családgondozójával végzik feladatukat a családgondozás tekintetében. A felülvizsgálati eljárásokig ellátott kettős munkakörökre tekintettel *a gyermekvédelmi gyámok nagyon leterheltek.* A gyermekkel a jogszabályban előírt találkozás megvalósítása érdekében nagyon fontos tartanak, hogy a gyermekvédelmi gyámok a meghatározott 30 gyermekkel tudjanak dolgozni. Az intézmény az elmúlt időszakban a munkatársak részére Kecskeméten és Baján irodákat alakított ki, *szükséges azonban az informatikai eszközellátottság javítása.* Az intézmény *egy gépkocsival rendelkezik,* azt a gyámok igénybe vehetik. Emellett a gyámok tömegközlekedési eszközökkel is járnak a területre és saját gépkocsi használata is engedélyezett. Az erre meghatározott keretösszeget azonban felül kell vizsgálni. *A tárgyi és személyi feltételek javítását* mindenképpen szükségesnek tartják, ehhez azonban fenntartói segítség kell.

Tekintettel arra, hogy Bács-Kiskun megye az ország egyik legnagyobb megyéje, nagy távolságokkal, szórt településekkel *a gyermekvédelmi gyám lakóhelye és a gondozási hely közötti távolság nehezítő tényezőként jelenhet meg a gyermekkel való rendszeres találkozásnál.* Az utazással eltöltött idő csökkentése, a hatékony munkavégzés, és a gazdaságosság érdekében az újonnan kapott státuszokat olyan munkavállalókkal szeretnék betölteni, akik a távol eső településeken lévő gondozási helyeken élő gyermekekhez közelebb vannak, így rövidebb idő alatt elérhetőek.

A Békés Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ szakemberei a gyermek hazagondozása érdekében fontosnak és jónak tartják a gyermekvédelmi gyám kapcsolattartását, együttműködését a vér szerinti családdal.

Megítélésük szerint ez a feladat az átmeneti időszakban a gyermeki jogok sérelme nélkül úgy valósítható meg, hogy *a munkatársak folyamatosan többletmunkát végeznek.* A 14 éven felül gyermekekkel a gondozási helyen való találkozás hétköznapiakon 16 óra után, vagy hétvégén valósítható meg. Álláspontjuk szerint többletfeladatok ellátását az átmeneti időszakban határozott idejű kereset-kiegészítéssel lenne szükséges elismerni. A Gyvt. 86. § (1) bekezdés f) pontja szerinti – a nevelésbe vétel megszüntetését követő 3 hónapos utánkövetési – feladatot, álláspontjuk szerint már az alapellátás családgondozójának kellene végeznie, olyan módon, hogy az alapellátás családgondozója három hónap után írásban értesíti a gyermekvédelmi gyámot a családgondozás eredményességéről.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ a válaszadás idején 1803 nevelésbe vett gyermekről gondoskodott, közülük 150 gyermek részére már megtörtént a gyermekvédelmi gyám kirendelése. A szakszolgálatnál 43 fő gyermekvédelmi gyám áll alkalmazásban. A jelenlegi gondozotti létszámot figyelembe véve 2015. január 1-ig 60 fő gyermekvédelmi gyám foglalkoztatására lesz szükség. A gyermekvédelmi gyámi területek kialakítása során az intézmény törekedett arra, hogy az ezen feladatokat ellátó munkatársak, lehetőség szerint – figyelemmel arra, hogy ismerik a gyermekeket, élettörténetüket, problémáikat, iskolai előmenetelüket – a korábbi területükön lássák el feladataikat. A gyermekvédelmi gyámok munkáját hatékonyabbá teheti, hogy a munkatársak az előző években a köznevelési intézményekkel már kialakítottak egy, a bizalomra épülő, egymás munkáját tiszteletben tartó, segítő kapcsolatot. A gondozási helyen dolgozó munkatársaknak, nevelőszülőknek a segítő szakemberekkel folyamatos a kapcsolata. A gyermekjogi képviselők a gondozott gyermekekkel, a gyermekvédelmi gyámok a gyámoltjaikkal ugyancsak folyamatosan kapcsolatban állnak.

Ha a gyermek gondozási helyén, a gyermek nevelésével, gondozásával, fejlődésével kapcsolatban jelentős probléma merülne fel, rendkívüli felülvizsgálat alkalmával gyermekvédelmi gyám kirendelését kezdeményezik. Az átmeneti időszakban igyekeznek a gyermek érdekeit és jogait figyelembe vevő gyermekvédelmi gyámi rendszert kialakítani, az újonnan bevezetett folyamatokat eljárásrendekkel szabályozni, a munkaköri leírásokban a feladatokat konkretizálni, a munkatársakat a jogszabályok alapján felkészíteni, és a gyakorlati tapasztalatokat a rendszeres munkaértekezleteken, szakmai megbeszéléseken, esetelemzéseken egymásnak átadni. A „kezdő” gyámi feladatokat vállaló és ellátó kollégákat egy szakmai tapasztalattal rendelkező volt gyámi tanácsadó vagy hivatásos gyám mentorálja.

A Csongrád Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Gyermekotthonok Igazgatósága nevelőszülői hálózatot nem működtet. Az igazgató véleménye szerint a gyermekvédelmi gyámi feladatok az átmeneti időszakban *kisebb zökkenőkkel, de a gyermeki jogok komoly sérelme nélkül elláthatók.* A megyében főleg költséghatékonysági nehézségeket okoz a gyermekvédelmi gyámok fokozatos beállása, komoly fennakadások azonban nincsenek. Amint a gyermekvédelmi gyám a gyámhivatal határozata alapján átveszi a gyámságot a gyermek vér szerinti családjával azonnal felveszi a kapcsolatot.

Amennyiben a Gyvt.-ben meghatározott 30 gyermek/gyám létszámot tartani lehet, a feladat a gyermeki jogok sérelme nélkül ellátható.

A *Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ* tájékoztatása szerint a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetéséhez az intézmény fenntartója felmérte a várható létszámigényt, a szükséges tárgyi feltételeket és megyei szinten egyeztetéseket folytatott. Az egységes joggyakorlat kialakítása és az egységes jogértelmezés megvalósítása érdekében fenntartó az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztályával közösen szakmai tájékoztatót szervezett. Munkacsoportok alakultak a gyermekvédelmi gyámság és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos segédanyagok, ajánlások kidolgozására.

Munkamegbeszélés volt a Fejér megyében található, de a korábban fővárosi fenntartású intézményekben elhelyezett gyermekek gyámsága ügyében. A megbeszélések eredményeként munkaanyag készült. A megyében 2013. december 31-én – a korábban fővárosi fenntartású gyermekotthonban élőket is ideértve – 721 gyermek részesült gyermekvédelmi szakellátásban. A gyámi teendők ellátásához – az évközi létszámmozgásokat is figyelembe véve – előreláthatóan *23 gyermekvédelmi gyám beállítása szükséges.*

Az intézmény 2014. január 1-jén a feladatkör ellátáshoz *18 álláshellyel rendelkezett.* Az igazgató megítélése szerint ezzel a létszámmal a gyámság – beleértve a 2014. április 10-ig nevelésben vett, valamint a felülvizsgálattal érintett gyermekeket is – ellátható. A hiányzó álláshelyeket az év végéig betöltik.

Valamennyi gyámi munkakört betöltő szakember jelentkezett a gyámok számára szervezett 150 órás alapképzésre. A 3x50 órás képzést Székesfehérváron tartják, heti 1 napot vesz igénybe. Előzetes egyeztetés után a járási gyámhivatalok a képzési napokra nem terveznek olyan eljárási cselekményt, amelyen a gyámok meghallgatása kötelező.

A gyermekvédelmi gyámi képzés egyik kiemelt témája a családi kapcsolatok ápolása, a szülő-gyermek kapcsolattartás, az egymás elfogadására irányuló kapcsolat elősegítése, a hazagondozás támogatása. Ezen modul részeként a gyám, a gondozási hely, valamint a gyermekjóléti szolgálat szakemberei áttekintették a konkrét feladatokat, meghatározták a kompetencia határokat. A gyámok ehhez írásbeli segédletet is kaptak. Konkrét esetek kapcsán elemezték a tennivalókat, bemutatták a helyes gyakorlatokat. A részt vevők konzultációs lehetőséget kaptak saját esetek megbeszélésére is. Az igazgató megítélése szerint ezáltal a gyámok felkészültek feladataik ellátására.

A gyámok területi munkavégzéséhez elsődlegesen – hivatásos gépkocsivezető által vezetett – intézményi gépjárművet használnak. Kapacitáshiány esetén a gyámokkal megállapodást kötnek saját gépjármű használatra, melynek díját a hatályos jogszabályok szerint térítik. Csak végső esetben kerülhet sor tömegközlekedési eszköz igénybe vételére.

A gyermekvédelmi gyámok a korábban hivatásos gyámként, gyámi gondozói tanácsadóként stb. dolgozó szakemberek munkaállomásait használják, itt van lehetőség az ügyiratok megfelelő tárolására is. *Nagy szükség lenne a gyámok mobiltelefonnal való ellátására,* de ezt ez idáig nem sikerült megoldani. A fenntartó a probléma megoldása érdekében a szolgáltatóval tárgyalásokat folytat, addig a gyámok az intézményi fővonalon és interneten érhetők el.

Az intézményvezető fontosnak tartja, hogy a szakszolgálatok a gyámok képzését követően folyamatosan biztosítsák *az esetmegbeszélést és problémafelvetés lehetőségét.* A gyámi munkakörben bekövetkező személyi változások esetén hasznosnak tartaná a gyámi képzés évente, vagy két évente történő indítását.

Megítélése szerint a gyermekvédelmi gyám olyan integratív személy, akit a gyermek legjobb érdeke vezérel az egyes személyekkel, szakemberekkel, hatóságokkal való együttműködése során.

A gyámnak a gyermek családi kapcsolatai ápolásának megvalósításában támaszkodnia kell a gondozási hely, a nevelőszülői hálózat szakembereire és a nevelőszülőkre. Figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az előbbi személyek napi gyakorisággal, míg a gyámok ritkábban vannak a gyermek közelében.

A szakemberek véleménye szerint 2014. január 1-jétől pozitív változások indultak el a jogszabályi változásokkal. Az eltelt idő rövidsége miatt azonban felelősséggel és kellő alaposággal elemzés még nem végezhető, nem vonható meg a változások mérlege. Lényeges a folyamatos párbeszéd fenntartása, ha szükségessé válik, a szabályozás finomítása.

A megvalósítás akadályozója lehet a „rendszerellenállás”, valamint a szükséges feltételek hiánya. Ezeket azonban megfelelő figyelemmel és erőforrásokkal kiküszöbölhetőnek véli.

Győr-Moson-Sopron megyében az átalakítással kapcsolatos feladatokra való felkészülést 2013 szeptemberében megkezdték. A tervezésnél figyelembe vették, hogy a gyermekvédelmi gyám lehetőleg olyan személy legyen, aki korábbi munkaköréből már ismeri a gyermeket, valamint, hogy a gyermek lakóhelyéhez közel lévő gyám kerüljön kirendelésre. További szempont volt a feladatátvitel folyamatos koordinálása. A szakszolgálat 2014. január 1-jétől 14 gyermekvédelmi gyámot foglalkoztatott. A válaszadás idején a gyámok átlagosan 25-33 gyermek esetében látták el feladatukat, a munkakör bevezetését folyamatos értekezletekkel, esetmegbeszélésekkel és konzultációkkal segítik.

Az igazgató megítélése szerint a válaszadás idején a gyámoknak még volt elegendő kapacitása a családi kapcsolatok ápolására, – ha 30fő/gyám esetszámot tartani lehet a gyámoknak lesz együttműködési és kezdeményezési készsége a vér szerinti kapcsolatok tekintetében. Az alapellátás vonatkozásában ezt az együttműködési készséget azonban nem tapasztalta. Meggyőződése, hogy *a vér szerinti család alkalmassá tételében legnagyobb felelőssége az alapellátásnak lenne, de ebben sem törekvést, sem eredményt nem nagyon lehet felmutatni.*

Megítélése szerint, ha a családgondozás a jövőben is gyámi hatáskörben marad, úgy szükség van a munkafeltételek jelentős javítására (hivatali gépkocsi gépjárművezetővel, biztosítási rendszer, telefonhasználat, helyettesítési rendszer kidolgozása).

Miután a szülői kapcsolattartások általában hétfvégén zajlanak, a gyermekvédelmi gyám nem tudja egyszerre több gondozási helyen figyelemmel kísérni a kapcsolatok alakulását, érdemben előkészíteni a hazagondozást. Az igazgató álláspontja szerint az együttműködés megkíváná, hogy az alapellátás családgondozója – különösen a felügyelt – kapcsolattartások lebonyolításában személyesen vegyen részt.

A nevelésbe vételi eljárásban a gyámhatóságnak javaslatot kell kérnie az ideiglenes gondozási helyre és a gyám személyére. Azonban a gyermek ismeretének hiányában ez a javaslat nem mindig sikerül jól, hiszen később a szakértői vizsgálat megállapíthat olyan szükségletet, amellyel a gyermeket a megye másik körzetébe kell elhelyezni. A gyám állandóságának elve, ezáltal a gyermek érdeke sérül akkor is, ha gyámot kell váltani és azokban az esetekben is, ha gyámváltásra nem kerül sor, ugyanis ekkor a gyám közelségének elve és a rendszeres kapcsolattartás lehetősége nehézségekbe ütközik.

A Hajdú-Bihar megyei szakszolgálat igazgatójának tájékoztatása szerint a gyermekvédelmi gyámság folyamatos bevezetésére már a 2013-as év végén igyekeztek felkészülni. Ennek érdekében az egyházi, és állami intézményekből átvett dolgozókat meghívták és tájékoztatták őket a változásokról és a feladatokról.

2014. január 31-éig beosztották, hogy az egyes gyermekvédelmi gyámok mely gyermekek tekintetében fogják ellátni a feladatot. Lehetőleg olyan személy kirendelésére tettek javaslatot, akit a gyermek már ismert (volt hivatásos gyám, gyámi-gondozói tanácsadó, családgondozó). Szem előtt tartották azt is, hogy a testvérek számára ugyanazon személy gyámul rendelésére tegyenek javaslatot.

A leendő gyermekvédelmi gyámok felkészítését az új feladatra hasznos és szükséges képzésnek ítéli az igazgató. Álláspontja szerint a heti egy napot igénybe vevő képzés az egységes feladatellátási személet kialakítását segíti.

Heves megyében 2014. január 1-jétől folyamatos a gyermekvédelmi gyámok kinevezése. (2014 áprilisában 13 gyermekvédelmi gyám működött az intézményben). A kinevezett gyermekvédelmi gyámok számára az e munkakörből eredő feladatok válnak hangsúlyossá, de nem hanyagolják el a családgondozást sem.

A gyermekvédelmi gyámságot ellátó munkatársak közül 2014. február 24-éig hat fő végezte el a 30 órás tanfolyamot, további nyolc fő pedig 2014. május 30-ig befejezi a képzést.

Az igazgató a gyermekvédelmi rendszer átalakításának egyik jelentős pontjának véli a nevelőszülők szerepének, feladatvállalásának megerősítését.

A szakellátásba vett gyermekek nevelőcsaládba helyezésénél azonban nehézséget jelent az egy-egy családból érkező testvérek (gyakran 6-7 gyermek) együttes elhelyezése, továbbá az, hogy a bekerülő gyermekeknél egyre korábbi életkorokban tapasztalnak súlyos magatartási, beilleszkedési zavarokat, pszichés tüneteket, drogfogyasztást, deviáns cselekményeket. A családból való kiemelés okai között gyakran szerepel a diszfunkcionális családi háttér. Az igazgató véleménye szerint ezekben az esetekben *a családgondozói munka önmagában kevés, szükség lenne a vérszerinti szülők szülői kompetenciáinak alakítására, fejlesztésére is. Tapasztalatok szerint a visszahelyezés akkor lehet sikeres és tartós, ha a gyermekvédelmi szakemberek segítségnyújtása mellett a család környezeti, társadalmi támogatást is kap: a szülő a lakóhelyén (vagy annak közelében) lehetőséget kap munkavégzésre, problémáinak kezeléséhez, nehézségeinek leküzdéséhez a szükséges szakemberek támogatása rendelkezésére áll.*

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Gyermekvédelmi Intézet és Gyermekotthon gyermekvédelmi gyámi csoportja 2014. január 1-jén 24 fővel megkezdte tevékenységét. A megyében a gyermekvédelmi gyámok feladataikat területi felosztás alapján látják el. A földrajzilag szórt elhelyezkedés miatt az intézmény területi irodákat működtet, melyekben megoldható a szülő-gyermek kapcsolattartás, valamint a munkatársak adminisztrációs tevékenységének ellátása is. A területi irodák vonzáskörzetében elhelyezett gyermekek gondozási helyen való, a törvény által előírt látogatása időben behatárolhatóbb és a szülők számára egyszerűbb. Az igazgató véleménye szerint a féléves/éves felülvizsgálatokat követő gyermekvédelmi gyámki rendelés lehetővé teszi a szakmailag pontosan átgondolt és ütemezett döntéseket. Az ütemezett gyermekvédelmi gyámrendeléssel a két munkakört ellátóknál jelentkező többletmunkát – figyelemmel arra, hogy azon munkatársak kerülnek kirendelésre, akik eddig nem folytattak gyámi tevékenységet – átmenetinek tartja.

A gyermekvédelmi gyámok egy hónapra előre megtervezett munkaterv alapján végzik tevékenységüket. Az előre megkapott és egyeztetett időpontokhoz (pl. orvosi vizsgálat, rendőrségi-, bírósági-, gyámhivatali tárgyalások, stb.) igazítva tervezik meg havi soros látogatásaikat, melyeknél figyelembe veszik a gyermekek létszámát és életkorát. A gondozási helyekkel a személyes kapcsolattartáson túl a telefonos kommunikáció is biztosított. A hét meghatározott napján, székhelyükön a gyámságuk alá tartozó gyermekek személyesen is elérhetik gyámjukat. A vér szerinti családdal való kapcsolatfelvételt a Gyvt. által előírt 30 napon belül megvalósítják.

A tájékoztatás szerint a 2014. december 31-éig tartó átmeneti időszakban előfordulhatnak a jogszabály által előírt létszámot meghaladó gyermeklétszámok, de a feladatellátások tervezésével, ütemezésével és súlyozásával a gyermeki jogok sérelme nélkül ellátható a gyermekvédelmi gyámi feladat. Az intézmény a fenntartótól négy álláshelyet kért, melyet vélhetően 2014. december 31-ig be is tölthetnek. Ez esetben a gyámi létszámok tekintetében tartani tudják a Gyvt.-ben előírt 30 gyermek/gyám létszámot.

Az igazgató úgy véli, hogy a munkatársak folyamatos képzésével és a fent említett státuszok betöltésével a gyermekvédelmi gyámok el tudják látni feladataikat. Álláspontja szerint mindez csak az átmeneti időszakot követő legalább egy év tapasztalata alapján jelenthető ki biztonsággal.

Komárom-Esztergom megyében a gyermekvédelmi gyámi rendszer bevezetése rendkívül nagy terheket ró a szakszolgálatra. A megyében mintegy 450-500 gondozott számára kellene a gyermekvédelmi gyámot biztosítani. 2014. január 1-jén a szakszolgálat a feladatellátáshoz nem rendelkezett elegendő státusszal és nem volt lehetőség a gyermekvédelmi gyámok kirendelésének megfelelő ütemezésére sem. A szakszolgálat próbált ügyelni a feladatot ellátók azonos terhelésére, a gyermeki jogok érvényesítésére. Sajnálatos módon azonban a hatékonysági és gazdasági szempontok mellett több szakmai szempont sem tudott érvényesülni. Így például nem tudták figyelembe venni, hogy minden esetben a korábban gyámi tanácsadást ellátó legyen a gyermek gyámja.

Ezzel elvesztették a korábban kialakult kapcsolatokat. Nem tudták elérni azt sem, hogy a gyámrendelések esetében arányos legyen a testvér-testvérsorok száma, ami pedig a családgondozási feladatok ellátásánál fontos szempont. Ugyancsak nem tudták figyelembe venni, hogy a gyámok esetében arányos legyen a kéthetes látogatások megoszlása, illetve a más megyében elhelyezettek gyámsága.

A gyámhivatalok a gyermekvédelmi gyámokat folyamatosan rendelik ki, ennek ellenére a szakszolgálat 2014. március végén már nem tudott javaslatot tenni a kirendelhető gyám személyére, ugyanis *a szükséges 16-17 gyermekvédelmi gyámi státusból mindössze hat állt rendelkezésükre.* A korábban felmért ütemezést a fenntartó nem tudta tartani, így a szakszolgálat sem márciusban sem áprilisban nem kapta meg a szükséges státuszokat. A másik ok, hogy a felülvizsgálatok zöme az első félévre esik. Hátrányt jelent továbbá, hogy a felülvizsgálatok alkalmával akkor is javaslatot kell tenni a gyermekvédelmi gyám kirendelésére, ha a gyermek 2014-ben nagykorúvá válik.

A szakszolgálat korábban az oktatáshoz tartozó intézményként működött, 2014. január 1-jén a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól (KLIK) visszakerült a gyermekvédelemhez, így a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz tartozó intézmény tagegységeként működik. A válaszadás idején a teljes átadás még nem történt meg, a szakszolgálatnak nem volt költségvetése, finanszírozása, ez pedig kihatott a gyermekvédelmi gyámok tevékenységére, munkakörülményeire is. *A gyermekvédelmi gyámi feladatokat ellátó munkatársak erősen túlterheltek és a legjobb akarattuk mellett sem tudnak megfelelni az elvárásoknak* (az átmeneti időszakban egy személyben ellátandó gyámi gondozói tanácsadói, családgondozói és gyermekvédelmi gyámi feladatok ellátásának). E három feladat egy személy által való ellátását az intézményvezető a jelenlegi törvényi elvárások mellett szinte lehetetlennek tartja.

Ha mégis sikerül, akkor a gyámok nem tudnak megfelelni annak a feltételnek, hogy a Gyvt. által előírt időszakonként találkozzanak a gyámoltakkal, látogassák őket, intézzék hivatalos ügyeiket és emellett a vér szerinti családdal is kapcsolatot tartsanak. A gyakorlat azt mutatja, hogy gyermekvédelmi gyámok és a gondozási helyek (gyermekotthonok, lakásotthonok, nevelőszülők) között eltérő törvényértelmezés alakult ki a gyámi illetve gondozási feladatok ellátásáról. A kompetencia határok tisztázása, a kompetenciák értelmezése sem volt egyszerű feladat. További problémát jelent, hogy egy-egy megyéből a szakellátásba került gyermekek nemcsak az adott megyehatáron belül vannak elhelyezve. Komárom megyéből kilenc gyermek nevelkedik a megyehatáron kívül (van olyan gyermek, akinek a gondozási helye több mint 160 km távolságra van).

Az igazgató megítélése szerint a gyakorlatban az tudja a gyámi feladatokat megfelelően ellátni, aki a gyermek gondozási helyének közelében él.

Erre tekintettel jobbnak tartaná, ha a gyámságot a különböző nevelőszülői hálózatok esetében az a megye látná el, ahol a gyermek nevelkedik, és mindenképpen szükségesnek tartja a gyermekvédelmi gyámi státuszok mihamarabbi biztosítását.

A Nógrád Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatója szerint az átmeneti időszakban a korábban hivatásos gyámi, gyámi- gondozói tanácsadói, család- és utógondozói munkakörökben dolgozó, de 2014-től gyermekvédelmi gyámi feladatokat is ellátó munkatársakra nagy szakmai teher hárul. A két munkakör a teljesség igényével nem végezhető el, ezért sérülhetnek a gyermekek jogai. A szakemberek szerint problémaként jelentkezik, hogy a gyermekkel foglalkozó szakmai teamek munkája nincs lehatárolva, ezért túl nagy teher hárul a gyermekvédelmi gyámra. Fontosnak tartanak, hogy a gyermekvédelmi gyám koordinátora legyen a gyermekek nevelésében érintett szakembereknek. Ennek érdekében a feladatkörök jogszabályi szintű rendezését javasolják. A szülő-gyermek kapcsolat javítását és megsegítését, ehhez pszichológus szakember igénybevétele lehetőségének biztosítását a nevelőszülői gondoskodásban élőknel is lényegesnek tartják. Ehhez elengedhetetlen lenne a nevelőszülői hálózatok számára is pszichológusi státusz biztosítása.

A Gyvt.-ben előírt feladatok gyakorlati megvalósítására, a szakmai egységek közötti pontos kompetenciahatárok meghatározására szakmai műhely kialakítását javasolják. A szakmai műhely résztvevői a gyermekjóléti szolgálat, az otthont nyújtó ellátás, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat, valamint a járási gyámhivatal munkatársai lennének. Igény mutatkozik a szakmai műhely által kidolgozott – a szakemberek munkáját segítő – segítő módszertani füzetekre. Fontosnak tartják azt is, hogy a gyermekjóléti alapellátás szerepe nagyobb hangsúlyt kapjon a hazagondozásban.

Átgondolásra javasolják, hogy a gyermekvédelmi gyámok 30 főnél kevesebb gyermekkel dolgozzanak. Ennek indoka egyrészt az, hogy nehéz teljesíteni a jogszabályban előírt feladatokat. Másrészt a 30 fő/gyám esetében nem valósítható meg az, hogy a későbbiekben a családból bekerülő gyermekek a testvéreivel azonos gyermekvédelmi gyámhoz tartozzanak. Javasolják, hogy a 25 fő gyermek/gyermekvédelmi gyám után az újabb gyámság vállalását egy szakmai megbeszélés előzze meg.

Problémát jelent, hogy a gyermekvédelmi gyám feladatainak ellátásához szükséges *tárgyi feltételek csak részben megfelelőek*. A működést akadályozzák az előregedett számítógépek, a szolgálati telefonok hiánya, a tíz évnél idősebb szolgálati autók. Az intézmény a területi munkát végző kollégák részére engedélyezi saját gépjármű használatát. Az üzemanyagköltséget azonban a dolgozók előlegezik meg, ami anyagi terhet ró rájuk.

Az igazgató véleménye szerint a Gyvt.-ben megfogalmazott gyermekvédelmi gyámi feladatok a heti 40 órás munkakörben nem végezhetőek el maradéktalanul. A gyermekek egész napos iskolai elfoglaltsága miatt a velük való találkozás csak 16 óra után oldható meg. A szülőkkel való kapcsolattartás pedig többnyire hétvégén történik. Megítélése szerint a nem pedagógus munkakörben foglalkoztatott gyermekvédelmi gyámnak olyan összetett pedagógiai, pszichológiai, jogi feladatokat kell ellátnia, amely igen nagy szakmai tudást és felelősséget vár el a gyámoktól. A területi gyermekvédelmi szakszolgálatnál a jogszabályban előírt pedagógus és nem pedagógus munkakörök miatt komoly bérfeszültség alakult ki. A jelenlegi bérezésnek és a komplex feladatoknak (több munkakör egyesítése) nincs munkahelyi megtartó ereje. Ebből következik a gyermekvédelmi gyámok fluktuációja.

A Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Intézményei igazgatójának véleménye szerint a gyermekvédelmet érintő 2014. évi változások akár már rövidtávon is szolgálhatják az ellátás javulását, így a gyermekek érdekét és jogait tekintve pozitívnak ítéli azokat. Az a körülmény azonban, hogy *ilyen jelentős változtatások egyszerre, illetve egymást követve, rövid időn belül kerülnek sorra, jelentősen megnehezíti az ellátórendszer hatékony és eredményes működését*.

A megyében a gyermekvédelmi gyámi státuszok száma nem érte el a szakellátásban elhelyezett gyermekek száma alapján szükséges létszámot (Pest megyében 60 százalék az arány). A szükséges, hiányzó gyermekvédelmi gyámi létszám beállítása 2014-ben folyamatosan történik. A státuszok létrehozása, illetve a munkaerő felvétel nehezen valósítható meg.

A 2013. december 31-én már gondoskodásban lévő kiskorúak esetében a korábbi munkakörnek megfelelő feladatellátást is végzik a gyermekvédelmi gyámok, azonban annak intenzitása csökken a gyermekvédelmi gyámi feladatok növekedésével, illetve az arra felkészítő képzésen való részvétel folytán.

A családgondozás tekintetében az alapellátás oldalán fennálló gondozási kötelezettség nem változott, a szakellátás oldaláról – elsősorban a kapcsolattartás tekintetében nyújtott támogatásban – a gondozási hely közreműködése változatlanul jelentős kell, hogy maradjon annak ellenére, hogy a felelősség jórészt a gyermekvédelmi gyámra hárul e tekintetben is. A gyámi, gondozói tanácsadás megszűnésével – illetve a gyámi, gondozói tanácsadó és a gyermekvédelmi gyám maximált esetszáma közötti jelentős különbségből fakadóan – azonban a gyermekvédelmi gyám kirendeléséig – többek között – nem garantált a kapcsolattartás működésének nyomon követése.

A szakellátásban nevelkedő gyermekek vér szerinti családjukba való visszakerülése érdekében folytatott családgondozás – elsősorban a kapcsolattartás segítése és monitorozása – a gyermekvédelmi gyám kirendelésétől kezdődően teljesülhet maradéktalanul. A gyermekvédelmi gyám kirendeléséig a gondozási hely, valamint az alapellátás intenzívebb feladatvállalásával oldható meg a feladat, amely azonban erre vonatkozó átmeneti szabályozás és kapacitás hiányában nem megfelelően koordinált és ellenőrzött.

Somogy megyében a válaszdás idején a gyermekvédelmi gyámok képzése folyamatban volt. A gyermeki jogok védelme érdekében a szakszolgálat igazgatója kiemelten fontosnak tartja a gyermekvédelmi gyámok és a gondozási hely együttműködését. Az átmeneti időszak feladatait abban látja, hogy minden gyámi munkakörben dolgozó munkatárs egyenletes terheltség mellett, a gyermek érdekeit szem előtt tartva tudja a munkáját végezni.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetését pozitívnak ítélik. A megyében a gyermekvédelmi gondoskodásba vett gyermekek száma növekedő tendenciát mutat, a válaszdás idején 2216 kiskorú volt a szakellátórendszerben. A Gyvt.-ben meghatározott esetszám figyelembevételével 74 gyermekvédelmi gyámra lenne szükség, a válaszdás idején a gyermekvédelmi központ 31 gyermekvédelmi gyámot foglalkoztatott, a hiányzó státuszok biztosítása érdekében a fenntartó a szükséges lépéseket megtette.

A létszámbeli akadályok problémát jelentenek, az átmeneti időben a gyermekvédelmi gyámok többletfeladatokat látnak el. Az igazgató megítélése szerint megfelelő szakmai létszám mellett a gyermekvédelmi jogok maradéktalanul érvényesülhetnek.

Problémát jelent, hogy a megyében a gyámoknak nagy távolságokat kell megtenniük, esetszámaik több ízben meghaladják a Gyvt.-ben meghatározott felső határt, ebből következően nehezen tudnak a gyermekekkel kéthetente, illetve havonta személyesen találkozni. Tovább növeli a gyámok megterhelését, hogy a gyámhivatalok a várthoz képest felgyorsították a felülvizsgálatok ütemezését. A gyermekvédelmi gyámok családgondozói feladatainak ellátáshoz szükséges az alapellátás és a szakellátás szoros együttműködése, a folyamatos információáramlás. A vér szerinti családgondozással kapcsolatos feladatok ellátása az esetszámok túlzott növekedésével nehézségekbe ütközhet. Az igazgató hangsúlyozta a gyermekvédelmi gyám meghatározó szerepét a szakellátásban lévő gyermekek életében. A vér szerinti kapcsolattartás megszervezése elősegítése és fenntartása a gyermek hazakerülésének alapját jelentheti. A gyám döntéseivel nagymértékben befolyásolhatja a szakellátásban töltött idő minőségét, és csökkentheti annak időtartamát is.

A Tolna Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság a válaszadás idején 13 gyermekvédelmi gyámot foglalkoztatott. A gyám kirendelésére vonatkozó javaslatételkor az igazgatóság törekszik arra, hogy a gyámok megterhelése egyenletes legyen. A gyámok kettős feladatkörüket el tudják látni, képzésük sem okozott fennakadást munkavégzésükben. Előreláthatólag 2014. év második felére az egy gyámra eső kirendelések száma eléri a Gyvt.-ben meghatározott számot, ezért szükség lesz további két fő alkalmazására. A kirendelt gyámok minden esetben felveszik a kapcsolatot a vér szerinti családdal. Annál a gyermeknél, akinek az esetében még nem történt meg a gyámváltás, a volt gyermekotthoni családgondozók, nevelőcsaládoknál élő gyermekek esetében a volt gyámi-gondozói tanácsadók végzik a családgondozást. A feladatok ellátására rendelkezésre áll elegendő szakember, így az átmenet folyamatát a szakszolgálat 2014-ben kisebb-nagyobb nehézségekkel, de zökkenőmentesen meg tudja oldani. Az igazgató véleménye szerint az új rendszerre való átállásra, a kompetenciahatárok tisztázására és az új alapokon nyugvó szakmai együttműködések kialakítására 2014-15-ben fog sor kerülni. Hangsúlyozottan fontosnak tartja, hogy a gyermekvédelmi gyámok esetszámait tartani lehessen, hogy mindenhol dolgozhasson megfelelő számú, felkészült szakember.

Vas megyében a válaszadás idején a gyermekvédelmi gyámi feladatokat 7 fő látta el. A heti egy napot igénybe vevő képzést ketten már elvégezték, a többiek képzése folyamatban volt. A nevelésbe vett gyermekek létszámára tekintettel további 6 gyermekvédelmi gyám beállítására van szükség, ez a felülvizsgálatokhoz ütemezve 2014. év második félévében várható. A szakszolgálat a gyámok munkáját esetmegbeszélő csoportokkal, szakmai találkozókkal segíti. További segítséget jelentenek a minisztérium és a szociális és gyermekvédelmi főigazgatóság által készített – módszertani útmutatóként használt – munkaanyagok is. A gyermekvédelmi gyámok fokozatosan, előre tervezetten veszik át a feladatot, az átadás-átvétel a válaszadásig zökkenőmentes volt. Az igazgató üdvözlendőnek tartja, hogy a gyermekvédelmi rendszer a gyermekvédelmi gyámok bevezetésével megújult. Úgy véli, hogy a jogintézmény bevezetésével – tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi gyámok önállóan, intézményi és személyes érdekektől mentesen tudják képviselni gyámoltjaikat – a gyermekek érdekei a korábnál sokkal jobban érvényesíthetők lesznek.

A Veszprém Megyei Gyermekvédelmi Központ adatszolgáltatása szerint a gyermeklétszám alapján a gyermekvédelmi központnak 17 fő gyermekvédelmi gyámot kell működtetnie. A 2014 áprilisáig 12 fő látott el gyermekvédelmi gyámi feladatokat. Az igazgató információi szerint a hiányzó státuszok betöltéséről a fenntartó hamarosan rendelkezik. A megyében a gyermekvédelmi gyámok munkavégzésének helyét területi alapon osztották fel, így a gyámok a nevelőszülői hálózatban és a lakásotthonban is ellátják feladataikat. Megítélése szerint a válaszadás idején a gyermekvédelmi gyámságot ellátó munkatársai eleget tudtak tenni mind a gyermekkel való rendszeres, személyes találkozásnak. Minden gyermekvédelmi gyám rendelkezik szolgálati mobiltelefonnal, munkájukat a szakszolgálat – lehetőségeihez mérten – gépjármű biztosításával is igyekszik könnyíteni.

Zala megyében már 2013-ban megtervezték és előkészítették a gyermekvédelmi gyámság bevezetését érintő feladatokat. A 2014. április 10-i állapot szerint 425 gyermeket érintett a gyermekvédelmi gyámság, közülük 153 gyermek részére a gyámhivatalok már kirendelték a gyermekvédelmi gyámot. A válaszadás idején a feladatokat 14 fő látta el (két további gyermekvédelmi gyám alkalmazásáról a fenntartó intézkedik). A korábban hivatásos gyámként, vagy gyámi gondozói tanácsadóként dolgozó munkatársak elvégezték a 30 órás gyámi továbbképzést. A 150 órás gyámi képzésen a válaszadás idején 6 fő vett részt. A feladat ellátásához a gyermekvédelmi gyámok létszáma jelenleg elégséges. A kapcsolattartások és a törvényes képvisellel kapcsolatos ügyek vitelének zökkenőmentes ellátása érdekében a gyámok rendelkezésére áll az intézményi gépkocsi, hivatalos célra használhatják saját autójukat is, és igénybe vehetik a tömegközlekedési eszközöket.

A gyermekvédelmi gyámok több telephelyen (Nagykanizsa, Zalaegerszeg) dolgoznak, így nem kell nagy távolságra utazniuk. A tárgyi feltételek tekintetében a további feladatellátás során lehet pontosabban felmérni a szükségleteket.

A civil szervezetek válasza

A KézenFogva Alapítvány³ ügyvezetője a fogyatékossgal élő gyermekek érdekeinek vonatkozásában az intézményi férőhely-kiváltási folyamattal kapcsolatban, válaszlevelében két problémára hívta fel a figyelmemet:

– álláspontjuk szerint bizonytalan a kiskorú személyek, mint potenciális igénybevevők, jogosultsági kritériumainak szabályozása a támogatott lakhatásra vonatkozó rendelkezésekben;

– aggályosnak tartják hogy a tizenkét év alatti gyermek átmeneti gondozását és otthon nyújtó ellátását befogadó szülőnél (helyettes szülő, nevelőszülő, különleges, vagy speciális nevelőszülő) kell biztosítani, kivéve, ha a gyermek tartósan beteg, súlyosan fogyatékos

A válasz értelmében a kiskorú személyek, mint potenciális igénybevevők jogosultsági kritériumainak szabályozásával kapcsolatban a jelenlegi rendelkezések nem zárják ki, hogy kiskorú személy igénybe vegye a támogatott lakhatás szolgáltatást.

Az Szt. alapján a támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai, illetve szenvedélybetegek, valamint a hajléktalan személyek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja (...) a szolgáltatásokat [Sz. 75. § (1) bekezdés].

Az Szt. ezen kívül az igénybevevők potenciális körére nem tartalmaz más rendelkezést, a kiskorúak elhelyezésének lehetőségét sem nem rögzíti, sem nem zárja ki.

Arra, hogy a szolgáltatást kiskorú személy igénybe veheti, egzakt módon az ellátás igénybevételére vonatkozó szabályok utalnak, miszerint kiskorú esetben a támogatott lakhatásba történő elhelyezés iránti kérelemhez mellékelni kell a területileg illetékes szakértői bizottság szakvéleményét (9/1999. (XI. 24.) SZCSM rendelet 21. §. (3) bekezdés); mindez a körültekintő szabályozás hiányában a jövőbeni igénybevétel szempontjából számos kérdést vet fel. A szakosított szociális ellátások területén ugyanis alapvetően a fogyatékos személyek vonatkozásában volt eddig lehetőség kiskorú személyek elhelyezésére ápoló gondozó otthonban megszorításokkal, mivel enyhe értelmi fogyatékos kiskorú csak kivételes esetben helyezhető el, 16 éves kortól pedig a lakóotthoni ellátás biztosít még lehetőséget a kiskorú gyermek elhelyezésére. Kérdésként merül fel, hogy kifejezett rendelkezések hiányában hogyan történik majd a fogyatékos, szenvedélybeteg, pszichiátriai beteg, ellátása a támogatott lakhatásban.

Az Alapítvány ügyvezetője hangsúlyozta, hogy a kiskorúak vonatkozásában a speciális bemeneti kritériumokat, feltételeket nem rögzítették, nem azonosítható egzakt módon a potenciális igénybevevők köre. Nem rendezték továbbá a társágazatokkal – gyermekvédelem, köznevelési rendszer – való átfedés/kapcsolódás kérdését, valamint azt sem, hogy hány kiskorú helyezhető el, illetve hogyan értelmezendő az önellátási képesség, az önálló életvitel a kiskorúak vonatkozásában.

Javasolják a kiskorúak vonatkozásában a bemeneti, elhelyezési kritériumok körültekintő és egyértelmű meghatározását minden ellátotti csoport vonatkozásában.

A Gyvt. 2014. január 1-jén hatályba lépő módosítása értelmében a 7. § (2) bekezdés szerint a gyermeknek joga van – örökbefogadó családban vagy más, családot pótló ellátás formájában – a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodást helyettesítő védelemhez.

³ A Kézenfogva Alapítvány 21 éves múlttal rendelkező civil szervezet, amely mára egy országos hatókörrel működő módszertani intézménnyé nőtte ki magát; hivatalosan is tagja az IFKKOT-nek.

A tizenkét év alatti gyermek átmeneti gondozását és otthont nyújtó ellátását befogadó szülőnél kell biztosítani, kivéve, ha a gyermek tartósan beteg, súlyosan fogyatékos, a testvéreket nem lehet együttesen a befogadó szülőnél elhelyezni vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása, továbbá gyermekek átmeneti gondozása esetén az intézményes elhelyezést a szülő, törvényes képviselő kéri és az nem ellentétes a gyermek érdekével.

A Gyvt. 55. § (4) bekezdés a) pontja értelmében a nevelőszülő az alapfeladatok ellátásán túl a működtető hozzájárulásával elláthatja a tartósan beteg vagy fogyatékos gyermekek, a három év alatti gyermekek különleges gondozását, nevelését, illetve a súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutató, illetve pszichoaktív szerekekkel küzdő gyermekek speciális gondozását, nevelését.

Az Alapítvány álláspontja szerint, az antidiszkriminációs jog fogalmaival leírva, amennyiben a nevelőszülőket köteleznék a tartósan beteg, fogyatékos gyermek ellátására, ez az ésszerű alkalmazkodás kötelezettségét róná rájuk, ugyanis ez a gyermek speciális ellátást igényel, speciális alkalmazkodást a nevelők részéről is. Az alkalmazkodási kötelezettséget azonban az antidiszkriminációs jog mindig csupán az „ésszerűség” mértékéig követeli meg, vagyis addig, ameddig az a kötelezettnek aránytalan terhet nem jelent. Amennyiben az aránytalan terhet kimutatható, úgy az alkalmazkodás nem kötelező, vagyis annak elmaradása nem eredményez diszkriminációt.

Azt kell mérlegelni, hogy a jogi norma szintjén, általános érvényűen kimondható-e, és a nevelőszülőktől elvárható-e, hogy alkalmazkodjon a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek szükségleteihez (milyen képzést kapnak, tartalmazza-e ez a speciális igényű gyermekekre vonatkozó tudnivalókat, jogosultak-e valamilyen plusz támogatásra a plusz terhek kompenzációja érdekében).

Az ügyvezető álláspontja szerint *a nevelőszülők számára a speciális igényű gyerekek nevelésének előírása csak akkor jogszerű elvárás, ha információban, infrastrukturálisan és anyagilag is megkapják a feladatellátáshoz szükséges támogatást, vagyis mindez számukra nem jelentene aránytalan terhet.* Megoldási alternatíva lehetne a nevelő szülők meghatározott csoportjának kijelölése a speciális igényű gyermekek ellátásának kötelező jellegű ellátására, természetesen többletforrások és megfelelő feltételek biztosítása mellett.

Az IFKKOT elnöke arról tájékoztatott, hogy a Testület a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást biztosító szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló Stratégia megalkotásában nem vett részt, feladata az abban meghatározott tevékenységek koordinálása, valamint a TIOP 3.4.1. pályázat keretében beérkező konkrét megvalósítási tanulmányok véleményezése, illetve szakmai javaslat megfogalmazása a pályázatokhoz a Stratégia alapelvei és céljai alapján. Ezen túl az átalakulás után fennmaradó infrastruktúra hasznosítási koncepciójának véleményezése, a fejlesztések monitorozása, a folyamatot kísérő szakemberképzési tervek véleményezése és végrehajtásuk felügyelete, az alapszolgáltatások kapacitásának felülvizsgálata, teljes körű transzparencia biztosítása, valamint az Intézményi Átalakítás Cselekvési Tervének elkészítése.

A Stratégia arról rendelkezik, hogy a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó 50 főnél magasabb férőhelyszámú intézményeket ki kell váltani. A rendelkezés életkortól függetlenül a fogyatékos személyekre vonatkozik, amely megfogalmazásba így a 18 év alatti személyek is beleértendőek.

A tájékoztatás szerint a kiváltási folyamatban jelenleg részt vevő hat intézményben nem él 18 év alatti személy, de *a Testület a most készülő Hároméves Cselekvési Terv kialakítása során kiemelt figyelmet fordít a szociális intézményekben élő gyermekek komplex egyéni szükségletfelmérésre alapozott támogatott lakhatásban történő elhelyezésére, felhasználva a gyermekvédelmi intézményrendszer kiváltásának tapasztalatait.*

Összhangban áll a nemzetközi ajánlásokkal és a hazai szabályozással az a cél, hogy a jelenleg nagy létszámú ápoló-gondozó intézményekben élő gyermekek a szükségleteikhez illeszkedő, képességeiket szinten tartó és fejlesztő szolgáltatások támogatásával képesek legyenek a jövőben a minél magasabb szintű önálló életvitelre.

Az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány szakértőinek álláspontja szerint a 2011-ben 30 éves időtartamra elkészített Stratégia egyértelmű előrelépést jelent a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülése felé, és részben összhangban van Magyarország nemzetközi vállalásaival és a szakma által elfogadott alapelvekkel. A Stratégia ugyanakkor számos vonatkozásban kockázatokat rejt magában, és több szempontból hiányosnak, következetlennek, és szociálpolitikai, gyermekjogi szempontból megkérdőjelezhetőnek bizonyul. A fogyatékossgal élő gyermekek különleges védelme kapcsán az UNICEF szakértői kifejtették, hogy az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye és az ENSZ Fogyatékos személyek jogairól szóló egyezménye előírja, hogy a részes államoknak (így Magyarországnak is) minden szükséges intézkedést meg kell tennie azért, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek számára biztosítsák valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes körű gyakorlását. Az intézményi férőhely kiváltás egy fontos lépést jelent efelé, mégis, a fogyatékossgal élő gyermekek speciális védelme, speciális igényei és szükségletei szinte teljes mértékben kimaradtak a Stratégiából annak ellenére is, hogy a kidolgozását megelőző felmérés röviden ugyan, de vizsgálta az intézményi ellátásban résztvevők korcsoport szerinti megoszlását, és megmutatta, hogy a gyermekkorúak elhelyezése sokkal kisebb arányban valósul meg kis létszámú intézményekben és lakóotthonokban.

Az intézményi férőhely kiváltási program célcsoportját a fogyatékossgal típusa szerint, életkortól függetlenül határozza meg, emiatt sem a gyermekek, sem különleges védelmük nem kap abban kiemelt figyelmet. Bár a Stratégia a társadalmi jellemzőknél utal a fogyatékossgal élő gyermekeket nevelő családok különösen nehéz helyzetére, és hivatkozik az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2006-ban elfogadott Akciótervének azon pontjára is, amely szerint kiemelt figyelmet kell fordítani ezekre a családokra, kiváltási programjában nem tér ki a fogyatékossgal élő gyermekeket gondozó családokra. Az egyéni szükségletek figyelembevétele alapelveként jelenik meg a Stratégiában, amelynek felmérése kitér az életkor specifikus igényekre is. Részletes iránymutatást ezzel kapcsolatban azonban nem tartalmaz a Stratégia.

A megkülönböztetés tilalma és a gyermek legfőbb érdeke vonatkozásában leszögezték, hogy a férőhely kiváltási programból kívül maradnak a mentális zavarokkal, vagy pszichiátriai betegségekkel küzdő személyek, és a rehabilitációs célú intézmények, és az egyes lakhatási formákhoz való hozzáférés jogosultságát a fogyatékossgal súlyossága és a lakók gondozási szükségleteinek besorolása alapján határozzák meg. Ez a különbségtétel alapjaiban véve indokolatlan és ellentétes a megkülönböztetés tilalmával.

A fogyatékossgal típusa, súlyossága, és a gondozási szükségletek besorolása alapján történő elhelyezés nem garantálja ugyanis a gyermekek különleges védelmét, és nincs összhangban a gyermekek legfőbb érdekének elvével. A Stratégia nem tartalmaz semmilyen törekvést arra vonatkozóan, hogy a fogyatékos gyermekek elhelyezése a férőhelyek kiváltására kínált alternatívák közül a legkedvezőbb, lakás jellegű elhelyezése elsőbbséget élvezzen, és minél előbb megvalósuljon. *A Stratégia fenntartja a lehetőségét, hogy a minőségi változást nem jelentő, intézményi körülményeket megőrző lakócentrumokban helyezték el a fogyatékossgal élő gyermekeket. Teret enged a nagy létszámú intézmények és az új lakhatási formák párhuzamos működésének is, és nem garantálja, hogy ne vegyenek fel új, akár gyermekkorú lakókat a nagy létszámú intézményekbe. Ezeknek a garanciáknak a hiánya miatt a gyermekek speciális igényeire, szükségleteire a Stratégia nem tud megfelelő választ nyújtani.*

A megkülönböztetés tilalma tekintetében előremutató rendelkezés, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek is jogosultak a közoktatás intézményrendszerében teljesíteni tankötelezettségüket. Ennek feltételei a Stratégia alapján nem egyértelműek, biztosításukhoz szükséges részletesebb program kidolgozása szükséges.

A családhoz való joggal összefüggésben kiemelték, hogy a Stratégia többször hangsúlyozza a családdal való kapcsolattartás fontosságát az egészségügyi, oktatási, szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevételekor. A fogyatékossgal élő gyermekek családhoz való jogával külön nem foglalkozik, a családi körben való elhelyezés, az elváltatás, kapcsolattartás tekintetében nem fogalmaz meg különleges biztosítékokat.

A véleménynyilvánításhoz, a részvételhez való jog kapcsán kiemelték, hogy a már hivatkozott ENSZ egyezmények biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek minden öket érintő ügyben rendelkeznek a szabad véleménynyilvánítás és részvétel jogával. A Stratégia alapelveként fogalmazza meg a „semmit róluk nélkülük” és a „támogatott döntéshozatal” elvét. Az utóbbit azonban meglehetősen szűken értelmezi, ugyanis a lakótársak megváltatásánál, szabadidő eltöltésénél komolyabb kérdésekben jelenleg nem biztosított, hogy olyan döntések szülessenek, amelyben a fogyatékos személyek saját akarata is kifejeződik.

A dokumentum szerint az IFKKOT munkájában részt vehetnek a fogyatékossgal élő személyek is, de ahhoz, hogy az ő véleményüket mennyire veszik valóban figyelembe, további vizsgálat szükséges. A fogyatékossgal élő gyermekekről nem tesz említést sem a szükségletfelmérés, sem a Testület munkája tekintetében.

Az UNICEF munkatársai álláspontjuk előkészítése során felvették a kapcsolatot a területen dolgozó civil szervezetekkel, akik tájékoztatása szerint a Stratégia előkészítésénél a kormány minden megyében tartott egyeztető fórumot az érdekvédelmi, szakmai szervezetek bevonásával, azonban a felvetett javaslatokból semmi nem került bele a Stratégiába. Kitértek arra is, hogy az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány nem vett részt a Stratégia előkészítésében.

További észrevételként jelezték, hogy a Stratégia rendszer-átalakító jellegéhez képest túlságosan általános és számonkérhetetlen marad. Nem tartalmaz pontos és részletes irányelveket a Cselekvési Tervek számára, feladatok időbeli tagolása hiányzik. Kimaradnak a prevenciós intézkedések. (Beruházás- és felvétel stop a nagy férőhelyű intézmények esetében, fogyatékos gyermeket nevelő családok segítése a családtagok munkaerőpiaci részvételének támogatásával, közösségi alapú szolgáltatások kapacitásnövelése, társadalmi és szakmai érzékenyítés). A kiváltó program finanszírozása nem egyértelmű, nem tartalmaz hivatkozást a költségvetésre vonatkozóan.

Összefoglalásként hangsúlyozták, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek is elsősorban gyermekek; igényeiknek és szükségleteiknek legfőbb része magából a gyermek létükből ered, nem a fogyatékossgukból. A férőhelykiváltási program fokozatos bevezetése során a gyermekek legfőbb érdekének elvét kell szem előtt tartani, és biztosítani kell gyermekek különleges védelmét – a fogyatékossg típusától, súlyosságától és a gondozási szükséglettől függetlenül minden fogyatékossgal élő gyermek számára.

Szükséges lenne felmérni a fogyatékos gyermekek gyermekkorából eredő szükségleteit és igényeit, az érintett gyermekek, családtagjaik és a szakemberek bevonásával. A részletes akció tervek kidolgozásánál ezekre a tapasztalatokra kellene építeni.

Hangsúlyozták: összehangolt, átfogó, multiszektoriális programokat kellene kidolgozni és végrehajtani, ami az érintettek és az érdekvédelmi és szakmai szervezetek aktív bevonásán alapul. A fogyatékossg típusán alapuló meghatározás fokozhatja a különböző szakmák közötti együttműködés hiányát, amely félő, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak és szükségleteinek csorbulásához vezet. Az UNICEF szakértői szerint nagyobb hangsúlyt kellene helyezni a prevencióra.

Célszerű lenne segíteni a családban maradást az intézetbe adás helyett, biztosítani kellene a megfelelő támogatást a fogyatékos gyermeket nevelő családoknak, hogy fedezni tudják megnövekedett költségeiket. Túl kellene lépni a minimumon – kizárólag olyan alternatívák létrehozását kellene folytatni, amelyek valóban minőségi változást eredményeznek a gyermekek lakókörnyezetében, és ténylegesen előmozdítják az integrációt (lakás és lakóotthon). Támogatni kellene a fogyatékosokkal élő gyermekek döntéshozatalát és részvételi jogát az őket érintő kérdésekben. Biztosítani kellene a rendszerszintű lehetőséget arra, hogy meghallgassák a gyermekeket, hogy mire van igazán szükségük az őket segítő szolgáltatások, támogatások területén.

Biztosítani kellene a Stratégia végrehajtásának fenntarthatóságát, minőségének biztosítását – szükséges források allokációja, szakemberek multidiszciplináris képzése.

A *TASZ fogyatékosügyi programvezetője* megkeresésemre kifejtette, hogy véleményük szerint a Stratégia nem kezeli megfelelően, súlyához képest pedig elhanyagolja az intézetekben élő gyermekek problémáját. Arra vonatkozóan nem rendelkeznek információval, hogy a Stratégia előkészítése során a kormány mennyiben kísérelte meg figyelembe venni a gyermekek érdekeit és szükségleteit.

A Stratégia a teljes életkori spektrumot átfogja; az alapjául szolgáló felmérés során azonban nem tudták megállapítani az intézetekben élő személyek életkorát, ezért arra vonatkozó adat, hogy a lakónépesség mekkora része tekinthető kiskorúnak, nem keletkezett.⁴

Ugyancsak nem áll rendelkezésre arra vonatkozó adat sem, hogy mely intézményekben magasabb vagy alacsonyabb a kiskorúak száma. *Mindezen túl a Stratégia – egyetlen kivételtől eltekintve – még csak érintőlegesen sem foglalkozik a kiskorúakkal, szükségleteiket nem elemzi.* A dokumentum egyetlen alkalommal utal kifejezetten a gyermekekre, a fejlesztő nevelés-oktatás kapcsán, és azt jelöli megoldandó problémának, hogy az intézetekben élő súlyosan, halmozottan fogyatékos gyerekek oktatásának helyszíne számos esetben maga az intézet.

Tekintettel arra, hogy 2006-ban a közoktatási törvény elismerte ezeknek a gyerekeknek a tankötelezettségét, a Stratégia kiemelten foglalkozik azzal, hogy számukra az oktatást ne intézményi, hanem iskolai keretek között biztosítsák. A TASZ véleménye szerint a Stratégia ezen célkitűzése üdvözlendő, azonban sajnálatos, hogy további konkrét célkitűzéseket ennek érdekében nem fogalmazott meg.

Az intézetekben élő gyermekpopuláció vonatkozásában további probléma, hogy a Stratégia csak és kizárólag a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 fő feletti befogadóképességgel rendelkező bentlakásos intézetekre terjed ki. Ennek következtében az előírtak nem vonatkoznak azokra a kiskorúakra, akik fogyatékos személyek rehabilitációs intézményeiben vagy nagy létszámú lakóotthonokban élnek, illetve azokra a kiskorú gyermekekre sem, akik az oktatás-nevelés rendszerében élnek intézményes keretek között. A rendszerváltás óta a tartós bentlakásos intézményekben élő személyek száma 13-16 ezer fő között mozgott, a nagy létszámú ellátások és a kiscsoportos lakóotthonok aránya alig változott. A Kézenfogva Alapítvány felmérése szerint a bentlakásos intézményekben élő személyek 22 százaléka volt kiskorú 2007-ben,⁵ a KSH ennél alacsonyabb számmal kalkulált. 2011-ben a KSH adatai szerint a tartós lakhatást nyújtó bentlakásos intézményekben a fogyatékos személyek száma 1000 fő volt, közülük 600-an fiúk, 400-an lányok.⁶

⁴ „A megkérdezett intézmények a lakóotthonban élők életkor-kategóriába 9952 személyt soroltak be, 7606 főt olyan intézmények, melyeknek nincs is lakóotthona. Továbbá a csak lakóotthonok a 954 férőhelyre 872 főt soroltak életkor-kategóriába, továbbá a vegyes telephelyek 358 lakóotthoni férőhelyre további 1456 főnek adtak korcsoportot. Itt sincs ennyi lakóotthoni ellátott, legfeljebb 400, de akkor meg nem tudjuk a korcsoportjukat.” In: Kutatás a fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthoni ellátásának fejlesztésére felmérés összesség. A Stratégiamelléklete. 35. oldal.

⁵ Kozma Ágnes (2008): Az intézetben élő értelmi fogyatékos emberek helyzete. In: Bass László (szerk.): Amit tudunk és amit nem az értelmi fogyatékos emberek helyzetéről Magyarországon. Budapest, Kézenfogva Alapítvány, 157-178. o

⁶ KSH (2012): Szociális statisztikai évkönyv. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

A TASZ tapasztalatai szerint a kiskorúakat általában az intézményes ellátásokban, és kevésbé a lakóotthonokban helyezik el. A szociális ellátások területén kívül a köznevelési rendszerben is magas az intézményes háztartásokban élő gyermekek és fiatalok aránya. *A speciális tantervű iskolákhoz csatolt diákotthonokat a TASZ munkatársainak tapasztalatai szerint legtöbbször ugyanúgy intézményeknek kell tekinteni, mint a szociális intézményeket.* Az itt élő, sajátos nevelési igényűnek minősített gyerekek és fiatalok száma a 2011/2012-es tanévben 6176 volt.⁷ *Mindebből következik, hogy Magyarországon intézményes ellátásokban körülbelül 7 ezer fogyatékos kiskorú él. Sajnálatos, hogy a Stratégia ezen gyermekek helyzetét nem elemzi, számukra megoldást nem kínál.*

A TASZ véleménye szerint a Stratégia felülvizsgálata feltétlenül szükséges, ugyanis az nem kínál megfelelő kereteket a kitagolási reformnak. Általában problematikus az, hogy a Stratégiát túlságosan széles időkeretekkel fogadták el, az nem tartalmaz részhatáridőket és világos célkitűzéseket, továbbá nem von be minden fogyatékossgal élő személyt a kitagolás célcsoportjába. A nemzetközileg elfogadott, az Európai Unió által osztott értelmezés szerint ugyanis a közösségi élet minden fogyatékos személy számára hozzáférhető kell, hogy legyen, még a legsúlyosabb fokban fogyatékos személyek számára is, és természetesen bármely életkorban. A TASZ véleménye szerint tehát a Stratégia felülvizsgálata a gyermekek szempontjából is szükséges.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

1. Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi 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 teszteket. 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.

⁷ EEM (2013): Statisztikai tájékoztató - Oktatási évkönyv, 2012/2013. Budapest, Emberi Erőforrások Minisztériuma.

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 élel azt 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, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

2. 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 kötelességét 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. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. A jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség pedig nem mellőzhető. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. A 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti. A 23. cikk pedig a fogyatékossgal élő gyermekek különleges gondozáshoz és védelemhez való jogáról rendelkezik.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*. A (2) bekezdés értelmében *az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő*.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XX. cikke és a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/D. §-a tartalmilag megegyezik, az Alkotmánybíróság 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatában irányadónak tekintette a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket. Az Alkotmánybíróság 3132/2013 (VII. 2.) határozatában megállapította, hogy a korábbi Alkotmány 70/D. §-hoz kapcsolódó értelmezése alapján az (1) bekezdés az alapjog alanyi oldalát, a (2) bekezdés pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát tartalmazza. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikkének értelmezése során is abból indult ki, hogy az (1) bekezdés az egészséghez való jog alanyi oldalát, a (2) bekezdés pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát határozza meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a korábbi Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében elismert testi és lelki egészséghez való jog szoros összefüggésben állt a korábbi Alkotmány 54. § (1) bekezdésével: az alapjog alanyi oldalát a személyiség testi-lelki integritásához való jogként határozta meg, amely az emberi méltósághoz való jogból következik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát “az emberi méltóság lényeges tartalma” töltötte meg az egészséghez való jog alanyi oldalát tartalommal.

Az egészséghez való jog intézményvédelmi oldalával összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyanakkor korábbi gyakorlatában utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet.

Az 56/1995. (IX. 15.) alkotmánybírósági határozat szerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

A hatályos alaptörvényi rendelkezés értelmezése során is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat szerint tehát az egészséghez való jog állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként is megfogalmazódik, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

4. *A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme*

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése a korábbi Alkotmány 70/A.§-hoz hasonlóan tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, nem csak az alapjogokra kiterjedő – vagy, ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a “jogegyenlőség” – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük egyfelől az, hogy helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

III./1. Az állam gondoskodására szoruló gyermekek gyámságáról⁸ – történeti kitekintés

A gyámság a családot kiegészítő, pótló jellegű jogintézmény, mely akkor jut jelentőséghez, ha a családi kapcsolatokban beálló valamely súlyos probléma folytán – a családi életbe kívülről beavatkozva – másnak kell a szülők feladatait ellátni.

Arra az esetre, ha a gyermek akár a szülők hibájából, akár nekik fel nem róhatóan szülői gondoskodás nélkül marad, a gyermek jogainak megóvása és érvényre juttatása szükségessé teszi a szülői feladatok más személyre való "áthárítását", illetve ennek érdekében az állami beavatkozást. Ez a gyermekek védelmének elvéből levezethető kötelezettség is. Az a személy, aki a szülői gondoskodást pótolni hivatott, a gyám, a feladatra kialakult jogintézmény pedig a gyámság.

⁸ Zámbo Géza: A gyermekvédelmi gyámság (Történeti gyökerek, jelenkori problémák és lehetséges jövőképek). Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. (2005.) 90. 98. 148. 151. 152. 154. 155. 157. 160. 161. 162. oldal

Az intézeti gyámságot az egyes személyi és családi jogi rendezések tárgyában született 10.470/1945.(MK 198.) ME számú rendelet (kihirdetve 1945. november 6-án) vezette be. A gyermekvédelem és az intézeti gyámság szorosan összetartozó kategóriák. Az intézeti gyám a gyermekvédelem megvalósításának egyik formája, eszköze. Konkrétabb meghatározás szerint az intézeti gyám a hozzárendelt gyermekvédelmi feladatok megvalósítója, végrehajtója.

Az állami gyermekvédelemre vonatkozó egyes rendelkezéseket az 12.050/1948. Korm. számú rendelet módosította. A rendelet az állami gyermekvédő intézetek főbb feladatait szabályozta és kimondta, hogy az állami gyermekmenhelyek – a rendelet 1948. december 11-ki hatálybalépésétől kezdve – az „állami gyermekvédő intézet” elnevezést viselik.

1953 januárjától változott az a szabály, hogy intézeti gyám csak az intézet igazgató főorvosa lehetett. A módosítást követően a tisztséget a gyermekotthon vezetője, vagy igazgatási ügyekben eljáró helyettese is elláthatta. Ennek alapján nem kellett feltétlenül orvosi képesítéssel rendelkeznie a gyermekotthon vezetőjének. Az intézeti gyámságot ugyanazon kötelezettségek terhelték, és ugyanazon jogok illették meg, mint a gyámhatóság által kirendelt gyámságot. Az intézeti gyámságot a gyámhatóság nem menthette fel és nem mozdíthatta el, működése ellen észrevételt az intézetet fenntartó tanács végrehajtó bizottságához lehetett tenni.

Az intézeti gyámok túlterheltségének, a hozzájuk rendelt feladatok végrehajthatóságának problematikája már 1959-ben felmerült. A gyámügyi eljárás ekkor kiadott kézikönyve⁹ az intézeti gyámok működését aggályosnak tekintette: „Az intézeti gyámságnak több száz gyermekről kell gondoskodnia, s azok közül többnek is lehet vagyona. Egyik vagy a közelben, másik 50-60 km távolságban is lehetett. Az intézeti gyám ezeknek a vagyonoknak a kezelésére – minthogy túlzott megterhelést jelent számára – képtelen.” 1970-től az intézeti gyám elszámoltatására a gyám számadására vonatkozó szabályok vonatkoztak.

Az 1/1974. (VI. 27.) OM számú rendelet pontosította a gyámsági számadás helyességének elbírálására, a számadás elmulasztására vonatkozó szabályokat. A számadás elbírálásánál értékelésre került, hogy a vagyonkezelés megfelelt-e a célszerű gazdálkodásnak és kiemelten vizsgálat tárgyát képezte, hogy a kiadások szükségesek voltak-e.

Az 1969-től 1986-ig terjedő időszakban az ideiglenes hatályú beutalás során a gyermekeket csak a legközelebbi gyermek és ifjúságvédő intézetbe – három éves kor alatti gyermeket csecsemőotthonba lehetett beutalni. A gyámhatóságok csak a gyermekek beutalásáról rendelkeztek, a gyermekek elhelyezését illetően nem voltak alternatívák. Az intézményes gyermekvédelmi hálózaton kívüli ugyanis más helyre gyermeket elhelyezni, beutalni nem lehetett. Az ideiglenesen beutalt, illetve állami gondozásba vett gyermek elhelyezése kizárólag az intézeti gyám volt jogosult.

A gyermek- és ifjúságvédő intézetek rendtartására vonatkozó 115/1978. (MK 11.) OM számú utasítás szerint az intézeti gyámság alatt álló kiskorú kapcsolattartása – akkori szóhasználat szerint láthatása – a szülő joga és egyben kötelezettsége volt. A gyámhatóság az állami gondozásba vétel, vagy intézeti elhelyezést elrendelő határozatában szabályozta az érintkezés formáit, jogában állt a szülői érintkezés jogát megvonni vagy korlátozni. A láthatás az intézeti gyám által megállapított rendszabályokhoz igazodott, ehhez kellett alkalmazkodni a láthatásra jogosult szülőnek, vagy más hozzátartozónak. A kapcsolattartás formája – a személyes találkozás mellett – a levelezés, a telefonon történő érdeklődés, ajándék és csomagküldés volt.

⁹ Szilágyi László-Balogh Miklós-Jászvári Irén: A gyámügyi eljárás kézikönyve, Művelődési Minisztérium Bp., 1959. 97. p.

Az intézeti gyám – mérlegelési jogkörben – engedélyezte a kimenőt és a szabadságot. A szabadság megadásáról, vagy megtagadásáról értesítette a gyámhatóságot és a hozzátartozókat is. Ha megtagadta a gyermek szabadságra bocsátását, a láthatás kérdésében végül a gyámhatóság döntött. Az intézeti gyám a kiskorú örökbeadásával kapcsolatban is konkrét jogosítványokkal rendelkezett.

Ebben az időszakban az intézeti gyámság alatt lévő, és intézeti elhelyezett kiskorúak ugyanabban a gyermekotthonban kerültek elhelyezésre.

A Csjt. 1986. évi módosítása fordulatot hozott a gyermekvédelem jelentőségének jogi és társadalmi elismerésében. Az 1986. évi IV. törvény alapján a szülői felügyelethez kapcsolódóan rendelkezett a jogalkotó a szülői gondviselésről és a gondozásról, nevelésről. A továbbiakban a jogalkotó szintén a Csjt.-ben rendelkezett – az addig alsóbb szintű jogszabályokban foglalt – gyermekvédelmi szabályokról, a kiskorúakról való állami gondoskodás címszó alatt.

A kiskorúakról való állami gondoskodásról szóló, 51/1986. (XI. 26.) MT rendelet sorrendiséget határozott meg az állami gondoskodás menetében. A cél az volt, hogy a gyermek a családi környezetében maradjon. „Az intézeti nevelésre csak akkor kerül sor, ha a kiskorú fejlődését környezete veszélyezteti. A törvényes garanciát jelentő bírói utat már akkor megnyitotta a jogszabály azzal, hogy a bíróság által felülvizsgálható – államigazgatási határozatok közé iktatta a kiskorú intézeti nevelésbe vételét elrendelő és a nevelés megszüntetése iránti kérelmet elutasító határozatot.

A beutalt gyermekeket először a fővárosban és a megyeszékhelyen kiépült gyermekvédő intézetek ún. átmeneti otthonban helyezték el az ideiglenes hatályú beutalás alapján. Ez az elhelyezés maximum 60 napig tartott. Ezt követően kerültek a gyermekek „véglegesen” a vélhetően legalkalmasabb gondozási helyre.

A gyermekvédő intézetek 1986-tól alkalmazták az első hivatásos nevelőszülőket, akik ugyan még nem voltak szakképzettek, de már főfoglalkozásban tevékenykedtek.

III./2. Az intézeti gyámság jogintézményének megszüntetését előidéző okok¹⁰

Az intézeti gyámság több mint fél évszázadon át működött. A jogintézményre vonatkozó – többször módosított – szabályokat az 1997. november 1-jén hatályba lépett Gyvt. helyezte hatályon kívül. A felmérések szerint Magyarországon 1997-ben a gyermekek 8,6 százalékának (20.955 fő) nevelését az állam biztosította, közülük 12.811 fő gyermekvédelmi intézményben, 7725 fő pedig nevelőszülőknél élt. A nevelőotthonokban elhelyezett gyermekek több mint fele száz férőhelynél nagyobb intézményben élt. A nevelőotthonokat korábbi kastélyokból, kúriákból vagy munkásszállókból alakították ki, nem voltak alkalmasak a korszerű nevelés, gondozás feltételeinek biztosítására. A gyermekek kétharmada számára nem állt rendelkezésre családi otthonhoz közelítő önálló lakóter.

A Gyvt. hatálybalépésekor a nevelőszülők nem voltak kellően felkészítve az egyre nagyobb arányban bekerülő serdülőkorú, többnyire sérült, nehezen kezelhető gyermekek fogadására. Nem volt megoldott a folyamatos szakmai segítségük, és nem volt megnyugtatóan szabályozva az anyagi elismerésük sem. Minden megyében és a fővárosban működő gyermek és ifjúságvédő intézet gyámi feladatokat ellátó vezetői nem tudtak a családból kiemelt gyermekek valódi gondozói, közvetlen nevelői, vagyonának kezelői és törvényes képviselői lenni. Az intézeti gyámok hivatásszerűen a „mamut” nagyságrendű gyermekvédő intézetekben több száz kiskorú felett viseltek gyámságot. A fővárosban ez mintegy 3500 fő kiskorú gyámságát jelentette. Gyermekek ezrei nőttek fel úgy, hogy gyámjukkal soha nem beszéltek, vele nem találkoztak.

¹⁰ Zámbo Géza: A gyermekvédelmi gyámság (Történeti gyökerek, jelenkori problémák és lehetséges jövőképek). Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. (2005.) 166-169. oldal

Az intézeti gyámság csak állami gondozásba vétellel létesült. Tekintettel arra, hogy az intézeti gyám a gyámságot a törvény értelmében vette át, az hivatali kötelezettsége volt, nem vonatkoztak rá a mentesülésre vonatkozó rendelkezések. Az intézeti gyámságot végig kísérő szabály volt, hogy az intézeti gyám a törvény értelmében – külön kirendelő határozat nélkül – az állami gondozásba vételt elrendelő határozat jogerőre emelkedésével vált a kiskorú törvényes képviselőjévé, gondozójává, vagyonának kezelőjévé. Az intézeti gyámságot ugyanazok a kötelezettségek terhelték, és ugyanazok a jogok illették meg, mint a hagyományos gyámságot. A lényeges különbség az volt, hogy az intézeti gyámságot jelentési kötelezettség nem terhelt. Egységes volt a szabályozás – a jogintézmény bevezetésétől kezdve – abban a tekintetben is, hogy a gyámhatóság az intézeti gyámságot nem menthette fel, nem mozdíthatta el. Az intézeti gyám a gyámolt vagyonát úgy volt köteles kezelni, mint a sajátját. Ez azt jelentette, hogy olyan gondossággal volt köteles eljárni gyámoltja ügyében, mint a sajátjában. A gyámhatóság az intézeti gyám vagyonkezelésére utasítást adhatott.

A gondozási-nevelési tevékenységet az intézeti gyámok áttételesen gyakorolták, mivel az állami gondozásba kerülő gyermekek általában kevés ideig tartózkodtak az intézet átmeneti otthonában. Az intézeti gyám elsődlegesen a kiskorú elhelyezésével foglalkozott ez – jóindulatú megközelítésünkkel is – csak részét képezte a gondozásnak, nevelésnek. Az intézeti gyám a törvényes képviselőt személyesen szinte alig gyakorolta, nevében más személyek, beosztott munkatársak jártak el meghatalmazással vagy anélkül. Ez vonatkozott a vagyonkezelői jogának gyakorlásához kapcsolódó feladatokra is.

Az intézeti gyám képtelen volt a jogalkotó akaratának megfelelni, azaz jogszabályból adódó feladatait minél inkább közvetlenül ellátni. Intézményvezetői feladatai mellett valamennyi intézményébe utalt állami gondozott kiskorú gyámságát kellett volna saját személyében ellátnia. Azonban főként a legproblémásabb kiskorú gyermekekkel foglalkozott, mivel csak a legbonyolultabb „ügyek” jutottak el hozzá. Sérült a közvetlenség elve, hiszen gyámoltjával való kontaktusa is igen esetleges volt. Az intézeti gyám az általa ellenőrzött és figyelemmel kísért szervezet által való gyámkodásra volt utalva, hiszen feladatai végrehajtásában a támaszt a gyermek- és ifjúságvédelem szervezetétől kapta. Ennek értelmében a gyermekvédő intézetek az állami gondoskodás alapján a gyermekek nevelését, gondozását irányító központi intézménnyé váltak.

Összeférhetetlenséghez vezetett az intézeti gyám – mint GYIVI igazgatója – számára az a körülmény, ha a beutalt egy-egy kiskorú gyámoltja esetében ellenérdeket kiváltó helyzet keletkezett. Például, ha a gyermekvédő intézetben állami gondozás alatt álló kiskorú gyámolt bűncselekményt követett el, és ugyancsak állami gondozott kiskorú gyámolt volt a sértett, a büntetőeljárásban egyszerre volt „a feljelentő” és „védő” az intézeti gyám. A gyámhatóságok az ilyen összeférhetlenségi problémák esetében gyakorlatban azt a megoldást alkalmazták, hogy a problémás gyermeket más gyermekvédő intézetbe helyezték el, hiszen helyzete tarthatatlanná vált. Ezzel az intézkedéssel az állandóság elve sérült, gyakori volt az intézetváltás az állami gondozott kiskorúak vonatkozásában.

III./3. A Gyvt. szerinti gyámság 2013. december 31-éig¹¹

A Gyvt. a megyei, fővárosi önkormányzatok szolgáltató feladatait kívánta megerősíteni. A gyermek és ifjúságvédő intézetek (GYIVI) korábbi feladatkörét jelentősen módosította, azt területi gyermekvédelmi szakszolgáltatásként fogta fel, az otthont nyújtó ellátás, az utógondozói ellátás, valamint az önkormányzati ellátási feladatok mellett. Mivel a GYIVI-k feladatainak egy része szolgáltató jellegű volt, ezt a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok (TGYSZ) jogutódként látták el. A gyámsági gondozói, valamint nevelőszülői tanácsadás a szakszolgálat feladatkörébe tartozott.

¹¹ Zámbo Géza: A gyermekvédelmi gyámság (Történeti gyökerek, jelenkori problémák és lehetséges jövőképek). Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. (2005.) 171-173.o 181.

A gyermekotthon vezetője, mint gyám (a továbbiakban: gyermekvédelmi gyám) volt a gyermekotthonban elhelyezett gyermekek gyámja. A lakásotthonban elhelyezett gyermek gyámságát a lakásotthon szakmai vezetője is elláthatta. A minisztériumi fenntartású, speciális ellátást nyújtó gyermekotthon vezetője nem volt kirendelhető az otthonban elhelyezett gyermekek gyámjával. Nevelőszülői kihelyezés esetén a gyámi feladatokat – vállalása esetén – nevelőszülő látta el.

A gyámhatóság a gyermek számára a területi gyermekvédelmi szakszolgálat részéről erre kijelölt hivatásos gyámot rendelt, ha az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermeket a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) hatálya alá tartozó fogyatékosok és pszichiátriai betegek otthonában helyezte el, továbbá ha a nevelőszülő a gyámságot nem vállalta. Hivatásos gyámrendelésre került sor akkor is, ha a szülő hozzájárult gyermeke ismeretlen személy általi örökbefogadásához és a gyermeket a gyámhatóság ideiglenesen a leendő örökbefogadó szülőnél helyezte el. A hivatásos gyám egyidejűleg legfeljebb negyvennyolc gyermek gyámságát láthatta el.¹²

Zámbó Géza a hivatkozott doktori értekezésében kifejti, hogy a szakellátás csak korrekciót, kiegészítő segítséget tud a gyermeknek nyújtani, a szakellátás rendszerébe bekerülés okát nem tudja megszüntetni.

Ezért lehetőség szerint prevencióval, vagy az alapellátás keretében tett intézkedésekkel el kell kerülni, hogy a gyermek bekerüljön a szakellátási rendszerbe. Ha elkerülhetetlen a családból kiemelés, akkor arra kell törekedni, hogy a gyermek minél előbb visszatérhessen családjába. Tehát csak családból kiemeléssel nem lehet a problémát megoldottnak tekinteni.

A szerző a gyermekotthon-vezetői és a nevelőszülői gyámságot jogalkalmazói nézőpontból is bírálta.¹³ E szerint a gyermekotthon vezetője és gyámoltja között közvetlen napi érdemi kapcsolat kevésbé volt kimutatható. A gyermekotthon vezetőjének a gyámhivatallal kialakított kapcsolata a területi szakszolgálaton keresztül elsősorban a gyámi tanácsadó „közbeiktatása” folytán valósult meg. A közvetlen kapcsolat tulajdonképpen a formanyomtatványon benyújtott félévi jelentésekben, valamint a számadások útján realizálódott. A gondozáshoz, neveléshez, a törvényes képviselőhöz kapcsolódó gyámi feladatokat a gyermekkel közvetlenül foglalkozó szakdolgozók látták el. Lakásotthoni elhelyezés esetén, ha a lakásotthon szakmai vezetője volt a gyám, a kapcsolat közvetlenebb volt.

A gyámi feladatokat ellátó gyermekotthon (lakásotthon) vezetők nem voltak kellően felkészültek a polgári jogi, a családjogi, különösen a szociális és pénzügyi jog szabályait illetően. Bizonytalanok voltak abban, hogy a kiskorú vagyont hogyan tudják a legoptimálisabban hasznosítani, hiszen kellő befektetési ismeretekkel sem rendelkeztek.

A tapasztalatok szerint a nevelőszülői gyámok a vagyonneveléssel összefüggésben nem kaptak érdemi eligazítást, segítséget sem a nevelőszülői tanácsadótól, sem a gyámi tanácsadótól. A nevelőszülő gyámok esetében gondot okozott, ha a kiskorú vagyonnevelése bonyolult jogi eljárások igénybevételét tette szükségessé. Nem feltétlenül különleges szakértelmet igénylő ügyekről volt szó, de jelentős procedúrát kellett a gyámnak véghez vinnie a gyermek vagyonának megfelelő kezelése érdekében.

Zámbó Géza szerint a gyámi tanácsadók munkájának elismertetése országosan problémát jelentett. Álláspontja szerint a gyámhivatalok kevésbé tudták hasznosítani a gyámi tanácsadók tevékenységét, nem épült ki velük a közvetlen kapcsolat.

¹² Gyvt. 84. § (1) (2) (3) és (5) bekezdés (hatályos: 2013. december 31-ig)

¹³ Zámbó Géza: A gyermekvédelmi gyámság (Történeti gyökerek, jelenkori problémák és lehetséges jövőképek). Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. (2005.) 187. o. 188. o. 189. o. 198. o. 200. o. 235-238.o.

A gyámok tevékenységéhez kapcsolódó jelentések a szakszolgálaton keresztül jutottak el a gyámhivatalhoz, azok formálisak, uniformizáltak voltak. A gyámi tanácsadók elsődlegesen szakmai tanácsokat adtak, ellenőrzésük formális volt. A gyermekotthon-vezető gyámokra volt bízva az, hogy elfogadják-e a gyámi tanácsadó javaslatait, intézkedéseikért kizárólag ők voltak a felelősök.

A disszertáció megírása során folytatott konzultáció alapján a gyámhivatalok alig ismerték a nevelőszülői tanácsadók együttműködésének formáit és alig érzékelték annak hatásait. A gyakorlatban problémát jelentett, ha a nevelőszülői tanácsadó ugyanazon gyámolt problémáját tekintve más tanácsot adott, mint a gyámi tanácsadó.

A szerző véleménye szerint a gyermekotthon vezetők – tekintettel arra, hogy gyámként joguk volt a gyermek gondozási helye megváltoztatásának, elhelyezésének megszüntetésének kezdeményezésére ellenérdekvé váltak a gyermek hazagondozását tekintve, mivel az volt a céljuk, hogy a „jó” gyermeket megtartsák.

Előfordul az is, hogy a nevelőszülők, mint gyámok nem segítik a kiskorú vér szerinti családjába való visszatérését. Ezekben az esetekben nagyon erős szülő-gyermek kapcsolat alakul ki a gyám és gyámoltja között.

A gyám ellenérdekvé az ilyen esetekben, és inkább a vér szerinti szülő-gyermek kapcsolatának további lazulására mutatkozik törekvés a nevelőszülő gyám részéről. Ilyenkor burkolt örökbefogadásról van szó.

A tapasztalatok szerint a hazagondozást nehezíti a gyermekjóléti alapellátás és a szakellátás szakembereinek nem megfelelő együttműködése is.

Az alapellátás családgondozója objektív okok miatt – anyagi eszközök, közlekedési eszközök hiánya – nem jut el a gyermekotthonba, de szubjektív okok is hozzájárultak ahhoz, hogy nem kellő az együttműködése a szakszolgálattal. Ez a körülmény is okozója lehet, hogy gyermekotthonokból, lakásotthonokból kevés kiskorú kerül vissza vér szerinti családjába.

A helyi gyermekjóléti szolgálat részéről a vér szerinti család gondozása sokszor formális és szűk körű, ami nem elsősorban a családgondozó szakember hibája. A segítségnyújtásban a gyermekjóléti szolgálatok eszköztelenek, nem tudnak valós segítséget nyújtani a lakáshoz jutásban, a munkahely-keresésben, a rendszeres pszichiátriai-pszichológiai tanácsadás megszervezésében.

A gyermekvédelmi szakellátásban részesített gyermekek érdekében elengedhetetlenül fontos a családgondozás. Családgondozással, a család segítségével nagyobb az esély arra, hogy alkalmassá váljék és képes legyen a gyermek nevelésére.

A szerző kifejti azt is, hogy vannak esetek, amikor a leoptimalisabb családterápiával sem képes az alapellátás olyan helyzetet teremteni, hogy a gyermek visszakerüljön vér szerinti családjába.

A probléma ezeknél a családoknál annyira összetett, hogy a hatályos szabályozás kereteit szétfeszíti, olyan állami beavatkozást tenne szükségessé, amelyeket a rendszer nem tud megoldani.

Az esetek többségénél olyan súlyosak a problémák, hogy több ágazat együttes és komplex módon nyújtott segítsége tehetné képessé a családot eredeti funkciójának visszaállítására.

Elsősorban munkahelyteremtésre, lakhatásra és egészséges körülmények biztosítására, a szülők alkalmassá tételére, az alkohol- és drogfogyasztás visszaszorítására, különféle pénzügyi, foglalkoztatáspolitikai intézkedések megtételére gondol.

Összességében a gyermekvédelmi rendszer egyedülként nem alkalmas arra, hogy a családok hazagondozással összefüggő valamennyi problémáját megoldja.

IV. Nemzetközi tendenciák a de-institucionalizáció kapcsán

A Nevelőotthonok Nemzetközi Szövetsége (FICE)¹⁴ osztrák szervezete 2014 tavaszán szakértői találkozót hívott össze a gyermekvédelmi szakellátás alternatíváinak megvitatására. A legfontosabb kérdés az volt, hogyan illeszthetők be a felszabadított erőforrások a különböző szolgáltatásokba, hogy azok célzottan, hatékonyan működjenek, a gyermeki jogokat tiszteletben tartva. Több mint 40 osztrák és nemzetközi szakértő vett részt a St. Pölten-i konferencián, amit az osztrák FICE szervezet és Alsó-Ausztria tartományi parlamentjének egyik tagja közösen hívott össze, hogy áttekintsék a jelenlegi helyzetet és a kihívásokat. Egyebek mellett az alternatív gondoskodásról szóló ENSZ Útmutatót is tárgyalták a résztvevők – amely már magyar nyelven is elérhető, egyebek mellett Hivatalom honlapjáról is¹⁵ –, az ennek gyakorlati megvalósítását segítő kézikönyvet és az ehhez kapcsolódó nemzetközi kampányt. Az Opening Doors kampány – hazánkban Kulcs a Jövőhöz néven – célja a gyermekjogi szemlélet erősítése a szakellátásban, a családok megerősítése sokféle szolgáltatással, a gyermekek intézeti ellátása helyett megfelelő alternatívák biztosítása azoknak, akik nem maradhatnak vérszerinti családjukban, a szülők és gyerekek megerősítése és az ezeket segítő közösségi, állami kezdeményezések támogatása. Elhangzott, hogy az intézményi ellátások kiváltásában nagyon fontos a folyamat vezetésének megtervezése, a különböző érintett szektorok közötti együttműködés és a szolgáltatások igénybevevőinek bevonása is, ami vonatkozik a gyerekekre és a fiatalokra is. Az átalakítás központi elemei a holisztikus, gyermekjogi szemlélet, a prevenció, a célzott, személyre szabott ellátások és szolgáltatások, az erőforrások átcsoportosítása az alternatív ellátási formákba, a gyereketthonok fokozatos felszámolása (és ezzel párhuzamosan az újak építésének moratóriuma), és az univerzális ellátások biztosítása, melyekkel minden család elérhető, akinek segítségre van szüksége. Minden gyermeknek joga van ugyanis ahhoz, hogy vérszerinti családjában nevelkedjen, és onnan csak akkor emeljék ki, ha már biztosan nincs más megoldás – akkor pedig olyan ellátásban kell részesülnie, ami számára a legmegfelelőbb.

A rendszer hatékony átalakításához szükség van az egységes és átfogó tervezésre, monitorozásra és értékelésre. A szociális, egészségügyi területen és az oktatásban dolgozó szakembereknek több, jobb képzésre és magasabb fizetésre van szüksége. Továbbá a nevelőszülők és családjaik támogatása és a nekik szóló szolgáltatások nagyon korlátozottak, nem elegendő a szupervízió, és nincs egyértelmű felelősségre vonhatóság sem az elhelyezés megghiúsulásakor, sem a valószínűsíthető abúzus vagy elhanyagolás esetében. Az intézménykiváltáshoz egységes, átfogó stratégiára és a közvélemény széles körű tájékoztatására, ismeretterjesztésre van szükség.

V. Az ügy érdemében

A Gyvt. 2014. január 1-jén hatályba lépett módosításának egyik meghatározó eleme a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése. 2014. január 1-jét követően a Gyvt. 84. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén¹⁶ a gyermekvédelmi gyám kirendelése kötelező.

¹⁴ 1948-ban az UNESCO támogatásával alapították a FICE-t, a családon kívüli nevelés – különösen a nevelőotthoni nevelés – minden progresszív törekvését felkaroló és népszerűsítő nemzetközi szakmai szervezetét. A FICE a családon kívüli nevelés összes formáinak továbbfejlesztésén fáradozik. A FICE Magyarországi Egyesülete 1989. május 13-án alakult meg. <http://www.fice.hu/>

¹⁵ <https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Alternat%C3%ADv+gondolkod%C3%A1s+a+gyermekekr%C5%91l+%26%23x2013%3B%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf/adeddbf2-8efb-47f8-ac70-4614a0ebfcd8;jsessionid=DBDEB125B452B3667DC7F97D73881032?version=1.0>

¹⁶ Gyvt. 84. § (1) A gyámhatóság a gyermek részére gyermekvédelmi gyámot rendel, ha a) ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyezte el a gyermeket, és pert indított a szülői felügyelet megszüntetése iránt, b) a gyermek szülei hozzájárultak a gyermek ismeretlen személy által történő örökbefogadásához, c) a gyermek szülei ismeretlen helyen tartózkodnak, a gyermek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény, valamint a menedéjogról szóló törvény szerint kísérő nélküli kiskorúak

A gyermekvédelmi gyám a feladatait a területi gyermekvédelmi szakszolgálattal létesített közalkalmazotti jogviszony keretében – 2015. január 1-jétől – önálló munkakörben, egyidejűleg legfeljebb harminc gyermek gyámságát látja el.

A gyámhatóság – a gyermek gondozási helyétől függetlenül – a területi gyermekvédelmi szakszolgálat javaslata alapján gyermekvédelmi gyámot rendel. A gyermek gondozási helyének megváltozása esetén kizárólag akkor rendelhető ki másik gyermekvédelmi gyám, ha az új gondozási helyen a gyámság ellátása másként nem biztosítható.

A gyermekvédelmi gyám feladatait a Gyvt. 86.-88. §-ai szabályozzák. Gyvt. 86. § (1) bekezdése rendelkezik a gyermekvédelmi gyám a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő feladatairól. E szerint a gyámnak a kirendelését követően legfeljebb tizenöt napon belül személyesen kell találkoznia a gyermekkel. Ezt követően legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente fel kell keresnie a gyermekeket. A gyám kötelessége, hogy a gyermek számára telefonon elérhető legyen, illetve – a gyermek kérésére – a gondozási helyén vagy semleges helyen való találkozás lehetővé tétele, a vér szerinti szüleivel, vagy más hozzátartozókkal való kapcsolattartás figyelemmel kísérése, szükség esetén elősegítése. A gyám feladata továbbá a gyermek oktatását biztosító nevelési-oktatási intézményekkel való kapcsolattartás, a gyermek iskolai előmenetelének, magatartásának figyelemmel kísérése.

A gyermek vér szerinti családja helyzetének megismerése érdekében a gyermekjóléti szolgálattal is együtt kell működnie, kirendelését követően harminc napon belül fel kell vennie a kapcsolatot a gyermek szüleivel, és azt a gyermekvédelmi gondoskodás időtartama, továbbá a nevelésbe vétel megszüntetését követően három hónapig fenn kell tartania.

A gyám részt vesz a gyermek egyéni gondozási-nevelési tervének elkészítésében és a gyermek helyzetéről – legalább félévente – jelentést készít a gyámhatóságnak. A gyermekek a gondozási helyről való engedély nélküli távozása esetén a gyám feladata, hogy az ismert helyen tartózkodó gyermeket visszavigye gondozási helyére. Az NM rendelet a gyermek hazagondozása érdekében a gondozási hely, a gyermekvédelmi gyám, valamint a gyermekjóléti szolgálat számára együttműködési kötelezettséget ír elő. A gyermek és családja közötti kapcsolat elősegítését a gyermek családjával való találkozására, hazakerülésére való felkészítést a rendelet 89.§-a külön nevesíti.

A családból kiemelt gyermek visszahelyezését segítő alapellátási feladatokat az NM rendelet 23.§-a tartalmazza. A gyermekjóléti szolgálat családgondozójának elsősorban a szülőket kell támogatnia a nevelésbe vétel megszüntetéséhez szükséges feltételek megvalósításában, a gyermekkel való kapcsolattartásban. Az alapellátás családgondozójának a nevelésbe vett gyermeket az elhelyezését követő két hónapon belül kell felkeresnie a gondozási helyén és a nevelésbe vétel ideje alatt folyamatosan kapcsolatot kell tartania a gyermek gondozási helyével, a szakszolgálattal és a gyermekvédelmi gyámmal.

Az átmeneti időszakban (2014. január 1-jétől 2014. december 31-éig) a korábban más munkakörben dolgozó munkatársak (gyámi-gondozói tanácsadók, hivatásos gyámok gyerekotthoni családgondozók) korábbi munkakörükből eredő feladataikat is ellátják. A gyermekvédelmi gyám kirendeléséig a szakszolgálatok feladata az ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában elhelyezett gyermekek, valamint az átmeneti és tartós nevelésbe vett gyermekek családgondozása. A már gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek kirendelt gyámjainak felmentésére és részükre gyermekvédelmi gyám kirendelésére az esedékes felülvizsgálati eljárás során kerül sor.¹⁷

minősül vagy a szülők bármilyen más okból nem gyakorolják szülői felügyeleti jogukat, és egyik esetben sem lehetséges családbafogadó gyám kirendelése, d) nevelésbe vette a gyermeket.

¹⁷ Gyvt. 82. § (2) (3) bek., 161/L. § (1) és (2) bek.

A szakszolgálatok a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetését pozitívnak ítélik, véleményük szerint a gondozási helytől független személy a gyermeki jogok érvényesülését jobban tudja képviselni. A szakemberek álláspontja szerint azonban a feladat maradéktalanul akkor látható el, ha a 30 gyermek/gyám esetszámot tartani lehet. Több intézmény aggályosnak találta a feladatellátásra való felkészülési idő rövidegét, valamint a kettős munkakörből eredő túlterheltséget.

A szakszolgálatok a korábbi beáramlási adatok alapján felmérték a szükséges gyermekvédelmi gyámi létszámot, az ahhoz igazodó státuszok azonban 2014 első felében még nem álltak rendelkezésre. A kapott információk szerint azonban több megyében az év második felére a foglalkoztatott gyámok esetszámai elérik a törvényben meghatározott maximális létszámot. Az ezt követően esedékes felülvizsgálati eljárásokban vagy nem történik gyámváltás, vagy csak a már működő, de a törvényben meghatározott maximális számú gyermeklétszám gyámságát ellátó munkatársat rendelhet ki a gyámhivatal. Emellett az újonnan nevelésbe vett gyermekek részére csak gyermekvédelmi gyám rendelhető. Tekintettel arra, hogy a gyermek szüleinek szülői felügyeleti joga a nevelésbe vételtől kezdődően szünetel, a gyermekvédelmi gyám kirendelése a nevelésbe vétellel egyidejűleg, akkor is kötelező, ha a szakszolgálattal foglalkoztatási jogviszonyban álló minden gyermekvédelmi gyám esetszáma meghaladja a törvényi maximumot.

A fent vázolt helyzetekben a gyermekvédelmi gyám kirendelése átmeneti lehet, a gyámi létszám feltöltését követően gyámváltás szükséges.

A jogalkotó szándéka a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetésével egyértelműen az volt, hogy a nevelésbe vétel kezdetétől annak megszűnéséig a gyermek sorsát egy szakember kísérije figyelemmel, a gyám személyének változására – a gondozási helytől függetlenül – csak végső megoldásként legyen lehetőség. A jogszabályi változás célja a gyermek állandóságához és biztonságához fűződő joga érvényesülése, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül azon szakmai vélemény sem mi szerint a gyermek gondozási helye és a gyermekvédelmi gyám működési helye közötti nagy távolság esetén sérül a közvetlenség elve.

Álláspontom szerint a törvényi szinten szabályozott esetszámot meghaladó kirendelésükkor a gyermekvédelmi gyámok nem tudják maradéktalanul ellátni a Gyvt.-ben meghatározott feladataikat.

Mindebből következően a gyermekvédelmi gyámok – akár átmeneti időre való – 30 gyermeket meghaladó kirendelése megalapozza a gyámolt gyermek állandóságához, védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmével összefüggő visszásság megállapítását.

Ahhoz, hogy a gyermekvédelmi gyámok a jogszabályban meghatározott feladataikat maradéktalanul el tudják látni a személyi feltételek mellett elengedhetetlenül szükséges a tárgyi feltételek (számítógép, gépkocsi, személyes használatú mobiltelefon, elektronikus postafiók) biztosítása is. *A munkavégzéshez szükséges tárgyi feltételek hiányossága állandósítja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság veszélyét.* A szakszolgálatok részéről több kritika érkezett az alapellátás együttműködési készségével kapcsolatban. A gyermekvédelmi alapellátást érintő korábbi ombudsmani vizsgálatok is feltárták, hogy az alapellátás családgondozói a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermek családjának gondozásával összefüggő feladataikra fordítják (tudják fordítani) a legkevesebb figyelmet.¹⁸ A jelentésben hivatkozott doktori értekezés ugyancsak utal az alapellátás és a szakellátás nem kellő együttműködésére, a vér szerinti család formális gondozására. Tény az is, hogy a szakellátásba vett gyermekek vér szerinti családba való visszagondozásában az önkormányzatok nem érdekeltek.

¹⁸ OBH 4226/2006., OBH 5158/2007., OBH 1905/2009. és AJB 2227/2010. számú jelentések

A gyermek hazagondozása érdekében a gyermekjóléti alapellátás és szakellátás együttműködését, a gyermekjóléti alapellátás fejlesztését magam is kiemelkedő jelentőségűnek tartom. Egyetértek azzal, hogy a súlyos, összetett problémákkal küzdő családok számára csak komplex módon való segítségnyújtással kísérhető meg a család eredeti funkciójának helyreállítása. Osztom a szakmai véleményeket a tekintetben is, hogy a szakellátásba kerülés lehetőség szerint prevencióval, illetve az alapellátás keretében tett intézkedésekkel kell elkerülni (pl. felnőttképzés, munkahelyteremtés, lakhatási segítség, egészségvédelem, szülői szerepre való felkészítés, családtervezés).

Összességében ezen – több ágazatot érintő –, összehangolt intézkedések hiányában a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét képviselő eljárás elve nem érvényesülhet maradéktalanul. A hiányosság a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszasság veszélyét állandósítja.

Az adatkezelésre a Gyvt. 135. §-a a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket gyakorló szerveket és személyeket, a gyermekjóléti alapellátást és gyermekvédelmi szakellátást nyújtó szolgáltatót, intézmény fenntartóját, vezetőjét, a befogadó szülőt, a gyermekjogi képviselőt, az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezeteket, valamint a gyermekvédelmi szakértői bizottságot hatalmazza fel. Ha a gyermek panaszának orvoslása érdekében feltétlenül szükséges a betegjogi képviselő, illetve az ellátottjogi képviselő is jogosult adatkezelésre.

A törvény a gyermekvédelmi gyámot az adatkezelők között nem nevesíti. A gyermekvédelmi gyám azonban a nevelésbe vételétől kezdődően felelős a gyermek sorsának alakulásáért. Egyebek mellett törvényes képviselői hozzájárulást ad az egészségügyi beavatkozásokhoz, hatósági eljárások során – így büntetőügyekben is – ellátja a gyermek képviseletét, a hazagondozás érdekében figyelemmel kíséri a vér szerinti család életét, ahhoz, hogy feladatát el tudja látni kezelnie kell a gyermek adatait.

Ebből következően a gyermekjogok érvényesülésének akadálya lehet, ha a gyermekvédelmi gyám csupán a szakszolgálat vezetőjén keresztül jogosult a gyermek adatainak kezelésére.

Az NM rendelet 2. számú mellékletének II. Szakellátások pontja tartalmazza a gyermekvédelmi szakellátásban betöltendő munkaköröket, a szakmai létszám irányszámait, és a létszámminimum normáit. A rendelet szerint a nevelőszülői hálózatban nem kötelező pszichológus alkalmazása. A gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek befogadó (nevelőszülőhöz) való helyezéséről a Gyvt. 161/M. § -a rendelkezik. E szerint 2016. december 31-éig – a jogszabályban meghatározott kivételekkel – minden tizenkettedik életévét még be nem töltött gyermeket befogadó szülőnél kell elhelyezni. A Gyvt. 45. §-ában meghatározott teljes körű ellátás keretében a gyermek mentálhigiénés gondozásáról is gondoskodni kell. Álláspontom szerint a szakellátásban nevelkedő gyermeknek a gondozási helyétől függetlenül szüksége lehet pszichológusi segítségére, támogatásra.

Mindezekre tekintettel azáltal, hogy a nevelőszülői hálózatok számára nem kötelező a gondozotti létszámhoz igazodóan pszichológus alkalmazása sérül a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga.

A hazai jogszabályok már több mint 12 évvel ezelőtt tartalmaztak rendelkezéseket a fogyatékos személyeket ellátó nagy létszámú intézmények kiváltására, átalakítására vonatkozóan.

A Fot. 2010. március 30-ig hatályos szabálya a következőképpen szól: „29. § (5) A fogyatékos személyek számára tartós bentlakást nyújtó intézményeket fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig át kell alakítani oly módon, hogy az önálló életvitelre személyi segítséssel képes fogyatékos személyek ellátása kisközösséget befogadó lakóotthonban történjen, továbbá az arra rászoruló fogyatékos személyek számára humanizált, modernizált intézményi ellátást kell biztosítani.”

Ennek a törvényi előírásnak a szellemében került sor a lakóotthoni szolgáltatás nevesített bevezetésére a szociális törvényben, és került felállításra az a bizottság, mely a fogyatékos személy önálló életvitelre való képességét vizsgálta. A vizsgálatok során az érintett fogyatékos személyek nagyobb részének esetében az önálló életvitelre való alkalmatlanságot állapították meg, ezzel a nagyobb létszámú intézmények humanizálására, modernizálására irányuló törekvések kerültek előtérbe.¹⁹

A hazai fogyatékosügy politikai sikere, hogy hazánk volt a világon az első állam, amely mind a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezményt, mind pedig az ahhoz tartozó Fakultatív Jegyzőkönyvet ratifikálta a 2007. évi XCII. törvénnyel. Az Egyezmény több mint egy hagyományos értelemben vett nemzetközi emberi jogi dokumentum, mert a részes államok számára követendő alapelveket is előír és konkrét elvárásokat, beavatkozásokat fogalmaz meg. A 19. cikk kimondja, hogy a fogyatékosokkal élő személyeknek egyenlő joga van a közösségekben való élethez, amelyhez az aláíró államok megfelelő otthoni, bentlakásos és egyéb közösségi támogató szolgáltatásokat biztosítanak.

A fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény ratifikálásával a jogalkotó letette a voksát a közösségi alapú szolgáltatások, a lakóotthoni ellátás megszervezésére irányuló szakmapolitikai irány mellett.

A Fot. 17. § (1)-(5) bekezdéseinek 2011. január 1-jétől hatályos szövege alapján: a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézményi férőhelyt ki kell váltani, 2013. december 31-éig legalább 1500 fő fogyatékos és pszichiátriai beteg személynek ellátást nyújtó intézményi férőhely kiváltásához az európai uniós társfinanszírozással megvalósuló fejlesztési programok nyújtanak támogatást, a kiváltásra nem kerülő intézményi férőhelyek kiváltására a Kormány által meghatározott rendben kerül sor. Az Szt. módosítása szerint 2011. január 1-jétől már nincs mód a férőhelyek olyan bővítésére, ami a „régiszerkezetű” további megerősödését jelentené; új férőhely már csak lakóotthoni formában hozható létre.²⁰ Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése értelmében *minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.* Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése pedig kimondja, hogy *Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*

A vizsgálat feltárta, hogy az intézményi férőhelykiváltási Stratégia kialakításánál nem fordítottak kifejezett figyelmet a fogyatékosokkal élő gyermekekre. A dokumentumból hiányzik az ezen különösen védendő és támogatandó csoport – életkoruknál, ennél fogva csökkent érdekérvényesítő képességük miatt speciális – igényeinek, szükségleteinek felmérése. A kiskorú gyermekek vonatkozásában a Stratégia nem tér ki a közösségi élet kialakításának, az alapvető jogaik (legfőképpen a családhoz való jog, a véleménynyilvánításhoz és a részvételhez való jog) és a gyermekek mindenekfelett álló érdeke érvényesülésének alapvető garanciáira; nem határoz meg a gyermekek vonatkozásában a Stratégia végrehajtására pontos és részletes irányelveket, az egyes feladatok teljesítésére határidőt.

Az intézményekben élő gyermekeket illetően további problémát jelent, hogy a Stratégia kizárólag a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 fő feletti befogadóképességgel rendelkező bentlakásos intézetekre terjed ki. Ennek következtében a férőhely kiváltási rendelkezések nem vonatkoznak azokra a kiskorúakra, akik fogyatékos személyek rehabilitációs intézményeiben vagy nagy létszámú lakóotthonokban élnek, illetve azokra a kiskorú gyermekekre sem, akik az oktatás-nevelés rendszerében élnek intézményes keretek között.

¹⁹ Stratégia 6.-7. oldal

²⁰ Stratégia 7-8. oldal

Magyarország által is elismert nemzetközi és az európai uniós dokumentumok alapján a közösségi élet minden fogyatékos személy számára hozzáférhető kell, hogy legyen, még a legsúlyosabb fokban fogyatékos személyek számára is, bármely életkorban. *Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást biztosító szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló Stratégiában érintett, illetve – a jogszabály alanyi kört szűkítő rendelkezései folytán – abból kimaradó fogyatékossgal élő gyermekek tekintetében a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, a fogyatékossgal élő személyek védelmének követelménye sérelmével összefüggésben alapjogi visszásság áll fenn, továbbá csorbul az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye.*

Összegzés

A gyermekvédelmi rendszer átalakításának egyik legjelentősebb kérdése a gyám szerepének, funkciójának korszerűsítése. Az állam gondoskodásában lévő gyermekek gyámságának több mint fél évszázadra való visszatekintésében láttunk példát a több száz gyermek gyámságát ellátó intézeti gyám kirendelésére, és a feladat ellátását a gyermekkel való személyes kapcsolatot előtérbe helyező szabályozásra is. Olvashattunk az intézeti gyámság megszüntetésének okairól, nyomon követtük a Gyvt. által bevezetett gyámságot és kritikáit. A 2014. január 1-jétől kirendelt gyermekvédelmi gyámok a gyermek gondozási helyétől független személyek, akik a gyermekkel való közvetlen és személyes kapcsolattartás mellett – a nevelésbe vétel fennállása alatt – felelősek a gyermekért, kötelesek figyelemmel kísérni a gyermek gondozását nevelését, ellátják a vagyonkezelői és törvényes képviselői feladatokat. A jogintézmény bevezetését követő első hónapok tapasztalatai alapján messzemenő következtetések még nem vonhatók le, azonban – álláspontom szerint – a gyermekjogok mind teljesebb körű érvényesülésére irányuló jogalkotói szándék csak a jogszabályban meghatározott személyi és tárgyi feltételek maradéktalan teljesítésével, valamint a gyermekvédelmi gyámok folyamatos képzésével, továbbképzésével lehetséges. A jövőre nézve nem hagyhatók figyelmen kívül az átmeneti időszak első hónapjainak tapasztalatai, a jobbitást szolgáló szakmai javaslatok. Ezen szakmai tapasztalatok és javaslatok összegyűjtésének célja a jogalkotó figyelemfelhívása az esetlegesen szükséges változtatásokra. Az intézményi férőhelykiváltás valamennyi hazai bentlakásos intézményi struktúrát érinti, de különösen a gyermekvédelem rendszerével összefüggésben fontos kiemelni, hogy szükség van a Stratégia olyan irányú felülvizsgálatára és módosítására, amely a végrehajtás során határozott irányelveket rögzít az érintett fogyatékossgal élő gyermekek Alaptörvényben, valamennyi hazai jogszabályban és nemzetközi, valamint európai uniós dokumentumban deklarált alapvető jogai érvényesülése vonatkozásában.

Intézkedéseim

Figyelemmel arra, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára is visszavezethető, a visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján javaslom az *emberi erőforrások miniszterének*, hogy fontolja meg

- a nevelőszülői hálózatokban a gondozotti létszámhoz igazodóan pszichológus alkalmazásának jogszabályi szintű rendezését;
- a Gyvt. 135. § (1) bekezdésének kiegészítését azzal, hogy adatkezelésre a gyermekvédelmi gyám közvetlenül legyen jogosult;
- az intézményi férőhely kiváltási Stratégia olyan szempontú vizsgálatát és kiegészítését, amely figyelemmel van a fogyatékossgal élő gyermekek egyedi igényeire és szükségleteire, és biztosítja számukra a gyermekek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdeke érvényesülésének garanciáit.

Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- kísérje fokozott figyelemmel, hogy a gyermekvédelmi szakszolgálatok fenntartói folyamatosan gondoskodjanak a gondozott gyermek létszámahoz igazodó gyermekvédelmi gyámi státuszokról, továbbá a gyámok munkavégzéséhez szükséges tárgyi feltételek biztosításáról,
- kiemelten támogassa a gyermekjóléti alapellátási szolgáltatást nyújtók prevenciós tevékenységét.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét, valamint a nemzetgazdaságért felelős minisztert*, hogy egymással együttműködésben – a gyermekvédelmi alapellátás és szakellátás intézményeinek bevonásával – a gyermekek szakellátásba való kerülése, illetve a szakellátásban élő gyermekek mielőbbi hazagondozása érdekében – tegyen határozott lépéseket a súlyos, összetett problémákkal küzdő családok komplex módon való segítségnyújtása érdekében, ideértve mindezek finanszírozási feltételeinek megteremtését.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1441/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

Az AJB-6780/2012. számon folytatott ombudsmani vizsgálat során észleltem, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (1a) bekezdése azokban az esetekben, amikor más törvény¹ a határozattal szemben kizárja a fellebbezést, az egyébként önállóan fellebbezhető végzésekkel szemben is megnyitja a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. A jogalkotó szándéka² az egyébként fellebbezéssel támadható végzések esetében a kizárólagos bírósági felülvizsgálat megengedése, azonban a Ket. által végzésekkel szemben biztosított rendes közigazgatási jogorvoslati út (a fellebbezési eljárást) – *expressis verbis* – nem kizárt. A hivatkozott más (háttér) törvény a fellebbezést csak a határozatokkal³ szemben zárja ki.

Mindez jogértelmezési problémákhoz vezethet, mely ellentétes a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot rendeltem el. Vizsgálatom során felkértem az igazságügyért felelős minisztert a témát érintő álláspontjának kifejtésére.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

–

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

A megállapított tényállás

Előzmény: Az AJB-6780/2012. számú ombudsmani jelentés egy kártalanítási eljárással és az abban hozott eljárás megszüntető végzéssel kapcsolatban – többek között – azért mutatott rá a jogorvoslatihoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére, mert a kormányhivatal döntésében arra hivatkozva zárta ki a fellebbezést és nyitotta meg a bírósági jogorvoslati utat, hogy „*a fellebbezést a Kstv. 31. §-ára figyelemmel a Ket. 98. § (2) bekezdése és a 100. § (1) bekezdés a) pontja zárja ki*”.

Az igazságügyért felelős miniszter a jelentésre adott válaszában arra hívta fel a figyelmemet, hogy amennyiben a határozattal szemben törvény kizárja a fellebbezést, akkor az eljárás megszüntető (egyébként önállóan fellebbezhető) végzésekkel szemben – a Ket. akkor hatályos 109. § (2) bekezdése alapján – megnyílik a bírósági felülvizsgálat lehetősége.

A Ket. 2104. január 1-jétől hatályos 109. § (1a) bekezdése szerint: „*A végzés bírósági felülvizsgálatának van helye, ha e törvény alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé.*”

¹ Ilyen például az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30. § (8) bekezdése, a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 31. §-a.

² A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény indokolása.

³ Ket. 71. § (1) bekezdés.

Miközben tehát a Ket. idézett előírása a végzések bírósági felülvizsgálatáról rendelkezik, addig a Ket. egyéb előírásai azokkal szemben a közigazgatási jogorvoslati utat, vagyis az önálló fellebbezést is megnyitják, azt nem zárják ki.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatása⁴

A Ket. 98. § (2)-(3) bekezdései rögzítik a végzések elleni önálló fellebbezésre vonatkozó szabályokat. Az önállóan fellebbezhető végzések esetén a fellebbezés kizártságának és egyidejűleg a bírósági felülvizsgálat megteremtésének általános szabályát – vagyis a 98. § (2)-(3) bekezdéseikhez kapcsolódó általános kivételt – a Ket. 100. § (2) bekezdése és a 109. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti. Ehhez képest jelenik meg kiegészítő szabályként – tehát a Ket-en belüli speciális kivételi szabályként – a Ket. 109. § (1a) bekezdése, amelynek értelmében a végzés bírósági felülvizsgálatának van helye, ha a Ket. alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és külön törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé. E rendelkezés 2013. február 1-jén lépett hatályba.

A jogalkotó a rendelkezés megalkotása során figyelemmel volt arra az esetkörre, amikor ágazati törvény csak a határozattal szemben zárta ki a fellebbezést, és ezzel – a Ket. alapján impliciten – bírósági jogorvoslati utat tett lehetővé, ugyanakkor az eljárás során hozott, a Ket. alapján önállóan fellebbezhető végzés ellen fellebbezéssel lehetett élni. Ilyen esetekben – következetlen módon – ugyanazon eljárásban hozott végzés ellen közigazgatási úton, a határozat ellen pedig bírósági úton volt jogorvoslati lehetőség. A módosításhoz vezető elemzések során az is kiderült, hogy amikor az ágazati jogalkotó pusztán a határozattal szemben zárja ki a fellebbezést, ezzel még nem kívánja automatikusan az egyébként önállóan megfellebbezhető végzések kapcsán is kizárni azt. Ennek indokoltságát a hatósági eljárások általános logikája sem támasztaná alá.

A másik jogalkotói szándék az Alaptörvényben foglalt jogorvoslatihoz való jog biztosítása volt, mert a korábbi szabályozásból hiányzott mind a fellebbezés, mind a bírósági felülvizsgálat lehetősége az önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati hatósági ügyben hozott, a törvény szerint egyébként önállóan fellebbezhető végzések (például az érdemi vizsgálat nélküli elutasításról szóló végzés) esetén. Az önkormányzat képviselő-testülete által hozott, egyébként önállóan fellebbezhető első fokú végzések esetében ugyanis nem volt olyan szerv, amely a fellebbezés elbírálására a Ket. szerint jogosult lett volna, a Ket. 100. § (1) bekezdés f) pontja pedig a végzésekre a bírósági felülvizsgálat lehetőségét nem teremtette meg.

Az említett két okra figyelemmel módosította a jogalkotó a Ket. 109. § (1a) bekezdését. A szövegcsere módosítást⁵ megelőzően a „*kezdeményezhető*” szó bizonytalan értelmezésre adott okot, mert azt a látszatot keltette, mintha nem a bírósági felülvizsgálat lett volna az egyetlen lehetséges jogorvoslati út, így a „*van helye*” kifejezés alapján ténylegesen a bírósági felülvizsgálat vált az egyetlen lehetséges jogorvoslati úttá. A másik esetben a „*van helye*” kifejezés értelmezése jelentett problémát, mivel azt sugallta, mintha olyan esetekről lenne szó, amikor tényleges lehetőség is van a végzés ellen az önálló fellebbezésre. Helyére a „*támadható*” fordulat került, amely a Ket. főszabálya alapján fennálló elvi lehetőséget jelenti, vagyis azokra a végzésekre utal, amelyek ellen helye lenne önálló fellebbezésnek.⁶

⁴ KIM/XXX-AJFO/734/4/2014.

⁵ Egyrészt a „*végzés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető*” kifejezés helyett a „*végzés bírósági felülvizsgálatának van helye*” fordulatot, másrészt a „*ha e törvény alapján a végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye*” szövegrész helyett a „*ha e törvény alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható*” megfogalmazást tartalmazza.

⁶ Felhívta arra is a figyelmet, hogy a 109. § (1a) bekezdésben a „*valamint*” szó használata nem feltétlenül arra utal, hogy az ágazati törvénynek a határozat elleni fellebbezés kizárása mellett külön ki kellene mondania még a bírósági felülvizsgálat lehetőségét is, de alkalmazható akkor is, amikor esetleg az ágazati törvény úgy rendelkezik, hogy „a határozat ellen

Jelezte a miniszter azt is, hogy a minisztérium folyamatosan vizsgálja az ágazati jogszabályokat, és szükség esetén felhívja a szaktárcák figyelmét a következetlen megfogalmazásra.

Az ismertetett terminológiák és a jogszabály-értelmezés általános szabályai alapján a Ket. 109. § (1a) bekezdésének előírása egyértelműen speciálisnak tekinthető a Ket. általános, 98. § (2)-(3) bekezdéseihez képest. Ebben az esetkörben a speciális szabály alkalmazása kizárja az általános fellebbezési szabályok alkalmazhatóságát. A Ket. fogalomhasználata – ellentétben az ágazati jogszabályokkal – rávilágít a helyzet kivételességére és irányadónak tekinthető valamennyi érintett ágazati jogszabály értelmezése során.

A Ket. mint általános közigazgatási eljárásjogi törvény szabályai alkalmazásának és értelmezésének mindenkor az ágazati jogszabályokkal együtt kell történnie. A Ket-ben – annak kódex-jellege miatt – nem indokolt részletesebb ágazati szakmai szabályok megjelenítése. Nem csorbulnak a jobbiztonság és a normavilágosság követelményei azáltal, hogy az általános eljárásjogi szabályokat a kiegészítő, ágazatspecifikus szabályokkal összeolvasva, együttesen kell alkalmazni. Igaz ez azokra az esetekre is, amikor például a Ket. 13. § (2) bekezdés alapján ágazati törvény eltérhet a Ket-től. Ilyenkor is az adott törvényt mindenkor a Ket-tel együtt kell értelmezni és alkalmazni.

Végül a miniszter szerint a Ket. 109. § (1a) bekezdése a bírósági felülvizsgálat egyik esetét rendezi, dogmatikailag helyesnek tekinthető és a jogszabály-szerkesztés szabályainak sem mond ellent annak a „bírósági felülvizsgálat” alcím alatt való elhelyezése.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében, hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy javaslatot tegyen alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

Az Ajbt. tehát lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú, preventív célú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

II. Az érintett alapvető jogok 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 a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

bírósági felülvizsgálatnak van helye”, mivel közvetve ezzel is azt mondja ki egy ilyen rendelkezés, hogy a határozat ellen nincs helye fellebbezésnek.

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A Testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A Testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybíróági 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.*”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.*”⁷

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 az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).

III. Az ügy érdemében

1. A Ket. a „*VII. Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat*” című fejezeten és az „*A) Jogorvoslati eljárások kérelem alapján*” című alfejezeten belül, önálló címek alatt szabályozza a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat szabályait.⁸

A jogorvoslattal kapcsolatos általános előírások között, a Ket. 96. §-a úgy rendelkezik, hogy „*(...) A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.*”

A fellebbezést szabályozó 98. §-nak a (2)-(4) bekezdései⁹ vonatkoznak a végzések

⁷ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

⁸ A Ket. 98-102, 104-106. és 109. §-ok alatt.

⁹ A Ket. 98. §-a szerint „(2) Végzés csak a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg, kivéve a (3) és (4) bekezdésben szabályozott eseteket. Törvény az önálló fellebbezést egyéb esetekben is

elleni fellebbezésre, melynek főszabálya szerint végzés csak az eljárást lezáró határozatban támadható meg, azonban meghatározott végzések önállóan fellebbezhetők, mely eseteket a Ket. taxatívan rögzít.

A Ket. ugyancsak taxatívan felsorolja – a 100. § (1) bekezdésben¹⁰ – azokat az eseteket, amikor kizárt a fellebbezés, így többek között *nincs helye fellebbezésnek a döntés ellen, ha az ügyben törvény azt kizárja.*

A fellebbezés, vagyis a közigazgatási úton történő jogorvoslati lehetőség kizártsága esetén a jogalkotó úgy rendelkezik¹¹, hogy *az elsőfokú döntés bírósági felülvizsgálatának van helye, amelyre „rímelő” előírást tartalmaz a bírósági felülvizsgálat szabályait tartalmazó 109. § (1) bekezdés.*¹²

Az előzőek szerint a Ket. jogorvoslati rendszere egymásra épül, főszabályként a döntések rendes jogorvoslati-felülvizsgálati módja a közigazgatási szervezetrendszeren belül történő fellebbezés, melyet követően kerül(het) csak sor – „fellebbviteli” rendszerben – a bírósági úton történő felülvizsgálatra.

A jogalkotó a Ket-ben – éppen általános eljárásjogi jellege miatt – a főszabályokat és azoktól történő eltérést – például, amikor a végzések ellen önálló fellebbezést biztosít, vagy egyes döntésekkel szemben kizárja a fellebbezést – egyértelműen és taxatívan felsorolva határozza meg. Így tesz akkor is, amikor a rendes – közigazgatási szervezetrendszeren belüli – jogorvoslat szabályaitól eltérve, megnyitja a Ket. 100. § (2) bekezdésében a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. A szabályozást azzal teszi zárttá és egyértelművé, hogy a bírósági felülvizsgálatra – a 109. § (1) bekezdés szerint – akkor kerülhet sor (a fellebbezési jog kimerítésén túl), ha a fellebbezés – vagyis a döntés közigazgatási úton történő felülvizsgálata – kizárt.

2. A Ket. 109. § (1a) bekezdése szerint – az előzőeken túl – a végzéssel szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye, ha a Ket. alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést és annak bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé.

E rendelkezés előzményét képező normát 2013. február 1-jén hatályba léptető törvény¹³ indokolása szerint: *„(...) előfordulhat általánosan olyan eset is, amikor törvény csak a határozattal szemben zárja ki a fellebbezést, azzal, hogy a Ket. alapján egyúttal*

lehetővé teheti. (3) Önálló fellebbezésnek van helye a) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, c) az eljárást megszüntető, d) az eljárás felfüggesztése tárgyában hozott, e) a 33/A. §-ban meghatározott fizetési kötelezettséggel kapcsolatos, g) az eljárási bírságot kiszabó, h) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító, i) az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott és j) a fizetési kedvezménnyel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló első fokú végzés ellen. (4) Az eljárás egyéb részvevője önálló fellebbezéssel élhet az elsőfokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó elsőfokú végzés ellen.”

¹⁰ A Ket. 100. § (1) bekezdése szerint *„Nincs helye fellebbezésnek a) a döntés ellen, ha az ügyben törvény azt kizárja, b) az ügyfelek részéről az egyezségüket jóváhagyó határozat ellen, c) jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalból, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben, d) ha az elsőfokú döntést miniszter, autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv vagy kormányhivatal vezetője hozta, e) törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az első fokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta, f) a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen, g) a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint kiszabható közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen, h) a 98. § (1a) bekezdése alapján benyújtott fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása esetén.”*

¹¹ A Ket. 101. § (2) bekezdése szerint *„Az (1) bekezdés a), c)-h) pontjában meghatározott esetekben az elsőfokú döntés bírósági felülvizsgálatának van helye”*,

¹² A Ket. 109. § (1) bekezdése szerint: *„Az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető a) a 100. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben, vagy b) ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette.”*

¹³ A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 34. §-a

bírószági utat tesz lehetővé, az eljárás során hozott, a Ket. alapján önállóan fellebbezhető végzés ellen pedig fellebbezéssel lehet élni. Ilyen esetekben következetlen módon ugyanazon eljárás során hozott végzések ellen közigazgatási úton, a határozat ellen pedig bírósági úton van jogorvoslati lehetőség.” A jelenlegi – 2014. január 1-jétől hatályos – normaszöveg indokolása pedig így szól: *A Ket. 109. § (1a) bekezdésének módosítása a normavilágosság és ez által a jogbiztonság követelményeinek való megfelelés érdekében szükséges. A módosítással egyértelművé válik, hogy minden olyan esetben, amikor törvény az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést és a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé, az elsőfokú eljárás során hozott, a Ket. szerint önálló fellebbezéssel támadható végzések esetén is csak bírósági felülvizsgálatnak van helye.*¹⁴

Az előzőekből következően: a jogalkotót a jogorvoslati út egységesítésére irányuló szándék vezette, amikor azonos – vagyis bírósági – felülvizsgálati utat és módot kívánt biztosítani azokban az eljárásokban hozott végzésekre is, melyekben külön törvény a határozat elleni fellebbezést kizárta.

A Ket. a fellebbezés kizárását és a bírósági út megnyitását¹⁵ minden döntésre¹⁶ – vagyis a határozatra és végzésre – vonatkoztatja, emiatt a Ket. 100. § (1) bekezdés a) pontja szerinti törvényen alapuló fellebbezés kizárás a végzésekre is irányadó.

Ez a szabály elvileg a Ket. 109. § (1a) bekezdés szerinti végzésekre is alkalmazható lenne, azonban ezt a normaszöveg megfogalmazása nem teszi lehetővé, mert az azt rögzíti, hogy az, az *e törvény alapján önálló fellebbezéssel támadható végzésekre* vonatkozik.

Vagyis e végzések kapcsán a Ket. mind a fellebbezés – a rendes közigazgatási jogorvoslat –, mind a bírósági úton történő döntés-felülvizsgálat lehetőségét megnyitja. A fellebbezés szabályai között ugyanis – *expressis verbis* – nem zárja ki e döntések önálló fellebbezéssel való támadhatóságát, sőt, azt is rögzíti, hogy más törvény ezt csak a határozattal szemben mondja ki (és írja elő a bírósági felülvizsgálatot).

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből eredő normavilágosság követelményével nehezen egyeztethető össze a jelenlegi szabályozás, melynek értelmében a Ket. szerint fellebbezhető végzéssel szemben – a rendes, közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat helyett és különösen annak egyértelmű kizártsága nélkül – megnyílik a bírósági jogorvoslati út. Ez a szabályozás bizonytalanságot okoz azzal, hogy miközben a Ket. e végzések ellen lehetővé teszi az önálló fellebbezést, valójában velük szemben bírósági felülvizsgálatra ad lehetőséget. Mindezt olyan háttér törvények¹⁷ alapján teszi, melyek a fellebbezés kizárásával összefüggésben, következetesen a „határozat” szót használják.¹⁸ Mindezek alapján megállapítható, hogy a Ket. 109. § (1a) bekezdésének előírása nincs kellő összhangban a Ket. normarendszerével, ezáltal jogértelmezési bizonytalanságot okozhat. A probléma rendezéséhez – álláspontom szerint – nem elegendő és nem alkalmas a rendes közigazgatási jogorvoslati fórumrendszer utaló szabállyal történő módosítása, a jogbiztonság és a normavilágosság érdekében a bírósági jogorvoslati út megnyitásával egyidejűleg – *expressis verbis* – ki kellett volna zárni a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezés lehetőségét.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az önállóan fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálatának szabálya hiányos és ellentmondásos, ami sértheti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

¹⁴ A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény indokolása

¹⁵ Ket. 100. § (2) bekezdés

¹⁶ A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint: *A hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*

¹⁷ Például Étv. és Kstv.

¹⁸ Megjegyezve, hogy e (háttér) törvények a „végzés” és a „döntés” szavakat alkalmazzák és a határozat bírósági felülvizsgálata kapcsán további szabályokat állapítanak meg.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem az igazságügyi minisztert*, hogy jelentésem alapján fontolja meg a Ket. olyan módosítását (kiegészítését), amely egyértelműen és átláthatóan szabályozza az önállóan fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálatát.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-1558/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hozzám, mert sérelmezte, hogy egy, végrehajthatóságát tekintve már elévült szabálysértési bírság végrehajtását foganatosítják vele szemben.

Az ügyben felmerült a tulajdonhoz, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogokkal összefüggő visszásság, ezért vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem a végrehajtást elrendelő Berettyóújfalui Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjét (a továbbiakban: szabálysértési hatóság), illetve az azt foganatosító Budapest Főváros IX. Kerület Ferencvárosi Polgármesteri Hivatal Jegyzőjét (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság).

Megállapított tényállás

Berettyóújfalu Város Önkormányzatának Jegyzője, mint szabálysértési hatóság 2009. május 12-én kelt határozatával 30 000 Ft pénzbírság megfizetésére kötelezte a panaszost. A döntést a Berettyóújfalui Városi Bíróság 2009. július 29-én kelt végzésével hatályában fenntartotta, a végzés 2009. december 11-én jogerőssé és végrehajthatóvá vált.

A panaszos a kiszabott pénzbírságot a jogerőre emelkedéstől számított 30 napon belül nem fizette meg. Berettyóújfalu Város Önkormányzatának jegyzője 2011. május 2-án kelt megkeresésében a Ferencvárosi Polgármesteri Hivatalhoz, a panaszos lakóhelye szerinti adóhatósághoz fordult a jövedelemből történő közvetlen letiltás, ennek eredménytelensége esetén pedig az összeg adók módjára történő behajtása érdekében. Levelében jelezte, hogy a döntés 2009. december 11-én vált jogerőssé. Az önkormányzati adóhatóság 2011. szeptember 14-én kelt végzésével felhívta a panaszost a bírság 8 napon belül való megfizetésére, egyben tájékoztatta arról, hogy a felhívás eredménytelensége esetén a végrehajtást megindítja.

Az önkormányzati adóhatóság 2011. november 14-én hozott végzésével rendelte el a fizetésből való letiltást. A munkáltató tájékoztatta a hatóságot, hogy a panaszos munkaviszonya már megszűnt, ezért 2012. február 10-én a fizetésből való letiltást végzéssel megszüntették.

A panaszos 2012. január 31-én kelt levelében jelezte Berettyóújfalu Város Önkormányzata felé, hogy a „szabálysértés 2 éven túli, érvényesítési ideje hatályát veszítette”, kérte a bírság törlését, illetve azt, hogy erről értesítsék haladéktalanul a Ferencvárosi Önkormányzatot is. A mellékelt feladóvevény szerint a panaszos levelét 2012. február 8-án, tértivevényvel ellátva adta fel Berettyóújfalu önkormányzatának címezve, illetve ugyanezen a napon másolatban benyújtotta azt az önkormányzati adóhatósághoz is.

2012. november 14-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság elrendelte a panaszos tulajdonában álló személygépjármű lefoglalását.

A panaszos 2012. december 4-én ajánlott levelet küldött Berettyóújfalu Város Önkormányzatának, melyben jelezte, hogy korábbi levelére semmilyen választ sem kapott. Megismételte arra irányuló kérelmét, hogy vonják vissza a szabálysértési határozatot, a bírságot pedig érvénytelenítsék. E levelet szintén eljuttatta másolatban az önkormányzati adóhatósághoz.

A panaszos ezt követően, 2012. december 5-én az önkormányzati adóhatóságnál érkezett kérelmében Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult, kérve a gépjármű foglalástól való eltekintést, és az önkormányzati adóhatóság végzésének hatályon kívül helyezését.

A következő napon az önkormányzati adóhatóság felterjesztette a panaszos beadványát, mint végrehajtási kifogást Budapest Főváros Kormányhivatalához. A jogorvoslattal érintett döntést (a gépjármű forgalomból történő kivonását) a hatóság módosítani vagy visszavonni nem kívánta.

Budapest Főváros Kormányhivatala 2013. január 22-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság gépjárműfoglalásról rendelkező végzését eljárási hibák miatt megsemmisítette és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A végzés az elévülés kérdésével kapcsolatban megállapította, hogy „a végrehajtási szakban az adóhatóság nem vizsgálja, nem is vizsgálhatja a követelés előírásának jogi alapját vagy a bírságot kiszabó határozat közlésének szabályszerűségét, kizárólag a tartozás fennállását – mint jogilag releváns tény – értékelheti; ennek pedig kizárólagos eszköze a behajtást kérő megkeresése.” A kormányhivatal megállapította, hogy fennállt a végrehajtás jogalapja, azonban az önkormányzati adóhatóság a gépjármű lefoglalásakor nem vett fel jegyzőkönyvet, illetve elmulasztotta a lefoglalt jármű becsértékének megállapítást, ezért új eljárás lefolytatására kötelezte a hatóságot. Az önkormányzati adóhatóság pótolta a hiányosságokat, az okmányiroda pedig 2013. február 13-i hatállyal a foglalást bejegyezte a járműnyilvántartásba, majd 2013. március 11-én a járművet kivonták a forgalomból. Az önkormányzati adóhatóság megkeresésére az okmányiroda azt a tájékoztatást adta, hogy a forgalomból történő kivonásról szóló határozat 2013. április 24-én emelkedett jogerőre, a forgalomból történő kivonás nyilvántartásba történő bejegyzése 2013. április 24-i hatállyal 2013. július 31. napján megtörtént.

2013. december 12-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság a panaszos munkabéréből való letiltást rendelt el.

A Magyar Államkincstár 2014. január 20-án kelt visszaigazolása szerint a panaszos keresetére a letiltást foganatba vették. Az önkormányzati adóhatóság tájékoztatása szerint a panaszos tartozása kiegyenlítésre került.

Az önkormányzati adóhatóság arra a kérdésemre, hogy figyelembe veszi-e hivatalból az önkormányzati adóhatóság a végrehajtandó köztartozás elévülését, azt a választ adta, hogy az adóhatóság végrehajtási szakban nem vizsgálhatja a követelés jogalapját, a behajtást kérőnek kell minden változásról, így az elévülésről is értesítést küldenie részükre.

A Berettyóújfalui Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője megkeresésemre megküldte a panaszossal folytatott levelezés másolati példányait: a szabálysértési határozatot, a bíróság végzését, a panaszos 2014. február 2-án kelt levelét, melyben visszajelzést kér azzal kapcsolatban, hogy a szabálysértési ügye elévült, ezért a bírságot töröljék, illetve az erre adott, 2014. február 17-én kelt választ, melyben arról tájékoztatják a panaszost, hogy a döntés nem vonható vissza, a bíróság ugyanis hatályában fenntartotta és jogerőssé vált.

Érintett alapvető jogok

- A tulajdonhoz való jog: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.* [Alaptörvény XIII. 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (rég. Sztv.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

A vizsgálat megállapításai

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

A tulajdonhoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság önálló, alkotmányjogi tulajdonfogalmat dolgozott ki döntéseiben [elsőként a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban], mely nem azonos teljes mértékben a magánjogi tulajdonfogalommal, helyenként szűkebb, más kérdésekben azonban tágabb annál.

Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmével kapcsolatos határozatai körében eltérő egyfelől a tulajdon elvonása, másfelől pedig annak korlátozása tekintetében kialakult gyakorlata. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat] A tulajdon teljes elvonására csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, az egyéb korlátozást azonban az egyszerű közérdek is indokolhatja [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].

A tulajdonjog tárgyát képező használat joga tipikusan olyan terület, mely csak akkor élvezi a tulajdonhoz való jog (értsd az alkotmányjogi tulajdonfogalom) védelmét, ha a korlátozás nem felel meg a szükségességi-arányossági tesztnek, vagyis ha a korlátozás nem elkerülhetetlen, ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. (2299/B/1991. AB határozat)

A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpen tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban a közigazgatási eljárással szemben elvárásként fogalmazta meg, hogy a hatóság eljárása során a tisztességes eljáráshoz való jognak, mint alapelvi követelménynek maradéktalanul eleget tudjon tenni. Ki kell emelni, hogy tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog alatt olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az eljárási jog vonatkozásában fogalmaznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el. Ilyen követelmény különösen a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű időtartam, az indokolási kötelezettség, valamint a jogilag korlátozott mérlegelési jogkör.

Az Alkotmánybíróság 2/2000. (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként is megjelent a hatósági eljárások tisztességességének követelménye, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok pedig törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 22/2012. (V. 11.) AB határozat is kimondta.

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Tekintettel arra, hogy a jegyző a vizsgált időszakban általános szabálysértési hatósági jogkört gyakorolt, továbbá jegyzői hatáskörbe tartozott a szabálysértési bírságok adók módjára történő behajtása is, ezért hatásköröm kiterjed eljárásának és döntéseinek vizsgálatára.

A panaszos többször is jelezte az érintett hatóságok felé, hogy álláspontja szerint elévült a követelés, ezért a jogorvoslati lehetőségeit is kimerítette.

Mindezekon túl az Ajbt. 18. § (5) bekezdése azt is kimondja, hogy ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Jelen esetben a végrehajtási eljárást, nem pedig az alapjául szolgáló határozatot vizsgálom. Az utolsó cselekményre a végrehajtási eljárásban 2014 januárjában került sor, így ez sem zárja ki a hatáskörömet.

Az ügy érdeme tekintetében

1) A panasz és a beérkezett válaszok alapján az alábbi kérdéseket kellett megvizsgálnom:

- elévült-e a követelés,
- ha elévült, észlelnie kellett-e ezt a végrehajtást folytató önkormányzati adóhatóságnak is,
- ha igen, mit kellett volna tennie,
- mit tett a szabálysértési hatóság a panaszos kifogásait követően.

A panaszosra kiszabott szabálysértési bírság 2009. december 11-én emelkedett jogerőre és vált végrehajthatóvá. Az ekkor hatályos (rég) Sztv. 26. §-a szabályozta a pénzbírság (és az elzárás) elévülését. Eszerint nem lehet végrehajtani a pénzbírságot, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt. Az elévülési időbe nem számít be a pénzbírság esetében a halasztásra és a részletfizetésre engedélyezett idő. Az elévülést félbeszakítja a pénzbírság végrehajtása iránt tett intézkedés. A félbeszakítás napjával az elévülés határideje újrakezdődik. *A határozat jogerőre emelkedésétől számított két év elteltével végrehajtásnak nincs helye.*

A normaszöveg megfogalmazásából és a törvényhez fűzött indokolásból is az következik, hogy az említett *két éves elévülési határidő abszolút*, vagyis „a jogerőt követő két éven túl, nyugvás vagy félbeszakítás esetén sem lehet végrehajtani a büntetést”.

A régi Sztv. – a jelenleg hatályoshoz hasonlóan – a felelősség gyors megállapításán, és a szabálysértési büntetések minél hamarabbi realizálásának követelményén nyugszik, ezért nem engedi a két éven túl is folyamatban lévő végrehajtást. Ez szolgálja nemcsak a speciális, hanem a generális prevenció érdekeit is. Minél közelebb esik a cselekmény elkövetéséhez a felelősségre vonás és a büntetés érvényesítése, annál nagyobb a visszatartó erő. A kétéves elévülési idő abszolút jellegéből következik egyben az is, hogy az állam viseli annak a kockázatát, ha ez alatt az idő alatt nem tudja a kiszabott büntetést végrehajtani.

2) Jelen ügyben a felelősséget megállapító és szabálysértési büntetést kiszabó döntés 2009. december 11-én emelkedett jogerőre, vagyis 2011. december 11-ével szűnt meg annak végrehajthatósága, a szabálysértési hatóság azonban először csak 2011. május 2-án kelt megkeresésében fordult a Ferencvárosi Polgármesteri Hivatalhoz, a panaszos lakóhelye szerinti önkormányzati adóhatósághoz a közvetlen letiltás, majd pedig az adók módjára történő végrehajtás érdekében. A megkeresett adóhatóság 2011. szeptember 14-én kelt végzésével először felhívta a panaszost a bírság 8 napon belül való megfizetésére, majd annak eredménytelenségét követően 2011. november 14-én hozott végzésével rendelte el a fizetésből való letiltást, megkeresve a panaszos munkáltatóját, amely azonban tájékoztatta a hatóságot, hogy a panaszos munkaviszonya már megszűnt. Az elévülési időn belül más végrehajtási cselekmény már nem történt, a pénzbírság végrehajthatósága 2011. december 11-ét követően megszűnt. Ezt követően az alábbi cselekményekre került sor:

– 2012. november 14-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság elrendelte a panaszos tulajdonában álló személygépjármű lefoglalását (ezt az eljárást utólag meg kellett ismételni),

– az okmányiroda 2013. február 13-i hatállyal a foglalat bejegyezte a járműnyilvántartásba,

– 2013. március 11-én a járművet kivonták a forgalomból,

– a forgalomból történő kivonásra 2013. április 24-i hatállyal 2013. július 31-én került sor,

– 2013. december 12-én kelt végzésével az önkormányzati adóhatóság a panaszos munkabéréből való letiltást rendelt el,

– a Magyar Államkincstár 2014. január 20-án kelt visszaigazolása szerint a panaszos keresetere a letiltást fogantatba vették.

A panaszos az alábbi alkalmakkal fordult a hatóságokhoz:

– 2012. január 31-én kelt, február 8-án postára adott levelében jelezte Berettyóújfalu Város Önkormányzata felé, hogy a „szabálysértés 2 éven túli, érvényesítési ideje hatályát veszítette”, e levelét eljuttatta az önkormányzati adóhatósághoz is,

– 2012. december 4-én ajánlott levelet küldött Berettyóújfalu Város Önkormányzatának, melyben jelezte, hogy korábbi levelére semmilyen választ sem kapott. Megismételte arra irányuló kérelmét, hogy vonják vissza a szabálysértési határozatot, a bírságot pedig érvénytelenítsék. E levelet szintén eljuttatta másolatban az önkormányzati adóhatósághoz,

– 2012. december 5-én érkezett kérelmében Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult, kérve a gépjármű foglalatától való eltekintést, és az önkormányzati adóhatóság végzésének hatályon kívül helyezését.

A panaszos beadványa 2014. március 10-én érkezett hivatalomhoz. A szabálysértési hatóságnak küldött megkeresésemben jeleztem, hogy a panaszos álláspontja szerint a bírság végrehajthatósága elévült, illetve az önkormányzati adóhatásnak küldött megkeresésemben meghivatkoztam a régi Sztv. fent idézett rendelkezését. A szabálysértési hatóság érdemben nem reagált az elévülés kérdésére, míg az önkormányzati adóhatóság azt a választ adta, hogy az adóhatóság végrehajtási szakban nem vizsgálhatja a követelés jogalapját, a behajtást kérőnek kell minden változásról, így az elévülésről is értesítést küldenie részükre.

E válasz összhangban áll Budapest Főváros Kormányhivatala 2013. január 22-én kelt végzésével is, mely szerint „a végrehajtási szakban az adóhatóság nem vizsgálja, nem is vizsgálhatja a követelés előírásának jogi alapját vagy a bírságot kiszabó határozat közlésének szabályszerűségét, kizárólag a tartozás fennállását – mint jogilag releváns tény – értékelheti; ennek pedig kizárólagos eszköze a behajtást kérő megkeresése.”

A szabálysértési eljárásban kiszabott büntetés végrehajtásának alapvető feltétele a kötelezést tartalmazó döntés jogereje, a kötelezés önkéntes teljesítésére nyitva álló határidő eredménytelen letelte, negatív feltétele pedig az, hogy a döntés elévülési ideje még nem járt le. A régi Sztv. 111. § (2) bekezdése alapján a szabálysértési hatóságnak kell a tartozás adók módjára történő behajtását elrendelnie, majd annak eredménytelensége esetén a közérdekű munkára való átváltoztatásról gondoskodnia, végül pedig a bírósághoz fordulnia az elzárásra való átváltoztatás érdekében. E hatóságnak a feladata az is, hogy ezen folyamat során figyelemmel legyen a végrehajthatóságot megszüntető elévülés beálltára. Mindemellert az Art. 161. § (4) bekezdése azt is rögzíti, hogy a megkeresést követő változásról a behajtást kérő az adóhatóságot haladéktalanul értesíteni köteles. *Egyértelmű tehát, hogy a végrehajthatóság elévülését figyelemmel kellett volna kísélnie a végrehajtást kérő szabálysértési hatóságnak és értesítenie kellett volna a végrehajtási eljárást folytató önkormányzati adóhatóságot.*

Az adók módjára történő végrehajtás során az önkormányzati adóhatóság az Art. rendelkezései szerint jár el. Art. 164. § (8) bekezdése szerint az adók módjára behajtandó köztartozás végrehajtásához való jog elévülésére akkor kell az Art-ban foglaltakat alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik. [„Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az adók módjára behajtandó köztartozás végrehajtásához való jog elévülésére a (6) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni.”]

A szakasz indokolása szerint „az adóhatóság által megkeresés alapján behajtott köztartozások az azokat megállapító anyagi jogi szabályok szerint évülnek el. Ha az elévülésükre nincsen rendelkezés, a végrehajtáshoz való jog elévülése tekintetében a törvény rendelkezései az irányadóak.” Az Art. tehát utaló rendelkezést tartalmaz, mely révén elsődlegesen a régi Sztv. (mint a köztartozást megállapító anyagi jog) végrehajthatóság elévülésére vonatkozó szabályozását kell figyelembe venni.

Az Art. 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy adóügyekben – ha az Art. vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez alól kivételt képeznek a (2) bekezdés értelmében például a végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályok (a határozat jogerőre emelkedésére vonatkozó szabályok kivételével). Az Art. 161. § (8) bekezdése mindemellert azt is rögzíti, hogy az adók módjára behajtandó köztartozásra a végrehajtási eljárás szabályait kell alkalmazni.

A közigazgatási hatósági eljárások fontos eljárási alapelve a hivatalból való eljárás (officialitás) elve (Ket. 3. §). Az eljárási alapelvek általános szabályokat tartalmaznak, amelyek az eljárások alkotmányosságát biztosítják az eljárás minden szakaszában. Olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam kötelessége, és amelyek megsértése önmagában kihat a döntés törvényességére. Az alapelvek tehát egyrészt az eljárás és a döntés törvényességét, másrészt pedig az ügyféli jogok megfelelő érvényre jutását szolgálják, a hatóságnak pedig folyamatosan figyelemmel kell kísélnie és biztosítania érvényesülésüket. Az elvek közül a hivatalbóliség elve áthat minden közigazgatási hatósági eljárást, ennek révén a közigazgatási hatóságok hivatalból vizsgálják például azt is, hogy eljárásuk feltételei fennállnak-e pl. van-e hatáskörük, illetékességük, hivatalból történik a tényállás tisztázása, illetve hivatalból dönti el azt is az eljáró hatóság, hogy milyen jogszabályok, mely rendelkezéseit alkalmazza eljárásában.

Ez a közigazgatási hatósági eljárások egyik alapvetően eltérő jellegzetessége a polgári peres eljárásokhoz képest, ahol a bíró kérelemhez kötött. A kérelemhez kötöttség jellemzi a Vht. alapján zajló végrehajtási eljárásokat is. Míg tehát az adóhatósági eljárásokban érvényesül a hivatalbóliség elve, a Vht. szerinti eljárásokban nem, ezen ellentmondásra vezethető vissza a kérdés, hogy a végrehajtást folytató hatóságnak hivatalból tekintettel kell-e lennie az elévülési időkre, vagy sem.

Álláspontom szerint az Art. fenti rendelkezése nem zárja ki, nem is zárhatja ki az eljárási alapelvek érvényesülését az adóhatóság által folytatott végrehajtási eljárásokban. Ezen eljárások közigazgatási és nem polgári eljárások, a hatóság a közhatalom birtokában jár el, az eljárási alapelvek pedig a közigazgatási hatósági eljárások alkotmányosságának követelményét hivatottak rögzíteni.

Mindebből kiindulva, álláspontom szerint az eljáró önkormányzati adóhatóságnak, mint közigazgatási hatóságnak hivatalból kell figyelembe vennie az Art. elévülésre vonatkozó rendelkezéseit, jelen esetben a 164. § (8) bekezdését is, annak utalása révén pedig az Sztv. 26. (3) bekezdését.

Az időmúlás jogi tény, amely az elévülés révén megszünteti a kötelezettség végrehajthatóságát. A magánjogban ennek megállapításához főszabályként kifogást kell előterjeszteni, a közigazgatási jog azonban ezt nem követeli meg, az elévülés a törvény erejénél fogva beáll, és a hivatalbóliség elvéből fakadóan a hatóságoknak hivatalból kell észlelniük. Ha erre mégsem kerül sor, az ügyfél élhet kifogással. Nem helytálló tehát álláspontom szerint az önkormányzati adóhatóság és a kormányhivatal megállapítása, mely szerint az elévülés végrehajtó hatóság általi megállapításával felülírnák a követelés jogalapját, hiszen a végrehajthatóság megszűnése a követelés jogalapját nem érinti, hanem egy utólag bekövetkezett változás, egy tény következménye.

Mindezt alátámasztja az is, hogy a Vht. 57. § (2) bekezdése kimondja, a végrehajtási jog elévülését általában kérelemre kell figyelembe venni, hivatalból pedig akkor vehető figyelembe, ha az alapjául szolgáló követelés elévülését is hivatalból kell figyelembe venni. A (3) bekezdés szerint, ha a végrehajtási jog elévülését a (2) bekezdés szerint figyelembe kell venni, a végrehajtási jog elévülési határidejének letelte után előterjesztett kérelemre nem lehet végrehajtást elrendelni, és a már elrendelt végrehajtást nem lehet folytatni.

Az Alkotmánybíróság 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában szintén megerősítette, hogy a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a bírósági, illetve hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is a jogállamiság, valamint a tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani.

Jelen eset megítélése során egyebekben irreleváns az a kérdés, hogy hivatalból kell-e az önkormányzati adóhatóságnak figyelembe vennie a végrehajthatóság elévülését, mivel a panaszos két alkalommal is jelezte, a szabálysértési hatóságnak címzett leveleit eljuttatva az önkormányzati adóhatósághoz, hogy álláspontja szerint a pénzbírság nem hajtható be rajta. Ugyan első alkalommal nem említette az elévülés szót, de szintén a közigazgatási hatósági eljárások fontos, alapvető szintű rendelkezése az, hogy a beadványokat tartalmuk szerint kell elbírálni [Ket. 37. § (1) bekezdés], a tartalom alapján pedig egyértelmű, hogy a végrehajthatóság kizártságára utalt a panaszos.

Ha el is fogadjuk az önkormányzati adóhatóság és a kormányhivatal érvelését, miszerint nem lehet tekintettel a végrehajtási eljárást folytató hatóság az elévülésre, mert azt a végrehajtást kérőnek kell vizsgálnia és erről értesítenie a végrehajtást folytatót, a panaszos beadványai nyomán legalább azt észlelnie kellett volna, hogy felmerült egy előkérdés, amely érinti a végrehajthatóság kérdését, és emiatt eljárását felfüggesztve egyeztetnie kellett volna a szabálysértési hatósággal.

Álláspontom szerint tehát mind a végrehajtást kérő, mind pedig a végrehajtást folytató hatóságnak észlelnie kellett volna, hogy olyan követelést érvényesítenek a panaszoson, amit az elévülés következtében nem tehetnének meg, ennek ellenére került sor a panaszos gépjárművének lefoglalására, majd forgalomból történő kivonására, végül pedig ismételten a fizetésből való letiltásra, amely aztán, két évvel az elévülést követően eredményre vezetett.

A végrehajtás során az ingó dolog, jelen esetben a gépjármű lefoglalása annak értékesítése és az értékesítésből befolyt vételárból a tartozás kiegyenlítése érdekében történik, vagyis a lefoglalás ezen típusa érinti a tulajdonhoz való jog lényegét. A gépjármű lefoglalása emellett lehet biztosítéki célú, ekkor értékesítésére csak akkor kerül sor, ha a tartozás behajtása egyéb cselekmények útján csak aránytalanul hosszú idő alatt kerülne sor [Art. 154. § (2) bekezdés] A járműnyilvántartásba bejegyzik az elidegenítési és terhelési tilalmat, illetve kivonják a forgalomból. Ez utóbbi eset nem feltétlenül vezet a tulajdon elvonásához, azonban a használati jogot megszünteti.

Nyilvánvaló, hogy ha valaki jogsértést követ el és a jogalkalmazó emiatt vagyoni hátránnyal sújtja, tulajdonjogának korlátozása, vagy elvonása abszolút jogszerű, más a megítélése ennek azonban akkor, ha a követelést saját mulasztásából nem hajtja be az állam az elévülési időn belül. Az elévülést követően az állam elveszíti annak a lehetőségét, hogy jogszerűen behajtsa a követelést, és súlyos jogsértést követ el azzal, hogy ha ezt mégis megteszi, felhasználva a közhatalmat, amivel rendelkezik. Közhatalmi viszonyokban az elévülés gyakorlatilag egy büntetés, ami a lassú államot sújtja, még a bűncselekményekért való elítélés, illetve annak végrehajthatósága is elévül (bizonyos kivételektől eltekintve) egy idő után, így ennek szükségszerűen érvényesülnie kell a szabálysértések esetében is.

3) A panaszos két alkalommal is fordult beadvánnyal Berettyóújfalu Város Önkormányzatának Jegyzőjéhez, mint szabálysértési hatósághoz, ezek közül az elsőre nem kapott választ, a másodikra pedig azt a választ kapta, hogy a döntés nem vonható vissza. Tisztázatlan, hogy az első beadványt megkapta-e egyáltalán a szabálysértési hatóság, azonban az önkormányzati adóhatóság által mellékelte iratok között szereplő feladóvevény szerint a panaszos egyértelműen postára adta azt és a címzés is helytálló, így döntésem alapjául elfogadtam, hogy a hatóság megkapta a beadványt, azonban arra nem válaszolt. A második beadványt a hatóság elbírálta, az elévülést nem vizsgálta, pusztán azt a tájékoztatást adta, hogy döntését nem vonhatja vissza. A fentiekben már megállapítottam, hogy a szabálysértési hatóságnak az abszolút elévülés beálltát követően intézkednie kellett volna annak érdekében, hogy a végrehajtási eljárás véget érjen és ne foganatosítsanak a panaszossal szemben újabb és újabb végrehajtási cselekményeket. Jelentésem jelen részében arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog megköveteli azt, hogy a hatóság az eljárásához kapcsolódó beadványokra érdemben válaszoljon, a szabálysértési hatóság pedig az első beadványra egyáltalán nem reagált és a második alapján sem állítható egyértelműen, hogy érdemben megvizsgálta volna a panaszos kifogását és arra részletes, jogszabályi hivatkozással ellátott választ adott volna. Ha ezt megteszi, nyilvánvalóan észlelte volna maga is az elévülés beálltát és nem arról tájékoztatja a panaszost 2014. február 17-én, hogy a szabálysértési határozatot a bíróság (2009-ben) hatályában tartotta, és ezért az végrehajthatóvá vált.

4) *Összefoglalásul megállapítom, hogy Berettyóújfalu Város Önkormányzatának Jegyzője, mint szabálysértési hatóság azzal, hogy nem vizsgálta az elévülés beálltát és nem gondoskodott a végrehajtási eljárás befejezéséről, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Mulasztása következményeképpen a panaszos járművét előbb lefoglalták, majd kivonták a forgalomból, illetve a munkabérét is letiltották, és ezzel a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Azzal pedig, hogy a panaszos beadványait nem bírálta el, illetve nem érdemben bírálta el, szintén a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

Hasonlóképpen, Budapest Főváros IX. Kerület Ferencvárosi Polgármesteri Hivatal Jegyzője, mint önkormányzati adóhatóság a tisztességes hatósági eljárással összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy nem vette hivatalból figyelembe a követelés elévülését, és noha felmerült a kérdés, nem kísérelte meg tisztázni a végrehajthatóságot.

5) Tekintettel arra, hogy elévült követelést hajtottak végre a panaszoson, az elévülési időt követő cselekményeknél helyre kell állítani az elévülést követő, a végrehajtási cselekményeket megelőző állapotot. Ennek megfelelően, ha még nem került rá sor, a járművet vissza kell helyezni a forgalomba, mellyel kapcsolatban költség a panaszost nem terhelheti, a munkabéréből letiltott bírságösszeget pedig vissza kell fizetni, az ugyanis nem önkéntes teljesítés eredménye.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem:

– Berettyóújfalui Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjénél, hogy gondoskodjon az elévülést követően fogantatott intézkedések hatálytalanításáról,

Budapest Főváros IX. Kerület Ferencvárosi Polgármesteri Hivatal Jegyzőjénél, hogy a jövőben az általa fogantatott végrehajtási eljárások során fokozottan ügyeljen a követelések elévülésére.

Az Ajbt. 33. § (1) bekezdése alapján a legfőbb ügyész útján kezdeményezem az illetékes közérdekvédelmi ügyészség fellépését.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1559/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya 2004-ben született gyermeke apai kapcsolattartása ügyében kérte a segítséget. A beadvány szerint a panaszos az apai kapcsolattartás végrehajtás tárgyában 2013. június 10-én, majd ezt követően többször nyújtott be kérelmet Budapest Főváros Kormányhivatal XIII. kerületi Gyámhivatalához (a továbbiakban: gyámhivatal). Sétélmezte, hogy az eljárások során a hatóság minden esetben az ügyintézési határidőt túllépve hozott döntést. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A gyámhivatal vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) 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)

– A gyermek 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)

Az alkalmazott jogszabályok

1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.) [hatályos: 2014. március 15-éig]

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről [új Ptk. – hatályos: 2014. 03. 15-től]

A megállapított tényállás

A gyermek kapcsolattartási ügyében 2013 májusától kezdődően mindkét szülő – a folyamatban lévő házasság felbontása és járulékai tárgyában bírósági eljárással egyidejűleg – számos kérelemmel fordult a gyámhivatalhoz a per során ideiglenes intézkedéssel szabályozott kapcsolattartás végrehajtása tárgyában. Emellett a panaszos több alkalommal jelezte, hogy az apa a kapcsolattartások idején veszélyezteti a gyermeket (pl. aquapark szolgáltatásainak helytelen használata, a gyermek esetenkénti kései lefektetése, a gyermek tanulmányainak nem megfelelő támogatása). A kérelmek tartalmuk szerint a külön élő szülő kapcsolattartásának korlátozására irányultak.

A rendelkezésekre álló iratok szerint, a 2013 májusában elmaradt kapcsolattartás tekintetében első fokú döntés, a kérelem benyújtását követő több mint három hónap múlva született. 2013 novemberében a panaszos kérte az ügyintéző eljárásból való kizárását és maga az az előadó is jelezte, hogy túlterheltsége miatt az ügyintézési határidőket nem tudja tartani. Erre tekintettel 2013. november 8-tól a gyámhivatal vezetője folytatta a folyamatban lévő eljárásokat és az ezt követően benyújtott kérelmek tárgyában is ő jár el. Az ügyintézési határidők lejjebb szorítása mellett ezt követően is történt azonban ügyintézési határidő túllépés. A határidő túllépés miatt a hivatalvezető a Ket. 33/A. §-ában foglalt intézkedéseket megtette.

A hivatalvezető 2014. április 17-én kelt válaszában a szülői kérelmeket a gyámhivatal már elbírálta, több esetben másodfokú döntés is született. Az apa 2014. március 26-án benyújtott végrehajtási kérelmének elbírálása pedig folyamatban volt. A hivatalvezető tájékoztatása szerint a gyámhivatal a konkrét ügyben és általánosságban is fokozott figyelmet kíván fordítani az ügyintézési határidő betartására, indokolt esetben az ügyintézési határidő meghosszabbítására vonatkozó rendelkezésre. A hivatalvezető álláspontja szerint az ügyben benyújtott kérelmek vonatkozásában a szülők közötti megromlott viszony, a megfelelő kommunikáció hiánya is motivációval bírt. A helyzet további fennállása esetén a hivatal az új Ptk. rendelkezéseit alkalmazva a gyermekvédelmi közvetítői eljárás alkalmazását is indokoltnak látja.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró gyámhivatalra kiterjed vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos 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 állampolgári jogok országgyűlési biztos a 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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.

A gyermek a 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 kötelességét 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. Ez az alaptétel megtalálható a Gyermekjogi Egyezmény Preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek – figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára – különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

III. Az ügy érdemében

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek „*mindenek felett álló*” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, miszerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul.

A gyermekkel való kapcsolattartásra a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint elsősorban a szülő jogosult. A különélő szülővel való személyes és közvetlen kapcsolatot fenntartása alapvető gyermeki jog. A különélő szülőnek joga és egyúttal kötelezettsége is a kapcsolattartás. A gyermeket nevelő szülő pedig köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani.² A Gyer. – az eljárás megindításakor hatályos – 33. § (1) bekezdése szerint: „*A kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozat végrehajtása iránti kérelem benyújtásának*

a) a kapcsolattartás pótlására, ennek hiányában a kapcsolattartásra – a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatban – előírt határidő elteltétől, illetve

² Gyer. 28. § (1) bek., Csjt. 92. § (1) bek.

b) a (2) bekezdés szerinti veszélyeztető magatartás tudomásra jutásától számított 30 napon belül van helye.

(2) A gyermek fejlődését veszélyezteti, ha a kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett a kapcsolattartást rendező egyezségben, illetve a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatban foglaltaknak önhibájából ismételten nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, és ezáltal nem biztosítja a zavartalan kapcsolattartást.

(4) Ha a gyámhivatal az (1)-(2) bekezdésben foglaltak vizsgálata során megállapítja az önhiba fennállását, a végrehajtás iránti kérelem beérkezését követő naptól számított harminc napon belül végzéssel elrendeli a végrehajtást. A végrehajtást elrendelő végzésben a mulasztó felet

a) felhívja, hogy a végzés kézhezvételét követően esedékes kapcsolattartásnak a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozat szerinti időpontban és módon tegyen eleget, illetve hagyjon fel a gyermeknek a másik fél ellen történő nevelésével,

b) figyelmezteti az a) pont szerinti kötelezettség önhibájából történő nem teljesítésének jogkövetkezményeire,

c) kötelezi a kapcsolattartás megghiúsítása folytán keletkezett igazolt költségek viselésére.

(5) Ha a kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett a (4) bekezdés szerinti végrehajtást elrendelő végzésben foglalt kötelezettségének nem tesz eleget, a meghatározott cselekmény végrehajtása esetén igénybe vehető eszközökön túl a gyámhivatal kérelemre, a kérelem beérkezését követő naptól számított harminc napon belül végzéssel

a) a gyermekjóléti központ kapcsolatiügyeletének, illetve a gyermekjóléti szolgálatnak a közreműködését vagy a védelembe vétel elrendelését kezdeményezheti, ha a kapcsolattartás gyakorlása konfliktusokkal jár, folyamatosan akadályokba ütközik, illetve a felek között kommunikációs zavarok állnak fenn,

b) a gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás igénybevételét kezdeményezheti azzal, hogy amennyiben a felek bejelentik a gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevételére vonatkozó szándékukat, a 30/A. § (2) bekezdése alapján felfüggeszti a végrehajtási eljárást.

(7) Ha a kapcsolattartásra kötelezett a gyermeket bizonyíthatóan folyamatosan a kapcsolattartásra jogosult ellen neveli és a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatnak a (4)-(5) bekezdés szerinti végrehajtási intézkedések ellenére sem tesz eleget, a gyámhivatal

a) a gyermek elhelyezésének megváltoztatása iránt pert indíthat, feltéve, hogy az elhelyezés megváltoztatása a kiskorú gyermek érdekében áll,

b) feljelentést tesz a Gyszr. 8. §-a (2) bekezdésének a) pontja alapján a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1978. évi IV. törvény) 195. § (4) bekezdése szerinti kiskorú veszélyeztetése, illetve a 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) § (1) bekezdése szerinti kiskorúval való kapcsolattartás akadályozása miatt.”

A 2014. március 15-én hatályba lépett új Ptk. 4:177. § -a alapján a gyámhivatal – ha megítélése szerint az a gyermek érdekében áll – a szülők számára hivatalból is elrendelheti a közvetítői eljárás igénybevételét.

A mediáció a vitarendezésnek olyan formája, amelyben egy pártatlan harmadik fél, a mediátor segíti a feleket az érdekeiknek megfelelő és mindegyiküknek elfogadható megállapodás létrehozásában. A mediáció sajátos konfliktuskezelő, vitarendező eljárás. Célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján – a vitában nem érintett, közvetítő bevonása mellett – a vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása. A közvetítő feladata, hogy a közvetítés során pártatlanul, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint közreműködjön a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában. Minderre tekintettel a közvetítői eljárás igénybevételét indokoltnak tartom.

A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést 2013-ban az eljárás megindulásától számított harminc napon belül kellett meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.

Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének időtartama. A hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam az ügyintézési határidőbe ugyancsak nem számítható bele.

A Ket. vonatkozó rendelkezése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.³

A hivatkozott törvény 33/A. §-a kimondja, ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét a központi költségvetésnek fizeti meg.

Megállapítható, hogy a gyámhivatal a 2013. évben indult a kapcsolattartás végrehajtására, illetve a korlátozására vonatkozó kérelmekről minden esetben az eljárási határidőt túllépve döntött, a Gyer. 33. § (5) bekezdésének a) és b) pontjaiban foglalt lehetőségekkel (a gyermekjóléti központ kapcsolatügyelet, illetve a gyermekjóléti szolgálat közreműködése, mediációs eljárás igénybevétele, védelembe vételi eljárás kezdeményezése) nem élt.

Mindebből következően megállapítottam, azzal, hogy a gyámhivatal késedelmesen hozta meg a szülői kapcsolattartás tekintetében releváns döntését, visszásságot idézett elő a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Megállapítom továbbá, hogy a Gyer. hivatkozott rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása sértette a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, ezáltal a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézte elő.

A visszásság megállapítása mellett megjegyzem, hogy a kapcsolattartási ügyekben folytatott eljárásokban, amikor mindkét szülő, a másik szülő veszélyeztető magatartását hangsúlyozva folyamatosan bizonyítási eljárást (tanúk meghallgatása iratok, beszerzése stb.) indítványoz, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, az eljáró hatóság a gyermek legfőbb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja csak meghozni.

Végül – hangsúlyozva, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény vizsgálati lehetőségemet a hatóságokra korlátozza, intézkedési lehetőségem magánszemélyekkel szemben akkor sincs, ha a rendelkezésekre álló adatok alapján a gyermek alapvető jogainak érvényesülését magánszemély sérti, vagy azok érvényesülését gátolja – mint a gyermeki jogok érvényesüléséért (is) felelős ombudsman elengedhetetlennek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.

³ Ket. 50. § (1), (4), (5) és (6) bekezdés

A Gyermekjogi Egyezmény, az eljárás megindulásakor hatályos Csjt., valamint a jelentésem írásba foglalásakor már hatályba lépett új Ptk. egyaránt rögzíti a gyermek jogát a különélő szülőjével való közvetlen és személyes érintkezéshez. A Családjogi Könyv a különélő szülőt nem csupán jogosítja, de kötelezi is a gyermekével való kapcsolattartásra. A gyermeket gondozó szülőt pedig kötelezi a zavartalan kapcsolattartás biztosítására. A Legfelsőbb Bíróság elvi élel mutatott rá,¹ hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért. A házasság felbontása ennél fogva nem járhat azzal a következménnyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse. Mind a szülőnek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, a gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Álláspontom szerint a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől. A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, illetőleg a kapcsolattartási konfliktusok miatt folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését a szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége. Álláspontom szerint a felhívott alapjog érvényesülése szempontjából a szülők együtt/vagy különélése nem bír jelentőséggel, a családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett szülő egyaránt felelős.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. kerületi Gyámhivatala vezetőjét*, hogy

a/ eljárásai és döntései során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására,

b/ a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekeinek érvényesülése érdekében fontolja meg, a gyermek védelembe vétele tárgyában indítandó eljárás megindításának, illetve a szülők számára közvetítői eljárás igénybevétele elrendelésének indokoltságát.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

¹ 17. számú Irányelv a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1602/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Weinbrenner Ágnes

Az eljárás megindítása

Beadványában a panaszos külföldön történt születése hazai anyakönyvezése iránt előterjesztett kérelmére indult eljárásban megállapított születési nevének, valamint szülei nevének kijavításával kapcsolatban kérte a segítségemet.

Az ügyben a Fővárosi Törvényszék 2014. január 23-án hozott ítéletében elrendelte a hazai születési anyakönyv bejegyzésének kijavítását. A panaszos sérelmezte, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Állampolgársági Igazgatósága – beadványa hivatalomhoz történt megküldéséig, 2014. március 11-ig – nem tett eleget a bíróság ítéletében foglaltaknak. A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól (a továbbiakban: BÁH).

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III.7.) BM rendelet (a továbbiakban: Ar.)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: At.)
- Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.)

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes ügyintézéshez való jog: *„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.”* [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés]

A megállapított tényállás

A panaszos 2011. június 15-én kezdeményezte külföldön történt születésének hazai anyakönyvezését. A BÁH a 2013. február 27. napján kelt határozatával – egyebek mellett – elutasította a panaszos saját és szülei születési nevének kijavítása iránti kérelmét. A döntés indokolása szerint – az Ar. 30. § (2) és 81/D. § (1) bekezdéseire figyelemmel – a panaszos a kérelmében foglaltakat nem tudta hitelt érdemlően igazolni.

A panaszos keresetet terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon a jogerős határozat születési nevek kijavítása iránti kérelme elutasítására vonatkozó rendelkezései hatályon kívül helyezése és a BÁH új eljárásra kötelezése iránt. Keresetéhez mellékelte a Magyarországon kiállított magyar személyazonosító igazolványa és a lakcímet igazoló hatósági igazolványa, valamint szülei halotti anyakönyvi kivonatainak másolatait.

Az elsőfokú bíróság a BÁH határozatát hatályon kívül helyezte és új eljárásra kötelezte. Az ítélet indokolásában a bíróság az At. 27. § (1) és (2) bekezdései, 27/A. § (1)-(3) bekezdései, valamint az Ar. 81/D. § (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a hazai anyakönyvezés során a külföldi okiratban, és nem a külföldi okirat fordításában szereplő nevet kell feltüntetni még akkor is, ha a fordítás hiteles. Rögzítette továbbá, hogy bár a panaszos és szülei születési neve az egyes okiratokban eltérően szerepelnek, azonban a panaszos hosszú évtizedek óta – a magyar hatóságok által is elismerten – azt a nevet viseli, melyre a hazai anyakönyvi bejegyzés kijavítását kérte. A megismételt eljárásra nézve a bíróság előírta a hazai anyakönyvi bejegyzés kijavítását a panaszos és szülei által évtizedek óta viselt nevekre.

A BÁH az elsőfokú ítélet megváltoztatása és a panaszos keresetének elutasítása iránt fellebbezést terjesztett elő. Fellebbezési ellenkérelmében a panaszos az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte, annak helyes indokai alapján.

A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletének indokolása szerint, a panaszos házasságkötése és magyar állampolgárságának megszerzése idején (1972) hatályban volt, az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról szóló 38/1963. (XII.25.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 46. § (2) bekezdése szerint a magyar állampolgár születését a magyar anyakönyvbe akkor is be kell jegyezni, ha a magyar állampolgárságot születése, illetőleg házasságkötése után szerezte meg. A Kormányrendelet 47. § (2) bekezdése kimondta, hogy a hazai anyakönyvezés iránti eljárást hivatalból is meg kell indítani, ha magyar állampolgár külföldön történt születéséről az anyakönyvvezető tudomást szerez. Így a panaszos születését a hazai anyakönyvbe a magyar állampolgárság megszerzését követően hivatalból kellett volna bejegyeznie az anyakönyvi hatóságnak, mely a mulasztást a panaszos gyermekeinek születése anyakönyvezésekor sem pótolta. Ennek következtében a panaszos évtizedek óta él Magyarországon az általa kérelmezett néven, így szerepel valamennyi hatósági nyilvántartásban és hatósági igazolványban, e névvel szerezte meg a magyar állampolgárságot is. A panaszos szülei szintén a kérelmezett neveken szerepelnek valamennyi hatósági nyilvántartásban, igazolványban, és más közokiratokban.

A törvényszék kifejtette, hogy a panaszos és szülei által használt, és korábban a magyar hatóságok részéről többször is elismert, az egyes közokiratokban és hatósági nyilvántartásokban szereplő nevek évtizedekkel későbbi kijavítása súlyosan sérti a panaszos Alaptörvényben is rögzített emberi méltósághoz való alapjogát. Amennyiben a hatóság a jogszabályi kötelezettségének a honosítást követően eleget tett volna, akkor a panaszos születésének anyakönyvezésekor a házassági anyakönyvi kivonat és a honosítási okirat tartalmával egyezően, az ott követett névirási gyakorlatnak megfelelően rögzítette volna a közokiratban a panaszos és szülei nevét, vagy már akkor – időben korrigálhatóan – fény derült volna az eltérő anyakönyvezési gyakorlatra. A hatóságok a jogszabályi kötelezés ellenére elmulasztották a panaszos születésének hazai anyakönyvezését, mely mulasztás nem róható a panaszos terhére.

A törvényszék az elsőfokú bírósággal egyezően arra a következtetésre jutott, hogy a magyar anyakönyvekben a panaszos és szülei nevét a panaszos által kérelmezett formában kell feltüntetni. A Fővárosi Törvényszék 2014. január 23-án hozott ítéletében elrendelte a hazai születési anyakönyv bejegyzésének a panaszos kérelmének megfelelő kijavítását. A másodfokon is pernyertes panaszos másodfokú perköltségének 15 nap alatt történő megfizetésére kötelezte a bíróság a BÁH-ot, a fellebbezési illetéket – a panaszos személyes illetékmentessége folytán – az állam viselte.

2014. március 19-én kelt levelében a panaszos a BÁH-hoz fordult és az ítéletben foglaltak végrehajtásának és a perköltség megfizetésének várható időpontja iránt érdeklődött.

2014. március 26-án kelt levelében a BÁH arról tájékoztatta a panaszost, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, illetőleg a Fővárosi Törvényszék döntésének

megfelelően, a születési anyakönyvi bejegyzés kijavítása megtörtént. A javított adatokat tartalmazó anyakönyvi kivonatot írásbeli kérelemre állítanak ki. Az anyakönyvi kivonat kiállítása illetékköteles eljárás, a 2000 Ft összegű illetéket illetékbélyeg formájában, a kivonat kiállítása iránt előterjesztett kérelemre kell leróni. A tájékoztatás tartalmazta azt is, hogy a bíróságok által megítélt perköltség megfizetése folyamatban van.

2014. április 8-án kelt levelében a panaszos jogi képviselője azzal kereste meg a BÁH-ot, hogy álláspontja szerint a másodfokú bíróság ítélete alapján a panaszos részére illetékmentesen kötelesek kiállítani a javított adatokat tartalmazó anyakönyvi kivonatot, tekintettel arra, hogy 2011-ben a születési anyakönyvi kivonat kérelmezésekor a panaszos már leróta az illetéket. Hozzátette, hogy az nem róható fel a panaszosnak, hogy akkor a BÁH helytelen adatokat tartalmazó anyakönyvi kivonatot állított ki.

2014. május 8-án kelt válaszában a BÁH arról tájékoztatta a jogi képviselőt, hogy a bíróság ítélete nem kötelezte a BÁH-ot arra, hogy illetékmentes anyakönyvi kivonatot állítson ki a panaszos részére, kizárólag az anyakönyvi bejegyzés ítélet szerinti kijavítására terjedt ki a kötelezettsége, melynek a 2014. március 26-án kelt tájékoztatásának megfelelően maradéktalanul eleget tett. A BÁH azt is kifejtette, hogy az Itv. 33. § (2) bekezdésének 5. pontja sorolja fel azokat az eseteket, amikor az anyakönyvi kivonat illetékmentesen kiállítható. A születés hazai anyakönyvezését követően a panaszosnak 2011. december 7-én elküldték az első illetékmentes kivonatot, melyet a visszaérkezett tértivevény tanúsága szerint 2011. december 12-én vett át. Hozzátette, hogy amennyiben a panaszos az eredeti születési anyakönyvi kivonatot érvénytelenítés céljából visszaküldi, illetékmentesen kiállítják részére a javított adatokat tartalmazó anyakönyvi kivonatot.

2014. május 26-án kelt levelében a panaszos kérelmezte a javított adatokat tartalmazó anyakönyvi kivonat kiállítását, és visszaküldte a korábban kiállított okiratot.

2014. június 4-én kelt levelében a BÁH tájékoztatta a panaszost az eredeti anyakönyvi kivonat érvénytelenítéséről és megküldte részére a javított adatokat tartalmazó kivonatot.

Vizsgálatom során küldött megkeresésemre a BÁH arról tájékoztattott, hogy eleget tett a Fővárosi Törvényszék ítéletében foglaltaknak és kijavította az anyakönyvi bejegyzést. Erről és a perköltség megfizetésére tett intézkedésről 2014. március 26-án tájékoztatta a panaszost. Megkeresésemre adott válaszában a BÁH kifejtette, *hogy álláspontja szerint, eljárása során nem sértette meg a panaszos törvényben biztosított jogait és érdekeit, az ítéletben foglalt kötelezettségét teljesítette, a születési anyakönyvi kivonatot kijavította.*

Tehtett arra, hogy a BÁH kifejezett kérésem ellenére sem tájékoztattott az eljárására vonatkozó határidők alakulásáról, válasza kiegészítésére kértem.

A BÁH újabb tájékoztatása szerint, a Fővárosi Törvényszék ítéletéről 2014. február 14-én értesült, a panaszos és szülei születési nevének kijavítását azonban csak 2014. március 26-án teljesítette.

A kijavítás tényéről a BÁH a panaszos megkeresésére válaszolva, 2014. március 26-án kelt levelében tájékoztatta a panaszost, aki a levelet – a tértivevény tanúsága szerint – 2014. március 28-án vette át. A BÁH tájékoztatása szerint, a Fővárosi Törvényszék ítélete kizárólag *„az anyakönyvi bejegyzés kijavításáról rendelkezik, a panaszos értesítésére vonatkozó kötelezést nem tartalmaz. Ugyancsak nem kötelezte a bíróság a BÁH-ot arra, hogy a panaszos részére akár illeték ellenében, akár illetékmentesen anyakönyvi kivonatot állítson ki. A panaszos 2014. március 19-én kelt levelében nem kérte anyakönyvi kivonat kiállítását és kivonat kiállítására a bíróság sem kötelezte a BÁH-ot. A BÁH 2014. március 26-án kelt tájékoztatásával a kivonat kiállításának lehetőségére és módjára csupán felhívta az ügyfél figyelmét.”*

A BÁH főigazgatója kifejtette továbbá, hogy a panaszos születésének hazai anyakönyvezésekor hatályban volt At. 40. § (4) bekezdése szerint a születés anyakönyvezését követően az érintett részére egy ízben hivatalból illetékmentes anyakönyvi kivonatot kell

kiállítani. Az Itv. 33. § (2) bekezdésének 5. pontja sorolja fel azokat az eseteket – többek között az At.-ban megjelöltet is –, amikor az anyakönyvi kivonat illetékmentesen adható ki. Egyéb esetben az Itv. XXI. Melléklet 3. pontjában foglaltak értelmében az anyakönyvi kivonat kiállítása iránti eljárás illetéke kivonatonként 2000 Ft. A panaszos születése hazai anyakönyvezését követően az illetékmentesen kiállított anyakönyvi kivonatot 2011. december 12-én átvette. A BÁH álláspontja szerint, azzal, hogy a 2014. május 8-án küldött tájékoztatásában mégis felajánlotta az anyakönyvi kivonat illetékmentes kiállítását az eredeti anyakönyvi kivonat érvénytelenítés céljából történő visszaküldése és érvénytelenítésére vonatkozó kérelem benyújtása esetén, nem sérültek az ügyfél jogai, éppen ellenkezőleg, a BÁH ezzel az ügyfélterhek csökkentése érdekében járt el.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint: Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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 Kormány Tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet 1. mellékletében foglaltak szerint a BÁH központi államigazgatási szerv, amely az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá az adott ügygel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget Alaptörvényben biztosított mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, és alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélését célzó alapjogi teszteseteket. Az Alaptörvény és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, és amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege lényegében megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alapjogok és az alkotmányos követelmények tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek ellentétesek volnának az Alkotmány 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.*”

A 13/2013. (VI.17.) AB határozatában kimondta, 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.”

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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*. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák*. Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül a jogbiztonság szenved sérelmet.²

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság elvéből adódó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*.³

Az Alkotmánybíróság többször kifejtette, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte*.⁴ Több ízben rámutatott, hogy az államszervezet demokratikus működése megköveteli, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tegyen az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az állam kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.⁵

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *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*. Az Alaptörvény e cikkében az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált megfelelő ügyintézéshez, „jó közigazgatáshoz” való jog elemeként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét – a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is.

A tisztességes eljáráshoz 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. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok*

¹ 9/1992. (I.30.) AB határozat

² 75/1995. (XI.21.) AB határozat

³ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

⁴ 1160/B/1992. AB határozat

⁵ 36/1992. (VI.10.) AB határozat

alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.⁶

A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint a tisztességes eljárás (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' [...]”

Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.⁷

III. Az ügy érdemében

1. A panasz tárgyában

A Ket. indoklása szerint: „A törvény alapvető célja, hogy az ügyfelek érdekeit szolgálja: az ő eljárási terheit könnyítse, jogaik érvényesülését segítse elő, számukra tegye egyszerűbbé, gyorsabbá és átláthatóbbá a közigazgatási eljárást, akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos – nem túl terhes – többletfeladatokat hárít a közigazgatási szervekre. Az ügyfelek egyes – a közigazgatási eljárásban is érvényesítendő – alkotmányos jogait azonban sohasem önmagában kell szemlélni, és a rájuk vonatkozó szabályozásnak sem önmagában és önmagáért valónak kell lennie. Minden egyes ilyen, alapjogot érintő szabályozást más alapjogokkal kiegyensúlyozva, azokkal összefüggésben és lehetőség szerint a nagyobb súlyú érdeknek és az azt biztosító alapjogoknak elsőbbséget biztosítva kell megoldani. A törvény ezt az alkotmányos elvre épülő követelményt is teljesíteni kívánja.”

Az érintett alapvető jogokat alapelvi szinten a Ket. is szabályozza, az 1. § (1) és (2) bekezdései szerint: „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 7. § előírja, hogy: „A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.” A törvényhez fűzött magyarázat szerint: „A hatékonyság szakszerűséget, egyszerűséget, gyorsaságot és költségtakarékosságot jelent, amely feltételezi az ügyintézéshez való hozzáértést, a korszerű bürokrácia mentes eljárást, a hatékony üzemszervezést.

Az elv egyszerre határoz meg követelményt a hatóság és a jogalkotás részére. [...] Az alapelvnek ugyanis az egyik legfontosabb összetevője, hogy az eljárást a résztvevőinek a lehető legkevesebb adminisztratív terhet, költséget okozva lehessen lefolytatni. Az adminisztratív terhek csökkentésének alapelve különösen, de nem kizárólagosan a költségtakarékosság, valamint az időhatékonyság elvét foglalja magában.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében kifejezetten megfogalmazza, hogy: „Az ügyfeleket

⁶ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 270.o.

⁷ 11/1992. (III.5.) AB határozat, 49/1998. (XI.27.) AB határozat, 5/1999. (III.31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat

megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.” Ez a törvényi alapelvként megfogalmazott alapvető jog a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes, ennek révén érvényesül az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében foglalt alapelv az eljárások során.

A magyarázat szerint: „A korrekt ügyintézés egyik eleme, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban ésszerű határidőn belül kell döntést hozni [72/1995. (XII. 15.) AB határozat; 1/2010. KJE].” „A tisztességes ügyintézéshez való jog szelvényjoga az ésszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog, amelyet részben az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések hivatottak garantálni.”

A vizsgált ügyben a Fővárosi Törvényszék ítéletében nem írt elő ugyan határidőt a BÁH számára a hazai anyakönyvi bejegyzés kijavítására, a Ket. 33. § (1) bekezdése azonban előírja az eljárási cselekmény teljesítésének határidejét: „[...] Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.” Ennek megfelelően az anyakönyvi bejegyzést az ítélet kézhezvételét követően haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül ki kellett volna javítani a bíróság ítéletében foglaltak szerint. Az anyakönyvi bejegyzés kijavítására azonban csupán a panaszos megkeresését követően, kvázi arra reagálva került sor 2014. március 26-án, a panaszosnak küldött válaszlevél keltének napján.

A BÁH tájékoztatása szerint, a Fővárosi Törvényszék ítélete kizárólag az anyakönyvi bejegyzés kijavításáról rendelkezett, a panaszos értesítésére vonatkozó kötelezést nem tartalmazott. Ugyanakkor mind az Ar., mind a Ket. kötelezi a hatóságot az ügyfél értesítésére. Az Ar. 26. §-a rendelkezik az anyakönyvezett adat kijavításáról, amit kérelemre vagy hivatalból kell elvégezni, és úgy rendelkezik, hogy a kijavítást az utólagos bejegyzés szabályai szerint kell teljesíteni.

Az Ar. 70. § (1) bekezdésének a) pontja előírja az anyakönyvvezető számára, hogy az utólagos bejegyzést követően illetégmentesen kiadja az anyakönyvi kivonatot, ha a kijavításra vagy kiegészítésre az anyakönyvvezető vagy más szerv hibájából került sor. Mivel a bíróság ítéletében egyértelműen kifejtette, hogy az eljáró hatóság hibázott a panaszos és szülei nevének megállapításakor, a panaszos részére illetégmentes anyakönyvi kivonatot kellett volna kiállítani.

Tekintettel arra, hogy a panaszost a bírósági eljárás során személyes illetégmentesség illette meg, az eljáró hatóságnak alappal kellett volna feltételeznie, hogy a panaszost a Ket. 159. § (1) bekezdése alapján is költségmentesség illette meg; és e jogának érvényesítésében segítenie kellett volna. A Ket. 5. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak szerint ugyanis: „A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.”

A Ket.-hez fűzött magyarázat szerint: „A közigazgatási hatóságok tájékoztatási kötelezettsége magában foglalja a jogi képviselet nélkül eljáró ügyfél tájékoztatását az ügyre irányadó jogszabályi rendelkezésekről, a kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeiről, a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Sőt, a Ket. 5. § (3) bekezdése értelmében jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is. A közigazgatási bírói gyakorlat szerint a hatósági tájékoztatás, az ügyfelek aktív segítése a jó közigazgatás megteremtésének alapvető feltétele.”

A jogalkalmazó hatóságoknak fokozott figyelmet kell fordítaniuk ügyfél kitanítási kötelezettségükre. Ez a kötelezettség nem csupán akkor terheli a hatóságot, ha ennek révén munkaterhe csökken, hanem akkor is, ha emiatt többlet feladata keletkezik. Az ügyfél megfelelő jogi tájékoztatását az eljárás egész tartama alatt biztosítani kell annak megelőzése érdekében, hogy az ügyfél hiányos jogi ismeretei miatt hátrányos helyzetbe kerüljön az eljárás során. Ebből következően a tájékoztatásnak az ügyfél körülményeire, helyzetére tekintettel személyre szabottnak kell lennie. Mindezért az eljáró hatóságra rótt azon kötelezettséget, mely szerint „előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását”, kiterjesztően kell értelmezni, beleértve azon kötelezettséget is, hogy a hatóság az ügyfélnek nyújtott jogi tájékoztatás révén is elősegíti az ügyfelet terhelő kötelezettségek teljesítését.⁸

Tekintettel arra, hogy az anyakönyvi bejegyzés kijavítása hatósági döntés kijavításának minősül, arra értelemszerűen vonatkoznak a Ket. 81/A. §-ban foglaltak; így a (4) bekezdés előírása is, mely szerint: „A kijavítást közölni kell azzal, akivel a kijavítandó döntést közölték.” Ennek megfelelően a BÁH-nak az anyakönyvbe bejegyzett adatok kijavításáról a Ket. szerint is hivatalból kellett volna tájékoztatnia a panaszost. A panaszosnak kiállítottak ugyan illetékmentes anyakönyvi kivonatot a javított adatokkal, a kiállítás jogalapja azonban hibás volt. A BÁH 2014. május 8-án kelt levelében tévesen tájékoztatta a panaszos jogi képviselőjét arról, hogy létezik olyan *törvényi lehetőség*, mely szerint *amennyiben a hibásan kitöltött anyakönyvi kivonatot érvénytelenítésre visszaküldi a kiállító hatóságnak, illeték megfizetése nélkül megküldik neki a javított adatokat tartalmazó új anyakönyvi kivonatot*. Ilyen lehetőségéről a jogszabályok azonban nem rendelkeznek.

Ítéletében a Fővárosi Törvényszék a másodfokon is pernyertes panaszos másodfokú perköltségének 15 nap alatt történő megfizetésére kötelezte a BÁH-ot.

A Ket. 109. § (3) bekezdése szerint: „Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak.” A Ket.-hez fűzött magyarázat szerint: „A közigazgatási perekben eljáró bíróság is véglegesen dönt a felek jogvitájáról, a felülvizsgált döntést kifejező közigazgatási jogviszonyról. E jogszabályi rendelkezés zárja ki azt, hogy a jogerős bírósági döntésnek meg nem felelő tartalommal kerülhessen végrehajtásra a felülvizsgált közigazgatási határozat, vagy kerülhessen éppen mellőzésre annak végrehajtása.” Azzal, hogy a BÁH a perköltség megfizetési kötelezettségének sem tett eleget március elejéig, nem tartotta be a Fővárosi Törvényszék ítélete rendelkező részének rá nézve kötelező határidőt tartalmazó előírását. Azzal, hogy a BÁH *elmulasztotta a bíróság őt kötelező ítéletében foglalt eljárási cselekmények határidő betartásával történő végrehajtását, valamint az anyakönyvi bejegyzés kijavításáról nem tájékoztatta hivatalból a panaszost illetékmentes anyakönyvi kivonat kiállításával, sérült a jogbiztonság követelménye és a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga*.

2. A vizsgált szerv együttműködési kötelezettsége tárgyában

A 2014. április 24-én kelt megkeresésemben arra kértem a BÁH főigazgatóját, hogy 30 napon belül tájékoztasson a panaszos és szülei nevének kijavításával kapcsolatos eljárásról, kiemelt figyelemmel az eljárási határidők betartására. Kértem az ügy tisztázását elősegítő dokumentumok csatolását is. Az egyes eljárási cselekmények végrehajtásának időpontjáról a BÁH nem tájékoztatott, és az iratokat is hiányosan küldte meg, ezért tájékoztatása kiegészítésére kértem. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény 30. cikkének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok

⁸ Lásd bővebben: Dr. Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. Harmadik átdolgozott, egybeszerkesztett kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 25-29.o.

biztosra az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti. A (2) bekezdés értelmében az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál. A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestem meg az érintett hatóságot – a BÁH-ot – amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. A BÁH azonban nem teljesítette kérésemet csak másodszori megkeresésemre.

Feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek kétséget kizáró módon, egyértelműen meghatározzák. Ezen eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja a hatáskörömbé utalt feladatok ésszerű határidők betartásával történő ellátását. Amennyiben a megkeresett szerv a törvényben meghatározott eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol (illetve nem teljes körűen válaszol), akadályoz az Alaptörvényben előírt feladataim ellátásában, lehetetlenné téve, vagy jelentősen megnehezítve az adott ügy körülményeinek feltárását és a szükséges intézkedések megtételét. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a BÁH megkereséseim maradéktalan teljesítésének elmulasztásával megsértette vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátozott feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet okozott.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját, hogy*

– a Ket. 4. § (2) bekezdésében foglalt kártérítési lehetőségről⁹ jelentésem kézhezvételét követően haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül tájékoztassa a panaszost;

– a jelen jelentés tartalmát ismertesse munkatársaival és juttassa érvényre a BÁH hatáskörébe tartozó eljárások során; és a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az ügyféli jogok érvényesítésének előmozdítására, valamint a vonatkozó jogszabályi előírások betartására;

– tekintse át a munkatársai számára kötelező képzések tematikáit, és fontolja meg azok ügyféli jogok érvényesítésének elősegítésével, valamint a Ket. szabályainak értelmezésével történő kiegészítést;

– a Ket. 33/A. §-ában foglalt központi költségvetés javára történő illeték-visszafizetési kötelezettségének¹⁰ tegyen eleget;

– teljes körűen és határidőben tegyen eleget az alapvető jogok biztosa megkereséseim alapuló válaszadási kötelezettségének.

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.

⁹ Ket. 4. § (2) bekezdés: *A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.*

¹⁰ Ket. 33/A. § (2) bekezdés: *A hatóság (1) bekezdés szerinti [illeték- vagy díjvisszafizetési-] kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült; ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által megfizetett rész arányában a központi költségvetésnek – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett számlaszámra – fizeti meg. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek.*

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1616/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Seres Péter

Az eljárás megindulása

A panaszos azért kérte segítséget, mert a Budakörnyéki Járási Földhivatal – a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala utasítása alapján – tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésekor nem vette figyelembe a Legfelsőbb Bíróság ügyvel kapcsolatos felülvizsgálati eljárásban hozott döntését, illetve e döntés lényegi tartalmának kifejezetten ellentmondott. Álláspontja szerint ennek következtében – az Alaptörvényben deklarált – több alapvető joga sérült. Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésekre álló információk alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszaesség gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során megbízott munkatársam személyesen meghallgatta a panaszos meghatalmazott képviselőjét.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

1. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.)
2. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)
3. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
4. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

Panaszos két, egymáshoz közeli budaörsi ingatlan társtulajdonosa. 2003. július 25-én egy nem tulajdonostárs vevő (a továbbiakban: Vevő) meg kívánta vásárolni az egyik ingatlan (a továbbiakban: 1. számú ingatlan) 3612/151848-ad és a szomszédos másik ingatlan (a továbbiakban: 2. számú ingatlan) 6132/78768-ad tulajdoni hányadát. Vevő az eladókkal adásvételi szerződést kötött.

Az elővásárlási joggal rendelkező tulajdonostársak közül Panaszos az adásvételi szerződést készítő ügyvéd értesítését átvéve – a törvényes határidőn belül – élt elővásárlási jogával és 2003. augusztus 6-án, a már létrejött szerződéssel megegyező tartalmú adásvételi szerződést kötött eladókkal. A szerződés aláírásával egyidejűleg Panaszos a vételárat a szerződést ellenjegyző ügyvédnél letétbe helyezte. Erről a Vevő értesítést kapott 2003. augusztus 7-én. Panaszos az általa kötött szerződés telekkönyvi bejegyzését kérte a Budakörnyéki Járási Földhivataltól. Kérelmét elutasították arra hivatkozással, hogy az érintett ingatlanrészekre időközben bejegyezték Vevő tulajdonjogát.

Panaszos ezt követően keresetet nyújtott be a Budai Központi Kerületi Bírósághoz annak megállapítását kérve, hogy elővásárlási jogával élve megszerezte a perbeli ingatlanok szerződésbe foglalt hányadait.

Kérte továbbá, hogy a bíróság keresse meg a földhivatalt annak érdekében, hogy az általa kötött szerződés alapján jegyezze be az ő tulajdonjogát. A tulajdoni lapon a perfeljegyzést feltüntették.

Az I. fokú bíróság a keresetnek helyt adott. Ítéletében kimondta, hogy megkeresi a földhivatalt Vevő tulajdonjogának törlése, illetve Panaszos tulajdonjogának bejegyzése érdekében.

Vevő fellebbezése folytán a Fővárosi Bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, a Panaszos keresetet elutasította.

A Fővárosi Bíróság – döntése jogerőssé válását követően, annak megküldésével – törölte az ingatlan-nyilvántartásban az érintett ingatlanokra vonatkozó perfeljegyzést. A perfeljegyzés törlésével lehetőség nyílt arra, hogy a tárgybeli tulajdoni hányadokra jogügyletek jöjjenek létre, és az azokkal kapcsolatos kérelmekről döntsön a földhivatal.

A perfeljegyzés törlését követően Vevő – rövid időn belül – a tárgybeli ingatlanhányadok egy-egy részét elajándékozta egy harmadik személy részére (Megajándékozott). (Az ajándékozás tárgya: Az 1. számú ingatlan 612/151848-ad része, és a 2. számú ingatlan 1226/78768-ad része.)

A Panaszos felülvizsgálati kérelme alapján a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága hatályon kívül helyezte a Fővárosi Bíróság ítéletét és kisebb szövegezésbeli módosításokkal az I. fokú ítéletet hagyta helyben (Pfv.VI.21 729/2007/7.).

A döntés rendelkező része az alábbiakat mondta ki:

A Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezi és a Budai Központi Kerületi Bíróság (...) számú ítéletét helybenhagyja az érdemi rendelkezések alábbi szövegezésbeli módosításával;

A bíróság megállapítja, hogy az alperesek között 2003. július 25. napján az (1. ingatlan) 3612/151848-ad tulajdoni hányadára és a (2. ingatlan) 6132/78768-ad tulajdoni hányadára megkötött adásvételi szerződés a felperessel szemben hatálytalan és a megjelölt tulajdoni hányadokra az adásvételi szerződés – a felperes 2003. augusztus 6. napján gyakorolt elővásárlási joga folytán – ugyanilyen tartalommal a felperes és a II.-III. r. alperesek között jött létre. Kötelezi a felperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg a II. r. alperesnek (...) forint vételárat.

Megkeresi a Budakörnyéki Földhivatalt, hogy a vételár megfizetésének igazolása után a felperes tulajdonjogát adásvétel jogcímén jegyezze be az I. r. alperes tulajdonjogának egyidejű törlése mellett.

A Legfelsőbb Bíróság ítéletét Panaszos – a vételár kifizetésének igazolásával együtt – megküldte a földhivatalnak, a Legfelsőbb Bíróság pedig közvetlenül is megkereste ítéletével az I. fokú hatóságot. A Budakörnyéki Járási Földhivatal az ítéleti rendelkezésnek megfelelő határozatot hozott (1. sz. határozat¹).

E határozattal szemben Vevő és Megajándékozott fellebbeztek. A Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala 2013. augusztus 13-án kelt végzésében az I. fokú határozatot megsemmisítette és annak ranghelyén új eljárást rendelt el (2. sz. határozat²). A végzés instrukciókat tartalmazott az I. fokú hatóság döntéséhez. A következőket mondta ki:

A 2004. évi CXL. Tv. 109. § (4) bekezdése alapján: „A hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.”

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az ajándékozás átvezetésekor az érintett ingatlanhányadra perindítás ténye nem volt feljegyezve, így (Megajándékozott) tulajdonjoga nem per kimenetelétől függő hatállyal került bejegyzésre a közhiteles nyilvántartásba.

¹ Budakörnyéki Járási Földhivatal 34075/2013/2007.

² Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala 30642/2013.

A Legfelsőbb Bíróság nem közigazgatási ügyben hozott döntése pedig sem a rendelkező, sem az indoklás tekintetében nem köti a Földhivatalt, így vizsgálni volt szükséges a bírósági döntés foganatosíthatóságát.

Mivel a bírósági döntésben megjelölt ingatlan tulajdoni hányadok tekintetében már csak részben volt tulajdonos az ítéletben I. rendű alperesként feltüntetett (Vevő), így csak az általa tulajdonolt és a II., illetve III. rendű alperesektől megszerzett ingatlanhányadok tekintetében lett volna bejegyezhető (Panaszos) tulajdonjoga. (...)

Teljesíthető rész kérése, illetve a nyilatkozattétel elmaradása esetén (Panaszos) tulajdonjogát – (Vevőnek Eladókkal, a II. és III. r. alperesekkel) kötött, bíróság által hatálytalanná nyilvánított szerződés által megszerzett, majd az ajándékozás által lecsökkent tulajdoni hányadának törlése mellett – (az 1. számú ingatlan tekintetében) a 3000/151848-ad részre, illetve (a 2. számú ingatlan tekintetében) a 4906/78768-ad részre be kell jegyezni vétel jogcímen azzal, hogy (Megajándékozott) ajándékozás jogcímen megszerzett tulajdoni hányada változatlanul, eredeti ranghelyén fennmarad.

Amennyiben (Panaszos) a bírósági ítélet által érintett teljes tulajdoni hányadra fenntartja kérelmet, úgy a beadvány teljesíthetlenség okán teljes egészében elutasítandó.

A másodfokú döntésnek megfelelően az I. fokú hatóság új eljárást indított, melyben 2013. augusztus 13-i keltezéssel hiánypótlási felhívást tartalmazó végzést hozott. A másodfokú hatóság instrukciója szerint arra várta a Panaszos nyilatkozatát, hogy a *teljesíthető részben* – tehát nem a teljes megvásárolt tulajdoni hányadra – fenntartja-e tulajdonjogának bejegyzése iránti kérelmét.

Panaszos úgy nyilatkozott, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntésének, tehát az eredeti adásvételi szerződésnek megfelelően tartja fenn kérelmét. Erre, valamint a másodfokú döntésére figyelemmel, a Budakörnyéki Járási Földhivatal, mint teljesíthetlent, elutasította a Panaszos bejegyzési kérelmet, és visszajegyezte a Vevő és a Megajándékozott tulajdonjogát (3. sz. határozat³). Panaszos a döntés ellen fellebbezést nyújtott be, amit a másodfokú hatóság – a saját instrukcióinak érvényt szerezve – 2013. november 27. napján kelt határozatával elutasított, vagyis az új I. fokú határozatot helyben hagyta (4. sz. határozat⁴).

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosa – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson.

³ Budakörnyéki Járási Földhivatal 46258/2//2013/2007.12.13.

⁴ Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala 31125/2013.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

Az Inyvtv. 9. § (1) bekezdése szerint az ingatlan-nyilvántartás vezetése, valamint az ingatlan-nyilvántartási ügyek intézése az ingatlanügyi hatóságok hatáskörébe tartozik.

A vizsgálattal érintett, közigazgatási feladatot ellátó, az ingatlan-nyilvántartási ügyeket intéző szervek az Ajbt. alapján hatóságnak minősülnek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

2. Az alapjogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, 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”.

2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁵

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.⁶ Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra vonatkozó döntéseiben hangsúlyozta, hogy a jogállamiság nemcsak egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.]. A kiszámíthatóság követelményei között első helyen említette a jogalkalmazásnak a kiszámítható és következetes működését, a döntést befolyásoló processzuális szabályoknak félreérthetetlen, a gyakorlatban érvényesülő mérlegelési szempontok határait kijelölő megfogalmazását, állami kötelességként nevesítette annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is

⁵ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

⁶ 56/1991. (XI. 8.) AB hat.

világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára [pl. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 50, 59, 70.]. Ugyanebben a határozatban emelte ki azt is, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. (49/1995. (VI. 30.) AB határozat).

2.2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

3. A Ket. alapelvei tekintetében

A Ket. háttérszabályait – ideértve az ügyfelek tisztességes (fair) eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló törvényi alapelveket – az Inyvt. által szabályozott eljárásban is alkalmazni kell, az Inyvt.-ben megfogalmazott alapelvekkel együtt.

A Ket. alapján az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog [4. § (1) bekezdés], valamint az is, hogy a közigazgatási hatóság mozdítsa elő ügyféli jogainak gyakorlását [5. § (1) bekezdés].

Indokolt rámutatni, hogy a Ket. szabályainak egy önálló rétegét jelentik az alapelvek. Szembetűnő, hogy az azokat tartalmazó rendelkezések más szerkezetűek, mint a közigazgatási hatósági ügyre vonatkozó definíciószerű tömör mondatok. Ugyanakkor nem csak az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó, azokhoz szorosan kapcsolódó, és csak azok elvégzése során alkalmazandó rendelkezések. Az alapelvek ugyanis általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a Ket. alkalmazása – a közigazgatási hatósági ügy elintézése – során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek, ha tetszik, egy olyan feltétlenül érvényesítendő normatív keretet alkotva, amely az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandó. Ennek megfelelően az ügy elintézésére vonatkozó szabályokat – jelen esetben az Inyvt. és a Ket. rendelkezéseit – tehát együtt kell alkalmazni az alapelvekkel.

A Ket. alapelveinek sajátja, hogy olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Ebből pedig az

következik, hogy az alapelvek az Alaptörvény mindenre kötelező rendelkezéseinek, azon belül is a védett alapvető jogoknak egyfajta leképződései a közigazgatási hatósági eljárásra. Ezek a rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák. Különös jelentőségük pedig abban ragadható meg, hogy a közigazgatási eljárás és az Alaptörvény között közvetlen kapcsolatot teremtenek. Ez azt is jelenti – az ombudsmani eljárásra vonatkozóan –, hogy az alapelvek megsértése alkalmas az alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítására. Az alapelvek tehát olyan kiemelt fontosságú rendelkezései a Ket-nek – és az Inyvtv.-nek is –, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak, ezért pedig megsértésük – a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan – következményekkel kell, hogy járjon. Ez végső soron azt jelenti, hogy az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.

A Ket. az alapelvek között fogalmazza meg (2. § (3) bekezdés), hogy a közigazgatási hatóság a döntését valóságghú tényállásra alapozza. A közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül (3. § (1) bekezdés).

A hatóság a Ket. jogszabályi keretei között felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság végzését és határozatát, azaz döntését (3. § (2) c) pont). Ez az alapelvi megfogalmazás egyben azt is jelenti, hogy magasabb hatóság döntését viszont az alacsonyabb szintű hatóság nem vizsgálhatja felül. Ha a magasabb szintű hatóság döntésének felülvizsgálatára mégis szükség lenne – mint ahogy a vizsgált ügyben megtörtént (!) –, az alacsonyabb szintű hatóság – esetünkben a földhivatal – az illetékes ügyészséghez fordulhat. Jogerős bírósági ítéletet sem vizsgálhat felül a magasabb szintű közigazgatási hatóság, ha mégis megteszi, rejtett – a legfőbb bírósági szervnél is magasabb szintű (!) – jogorvoslati szervként jár el.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálatom – a hivatkozott elvi jelentőségű alkotmánybírósági álláspontokra is tekintettel – annak megállapítására terjedt ki, hogy a jogbiztonság követelményének és a Panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülése szempontjából okozott-e alapvető joggal összefüggő visszásságot az I. és a II. fokon eljáró földhivatal.

3.1. A bíróság döntése, és a megkeresés

3.1.1. Magyarország Alaptörvénye a 25. cikkben a következőt mondja ki.

(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A bíróság dönt a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; (...)

A Pp. az alábbiakat rögzíti.

1. § Ennek a törvénynek az a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa.

2. § (1) A bíróságnak az a feladata, hogy - összhangban az 1. §-ban foglaltakkal – a feleknek a jogviták elbírálásához (...) való jogát érvényesítse.

228. § (1) Az a határozat, amely fellebbezéssel nem támadható meg, kihirdetésével emelkedik jogerőre; (...)

229. § (1) A keresettel érvényesített jog tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanabból a tényalapról származó ugyanazon jog iránt ugyanazok a felek – ideértve azok jogutódait is – egymás ellen új keresetet indíthassanak, vagy az ítéletben már elbírált jogot egymással szemben egyébként vitássá tehessék (anyagi jogerő).

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény a következőket mondja ki.

2. § (1) *A bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról ... véglegesen döntenek.*

(2) *A bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését.*

6. § *A bíróság határozata mindenkire kötelező (...).*

Az Inyvtv. a következőket mondja ki.

6. § (1) *A jogok és jogilag jelentős tények bejegyzésére illetőleg feljegyzésére irányuló ingatlan-nyilvántartási eljárás – ha e törvény másként nem rendelkezik – az ügyfél kérelmére vagy hatósági megkeresésre indul, és az ingatlan-nyilvántartásba csak az a jog, jogilag jelentős tény jegyezhető be, illetőleg kerülhet feljegyzésre, amelyet a kérelem vagy hatósági megkeresés megjelöl.*

26. § (1) *Az ingatlanhoz kapcsolódó jog vagy tény keletkezését, módosulását, illetve megszűnését (...) kérelemre vagy megkeresés alapján kell az ingatlan-nyilvántartásba átvezetni.*

(8) *Az eljáró hatóság – ideértve a bíróságot (...) is – bejegyezhető jogra, feljegyezhető tényre, illetve az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosult és az ingatlan adataiban bekövetkezett változásokra vonatkozó, végrehajtható határozata alapján megkeresi az ingatlanügyi hatóságot az átvezetés iránt. (...)*

30. § (1) *Bejegyzés alapjául szolgálhat a bíróság ítélete, illetőleg a hatóság határozata, ha bejegyezhető jogra és tényre vonatkozik.*

3.1.2. A Panaszos a hatósági döntések alapjául szolgáló polgári jogi jogvitáját bíróság elé terjesztette, ahol végül a Legfelsőbb Bíróság a keresetének helyt adott, kérelmét (igényét) jogosnak ítélte. A bíróság ítéletét közvetlenül küldte meg az I. fokú földhivatalnak kérve, hogy adásvétel jogcímén jegyezze be az ingatlan nyilvántartásba a Panaszos tulajdonjogát, Vevő tulajdonjogát pedig törölje.

Az Inyvtv. 26. § (8) bekezdéséből és a Ket. 29. § (2) bekezdés b) pontjából⁷ következik, hogy a bíróság a jogerős döntésével közvetlenül megkereshette az illetékes földhivatalt, nem volt szükség külön ügyféli kérelemre ahhoz, hogy a tulajdonbejegyzési (illetve törlési) eljárás meginduljon, hiszen a hatóságnak a Legfelsőbb Bíróság döntése, illetve megkeresése alapján, hivatalból el kellett járnia.

Az I. fokú hatóság – a Budakörnyéki Járási Földhivatal – a Legfelsőbb Bíróság megkeresése alapján, a jogerős ítéletnek megfelelően intézkedett is a bejegyzés/törlés iránt (1. sz. határozat).

A II. fokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala azonban úgy foglalt állást, hogy „a Legfelsőbb Bíróság nem közigazgatási ügyben hozott döntése sem a rendelkező, sem az indokolás tekintetében nem köti a Földhivatalt”. Ezért vizsgálnia kell a bírósági döntés foganatosíthatóságát.

Ennek alapján a 2. sz. határozat úgy rendelkezett, hogy: *Mivel a bírósági döntésben megjelölt ingatlan tulajdoni hányadok tekintetében már csak részben volt tulajdonos az ítéletben I. rendű alperesként feltüntetett (Vevő), így csak az általa tulajdonolt és a II., illetve III. rendű alperesektől megszerzett ingatlanhányadok tekintetében lett volna bejegyezhető (Panaszos) tulajdonjoga. (...)*

Teljesíthető rész kérése, illetve a nyilatkozattétel elmaradása esetén (Panaszos) tulajdonjogát – (Vevőnek, az Eladókkal, azaz II. és III. r. alperesekkel) kötött, bíróság által hatálytalanná nyilvánított szerződés által megszerzett, majd az ajándékozás által lecsökkent tulajdoni hányadának törlése mellett – az 1. számú ingatlan tekintetében 3000/151848-ad

⁷ A hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha erre a bíróság kötelezte.

részre, míg a 2. számú ingatlan tekintetében 4906/78768-ad részre be kell jegyezni vétel jogcímen azzal, hogy Megajándékozott ajándékozás jogcímen megszerzett tulajdoni hányada változatlanul, eredeti ranghelyén fennmarad.

A II. fokú hatóság álláspontja tehát az volt, hogy a Legfelsőbb Bíróság ítéletében foglaltak nem teljesíthetők egészében, mivel a másodfokú bíróság jogerős döntése és a felülvizsgálati döntés közötti időszakban Megajándékozott „tulajdonjoga nem per kimenetelétől függő hatállyal került bejegyzésre a közhitelű nyilvántartásba”. Ennek alapján a II. fokú hatóság a bírósági ítéletben foglaltakat csak részben találta teljesíthetőnek és mivel megállapította, hogy az ítéletben foglaltak nem kötik a hatóságot, – feltéve a kérelem ilyen értelmű pontosítását – csak az elajándékozott résszel csökkentett tulajdoni hányadokra lehetett teljesíteni a bejegyzési kérelmet.

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás alapja az ingatlan tulajdonjogát érintő jogi aktus ténye, majd az e tényre alapított kérelem benyújtása. A jogi aktusnak – a vizsgált ügyben az adásvételi szerződésnek – alkalmasnak kell/kellett lennie arra, hogy joghatást váltson ki. Ennek minimális, elsődleges feltétele, hogy a szerződés létrejöjjön és hatályos legyen. Amennyiben ez nem történik meg – még ha ezt csupán később mondja is ki a Legfelsőbb Bíróság ítélete –, úgy minden további, erre a tényre alapozott ingatlan-nyilvántartási döntés jogalapját veszti akkor is, ha a döntés, a meghozatalának pillanatában jogszerű volt (vagy lett volna).

A Legfelsőbb Bíróság döntése szerint az adásvételi szerződés valójában a Panaszos és az eladók között, mindenkivel szemben hatályosan jött létre, így jogi hatás kiváltására az érintett ingatlanhányadokkal kapcsolatban, kizárólag ez a szerződés alkalmas.

Mindebből következően a II. fokú földhivatal – a szerinte jóhiszeműen szerzett rész kivételével – nem vitathatta a Legfelsőbb Bíróság ügyben kötelező azon döntését, mely kimondta, hogy az ingatlan-nyilvántartásnak az érintett ingatlanok tekintetében mely polgári jogi aktust kell eljárása alapjának tekinteni.

Éppen ezért a 2. sz. határozat azon megjegyzése, hogy a földhivatalt a polgári ügyben eljáró bíróság ítéletének sem a rendelkező-, sem az indokolási része nem köti, csak annyiban értelmezhető, amennyiben a határozat az időközben – szerinte – jóhiszemű szerző (Megajándékozott) tulajdonjogát – az ítéleti rendelkezés ellenére – érintetlenül hagyta.

Megjegyzem, vizsgálatom nem terjedt ki a Legfelsőbb Bíróság ítéletét megelőző hatósági eljárások valamennyi részletére. Így jelentésem ilyen megállapításokat nem tartalmaz.

3.2. A jóhiszeműség kérdése

3.2.1. Inytv. 5. § (3)-(4) bekezdései így rendelkeznek: (3) *A jóhiszemű szerző javára az ingatlan-nyilvántartást – az ellenkező bizonyításáig – az oda bejegyzett jogok és feljegyzett tények tekintetében akkor is helyesnek és teljesnek kell tekinteni, ha az a valóságos helyzettől eltér. Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban jóhiszemű jogszerzőnek minősül az, aki az ingatlan-nyilvántartásban bízva, ellenérték fejében szerez jogot.*

(4) *Az ingatlan-nyilvántartáson kívül jogot szerző személy, illetve az ingatlan-nyilvántartásból törölt jog vagy tény jogosultja nem érvényesítheti megszerzett jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett, illetőleg az őt rangsorban megelőző, jóhiszemű jogszerzővel szemben.*⁸

3.2.2. A Legfelsőbb Bíróság ítéletében foglaltak csak arra a szerződő félre nem hatottak volna ki, aki időközben – az ingatlan-nyilvántartás közhitelességében bízva – ellenérték fejében szerzett tulajdonjogot.

⁸ A vitatott hatósági határozatok időszakában

Ilyen érintett azonban a vizsgált ügyben nem volt, mivel Megajándékozott ajándékozással, vagyis nem visszerthes szerződéssel szerzett tulajdonjogot, azaz az ügyletben nem szerepelt ellenérték. Az Inyvtv. 5. § (3) bekezdése alapján a Megajándékozott eleve ki volt zárva a jóhiszemű jogszerzők közül, mivel a két, együttesen megkívánt feltétel közül a szóban forgó ajándékozás során csupán az ingatlan-nyilvántartás közhitelességébe vetett bizalom állt fenn, az ellenérték nem.

Hibás tehát a II. fokú földhivatali határozat azon megállapítása, hogy a Megajándékozott tulajdonjoga *nem a per kimenetelétől függő hatállyal került bejegyzésre a közhiteles nyilvántartásba*, hiszen az ajándékozó a Vevő volt, aki a felülvizsgálati ítélet szerint valójában nem szerzett tulajdonjogot. A *nemo plus iuris* jogelvé szerint, aki nem rendelkezik valamilyen joggal – még ha ezt a tényt utólag állapítja is meg kötelező erővel a Legfelsőbb Bíróság –, nem is adhatja azt tovább. A *nemo plus iuris* jogelvé alól csak a jóhiszemű jogszerző kivétel, de a Megajándékozott nem esik ebbe a körbe.

3.3. „In maiore minus inest” jogelvének érvényesülése

3.3.1. Inyvtv. 39. § (2) bekezdése szerint: *Ha az ingatlanügyi hatóság megítélése szerint a kérelmet részben el kell utasítani, a kérelmezőt nyilatkozattételre kell felhívni, hogy a kérelmet teljesíthető részében fenntartja-e.*

A 40. § (2)-(3) bekezdése pedig így szól: (2) *Ha a kérelmező a hiánypótlási felhívásra nem nyilatkozott, az ingatlanügyi hatóság a kérelem teljesíthető részének helyt ad, a többi részét pedig elutasítja. Erre a kérelmezőt a felhívásban figyelmeztetni kell.*

(3) *Ha a kérelmező úgy nyilatkozik, hogy a kérelmet teljesíthető részében sem tartja fenn, a kérelem visszavonásával kapcsolatos szabályokat kell alkalmazni.*

3.3.2. A II. fokú földhivatal döntésének (2. sz. határozat) indokolásában eligazította az I. fokú hatóságot. E körben adta ki azt az iránymutatást, hogy *„amennyiben (Panaszos) a bírósági ítélet által érintett teljes tulajdoni hányadra fenntartja kérelmet, úgy a beadvány teljesíthetetlenség okán teljes egészében elutasítandó.”*

Álláspontom szerint a II. fokú hatóságnak – ha már úgy döntött, hogy a Megajándékozott tulajdonjogát érintetlenül hagyja – figyelembe kellett volna vennie az *„in maiore minus inest”*, azaz *„a többen a kevesebb benne van”* jogelvét.

A Panaszos kérelme helyébe a Legfelsőbb Bíróság megkeresése (az I. fokú hatóságnak közvetlenül megküldött jogerős döntése) lépett. Az ítéleti rendelkezés az adásvétellel érintett teljes tulajdoni hányadokra terjedt ki. Amennyiben a II. fokú földhivatal az időközbeni – szerinte – jóhiszemű szerzésre tekintettel nem látta bejegyezhetőnek az ítéleti rendelkezéssel érintett összes tulajdoni hányadot, úgy az *in maiore minus inest* jogelvé alapján, az ajándékozott hányadokkal csökkentve – *teljesíthető részben* – kellett volna bejegyezni panaszos tulajdonjogát, a többi részben pedig elutasítani. Pontosabban megfogalmazva, a II. fokú földhivatalnak ilyen megoldás felé kellett volna iránymutatást adnia a járási földhivatal részére. Az Inyvtv. 39. § (2) bekezdése értelmében, aki a teljes tulajdoni hányadra fenntartja tulajdon bejegyzési kérelmét, az – logikusan, és *a többen a kevesebb benne van* jogelvé alapján – fenntartja a teljesíthető részre is. (Megjegyzem, hogy a kérelmező természetesen élhet jogorvoslati kérelemmel, ha vitatja a szűkítő tartalmú bejegyzésről szóló határozat jogszerűségét.) Ez a megoldás – álláspontom szerint – nem mond ellent az Inyvtv. 6. §-ában megfogalmazott alapelvnek – a kérelemhez kötöttség, ráadásul a törvény 40. § (2) bekezdése tartalmazza ezt a lehetőséget.

Az I. fokú hatóság a II. fokú hatóság iránymutatása alapján hiánypótlási felhívásában felszólította Panaszost, hogy nyilatkozzon arról, milyen mértékben tartja fenn bejegyzési kérelmét. Panaszos – miután létrejött adásvételi szerződése volt, a vételárat is kifizette és a Legfelsőbb Bíróság a tulajdonjogi igényét megerősítette – az eredeti mértékben, vagyis a

megvásárolt teljes tulajdoni hányadra tartotta fenn kérelmét. Ezért – ugyancsak a II. fokú hatóság előírásának megfelelően – az I. fokú hatóság a kérelmet, mint teljesíthetlent elutasította, a pervesztes Vevő, valamint a Megajándékozott tulajdonjogát visszajegyezte (3. sz. határozat).

E határozat ellen Panaszos fellebbezett, azonban a II. fokú hatóság – miután a járási földhivatal mindenben úgy járt el, ahogyan azt előírta – helyben hagyta az I. fokú határozatot (4. sz. határozat).

Azzal, hogy a II. fokon eljáró hatóság figyelmen kívül hagyta *a többen a kevesebb benne van* elvét, a Legfelsőbb Bíróság ítéletében megállapított tulajdonjogi állapottal ellentétes helyzet alakult ki, vagyis a tulajdonjogi igényüket jogszerűen érvényesíteni nem tudó személyek (Vevő és Megajándékozott) tulajdonjogot szereztek, míg a pernyertes fél (Panaszos) tulajdonjogi igénye teljes mértékben elsorvadt.

Összességében: *az ügyben eljáró II. fokú – és annak iránymutatása teljesítésére tekintettel az I. fokú – ingatlan-nyilvántartó hatóság, a jóhiszemű jogszerzés hibás értelmezésére tekintettel, megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a „többen a kevesebb benne van” jogelv figyelmen kívül hagyása miatt pedig sérült a Panaszos tisztességes eljáráshoz való joga. Mindezzel az ügyben eljáró földhivatalok kiüresítették a Legfelsőbb Bíróság polgári jogviszonyt véglegesen rendező ítéletét, annak tartalmával és céljával teljesen ellentétes állapotot hoztak létre az ingatlan-nyilvántartásban.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében – az Ajbt. 31. §-a alapján – *felkérem a vidékfejlesztési minisztert*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok – a jelentésemben hangsúlyozott szempontok figyelembevételével – hozzanak a Legfelsőbb Bíróság ítéletének megfelelő, új határozatot és az érintett ingatlanok tulajdonjogát a pernyertes fél által kötött adásvételi szerződések szerint jegyezzék be az ingatlan-nyilvántartásba.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1890/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Szüts Korinna

Az eljárás megindítása

A beadvány szerint a panaszos ellen egy tanfolyam tandíja részleges meg nem fizetése miatt a 2F Iskola Kft. kérelmére a Kiskunfélegyházi Városi Bíróság által kiállított végrehajtható okirat alapján indult végrehajtási eljárás. A panaszos tájékoztatása szerint 202.000 Ft tartozása okán nyugdíjából a levonás folyamatos volt, emellett jelzálogjogot jegyeztek be az ingatlanjára is. A rendelkezésemre álló iratok alapján tartozását a panaszos 2012. december 4-ig teljes egészében kiegyenlítette, ennek ellenére 2013. június 13-ig a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság nyugdíjából havi rendszerességgel továbbra is letiltást foganatosított, melynek eredményeként a panaszos álláspontja szerint 107.958 Ft-ot vontak le jogcím nélkül a nyugdíjából. Ezzel kapcsolatban a panaszos ügyvédje Csepela Ágnes végrehajtó helyettestől 2013 júliusában kérte levélben a szükséges intézkedések megtételét, megkeresésére azonban válasz nem érkezett.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő jog, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve azok közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A hatósági ügyek tisztességes intézése. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

A megállapított tényállás

A vizsgálat eredményessége érdekében 2014. május 21. napján az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és 26. § (2) bekezdése alapján megkerestem a hatáskörrel rendelkező Mráz Gábor önálló bírósági végrehajtót. Tájékoztatást kértem az ügy állásáról, illetve arra vonatkozóan, milyen jogcímen és mekkora összegre foganatosított végrehajtási eljárást a panaszos ellen, mi indokolta a beadványozó tulajdonában lévő ingatlanra jelzálogjog bejegyzését, figyelemmel arra, hogy a panaszos folyamatos jövedelemmel rendelkezett és rendelkezik (nyugdíj), melyből a tartozás kiegyenlíthető volt. Információt kértem továbbá arra vonatkozóan, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság mikor és milyen jogcímen vont le a panaszos nyugdíjából és a levont összegeket kinek és milyen jogcímen utalta ki, sor került-e a tényleges tartozást és annak kamatait meghaladó mértékben levonásra, amennyiben igen, mi volt ennek az oka, sor került-e a jogcím nélkül levont összeg panaszos részére történő visszautalására, ha nem, miért nem. Kértem a bírósági végrehajtót, hogy tájékoztasson, mikor és milyen tartalmú választ adott a panaszos ügyvédje a 2013 júliusában kelt levelére. A válaszadásra 30 napos határidőt tűztem.

A végrehajtó a megkeresésre nem válaszolt, ezért 2014. július 21-én kelt levelemben ismételten kértem, hogy kérdéseimre adott válaszáról, illetve az ügygel kapcsolatos álláspontjáról soron kívül tájékoztasson. A megkeresésekre a jelentés kiadásig válasz nem érkezett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszaállítás), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó, míg a d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztisztviselő hatóságnak minősül. A Vht. 250. § (1) bekezdése szerint a kamara köztisztviselő, és az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt a kinevezésével, illetve a végrehajtó-helyettesi vagy végrehajtó jelölti névjegyzékbe történő felvételével a kamara tagjává válik.

A fentiek értelmében az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.² A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB. határozat

² 6/1998. (III. 11.) AB határozat

Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy tekintetében

Mint ahogyan azt már korábbi jelentésemben³ is kifejtettem: a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazás alapján kerestem meg az önálló bírósági végrehajtót, akinek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. Ugyanakkor *az önálló bírósági végrehajtó nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többszöri megkeresésem ellenére sem adott. Mindezekre tekintettel alapjogi szempontú vizsgálatomat érdemben nem folytathattam le, a beadványban foglaltak kivizsgálása kellő információ hiányában megalapozott eredményre nem vezethetett, az alapjogi visszasság gyanújával összefüggésben megalapozott álláspontot nem fejthettem ki.*

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása akadályoz vizsgálati jogosultságom érvényesítésében, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszasságot okoz.

A Vht. rendelkezéseinek megfelelően az önálló bírósági végrehajtók ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának rendszeres ellenőrzése a kamara feladata⁴, melyhez kapcsolódóan időszakonként minden végrehajtó tevékenységének átfogó vizsgálatát el kell végezni. Lehetőséget ad a szabályozás arra is, hogy a kamara elnöke indokolt esetben írásbeli, az elrendelésének okát is tartalmazó határozattal hivatalból elrendelje a végrehajtó tevékenységének vizsgálatát. E vizsgálat megindítása vonatkozásában a végrehajtási szervezet feletti általános felügyeletét ellátó miniszter, az igazságügyi miniszter, kezdeményezése esetén nincs mérlegelési lehetőség, azt megkeresésére el kell rendelni.⁵

³ Az alapvető jogok biztosának AJB 781/2012. sz. jelentése

⁴ Vht. 230. § (3) bekezdés

⁵ Vht. 230. § (4) bekezdés

A Vht. rendelkezik továbbá arról is, hogy az igazságügyi miniszter a kamara felügyeletének ellátására, továbbá a kamara hatékony működésének elősegítésére miniszteri biztost nevezhet ki, aki elrendelheti a végrehajtók vizsgálatát, és a vizsgálat elrendelése esetén kijelölheti a vizsgálatot végző személyeket.⁶

Tekintettel arra, hogy a rendelkezéseimre álló iratok alapján felmerül a végrehajtó eljárásával kapcsolatos visszásság gyanúja, mellyel kapcsolatban feltett kérdéseimre a végrehajtó ismételt megkeresésre sem adott választ, indokoltnak tartom a felügyeleti szervek eljárásának kezdeményezését.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem

1. a *Magyar Bírószági Végrehajtói Kamara elnökét*, hogy a rá vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva

a) törvényességi felügyeleti jogkörében intézkedjen annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az érintett önálló bírósági végrehajtó a jövőben maradéktalanul eleget tegyen;

b) a konkrét ügy és a végrehajtó eljárása kivizsgálása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

2. a *Magyar Bírószági Végrehajtói Kamara felügyeletének ellátására kinevezett miniszteri biztost*, hogy a panasz kapcsán felmerült jogsértés gyanúja miatt rendelje el Mráz Gábor önálló bírósági végrehajtó eljárásának vizsgálatát.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

⁶ Vht. 230/A. § (2) bekezdés d) pont

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1960/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Haidegger Marianna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa 2008-ban született gyermeke veszélyeztetettségével kapcsolatban fordult hozzám és kérte a segítségemet.

A beadvány, valamint annak számos kiegészítése és melléklete szerint a panaszos gyermekének édesanyja 5 éve bántalmazza közös gyermeküket és ennek megakadályozására a hatóságok és hivatalok nem tesznek meg minden tőlük telhető intézkedést. Az elmúlt évek során számtalan kérvényt, kérelmet, jelzést nyújtott be a különböző hivatalokhoz, rendőrséghez, bírósághoz, azonban a panaszos szerint semmilyen érdemi intézkedés nem történt a gyermek védelme érdekében. A Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) előtt folyamatban van a védelembé vételi eljárás, azonban érdemi, a gyermek érdekét szolgáló hatósági döntés ott sem született. A beadvány, valamint annak kiegészítései alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A gyámhivatal vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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)
- A gyermek 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)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.) [hatályos: 2014.03.15-ig]
- 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)
- 1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
- 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (új Ptk.) [hatályos: 2014.03.15-től]
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

A megállapított tényállás

A panaszos házasságát a bíróság 2012. november 20-án jogerős ítéletével felbontotta, a 2008-ban született közös gyermeküket az édesanya gondozásába helyezte. A korábban a panaszosnál nevelkedő kisfiú 2012. december 17-én került az anya gondozásába.

A panaszos 2013. január 9-én kérte gyermeke védelembe vételét a gyámhivaltól. A gyámhivatal 2013. április 4-én kelt FE-09C/GYÁM/00033-25/2013. számú határozatával a gyermek korábbi lakóhelye szerint illetékes gyámhatóság által elrendelt védelembe vételét megszüntette és a panaszos védelembe vételre irányuló kérelmét elutasította. A gyámhivatal döntése ellen a panaszos a törvényes határidőn belül fellebbezéssel élt.

A Fejér Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) 2013. május 30-án kelt, FEC/01/662-3/2013. számú végzésében az első fokú döntést megsemmisítette és a gyámhivalt új eljárás lefolytatására utasította. A szociális és gyámhivatal megállapította, hogy a gyámhivatal nem tisztázta teljes körűen a tényállást. A gyámhivatalnak szélesebb körű bizonyítási eljárást kellett volna lefolytatnia, melynek során indokolt lett volna megkeresni a gyermek óvodáját, háziorvosát, és szükség szerint az apát is meg kellett volna hallgatnia. A gyámhivatal a szociális és gyámhivatal végzését 2013. június 3-án átvette.

A becsatolt iratok között fellelhető a gyermek óvodájának 2013. június 27-én kelt pedagógiai véleménye, amely bántalmazásra utaló körülményről nem számol be. A pedagógiai véleményt a gyámhivatal 2013. július 2-án átvette.

A gyámhivatal 2013. július 2-án megkereste a gyermek háziorvosát és tájékoztatást kért a gyermek állapotáról. A háziorvos 2013. július 14-én kelt tájékoztatását, miszerint bántalmazásra utaló jel a gyermekén egyetlen alkalommal sem volt fellelhető, a gyámhivatal 2013. július 19-én vette át.

A gyámhivatal 2013. augusztus 21-én pszichológus szakértőt rendelt ki és tájékoztatást kért többek között a testi vagy lelki bántalmazásra utaló nyomok fellelhetőségéről, az esetlegesen tapasztalható veszélyeztető tényezőkről. A szakértő 2013. november 12-én kelt szakvéleménye 2013. november 13-án érkezett a gyámhivatalba. A szakvélemény szerint a gyermek élményvilágában testi vagy lelki bántalmazásra utaló nyomok nem lelhetőek fel, esetében gyermekvédelmi hatósági intézkedésre nincs szükség. A kiskorú gyermekvédelmi szempontból nem, azonban egyéb szempontokat figyelembe véve (leginkább az anya-apa konfliktusos viszonya miatt) veszélyeztetettnek tekinthető.

A Székesfehérvári Kistérségi Szociális Alapszolgáltatási Központ (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat) a gyámhivatal 2013. november 14-én kelt megkeresésére 2013. november 27-én megküldte a védelembe vétellel kapcsolatban kért iratokat. A gyámhivatal a „Gyermekeink védelmében” elnevezésű adatlaprendszer II. számú adatlapját, a Törzslapot, valamint a Nyilatkozatot 2013. december 4-án átvette.

A gyámhivatal 2013. december 3-án tájékoztatást kért a védőnőtől. A védőnő 2013. december 16-án kelt leveléből kiolvashatóan a gyámhivatal 2013. júliusban már megkereste a védőnőt és tájékoztatást kért a gyermek állapotára vonatkozóan. A jelzést követően 2013. augusztus 29-én került sor a személyes tanácsadásra, ahol a védőnő elvégezte az életkorhoz kötődő státuszvizsgálatot. Rendellenességről a levelében nem számolt be. A védőnői véleményt a gyámhivatal 2013. december 23-án vette át.

A becsatolt iratok között fellelhető a gyámhivatalnál felvett, 2013. december 11-én készült jegyzőkönyv a szülők a családgondozó jelenlétében tett személyes meghallgatásáról.

A gyermekjóléti szolgálat kérésének eleget téve a gyámhivatal 2014. március 31-én a családgondozót tisztségéből felmentette és másik családgondozót rendelt ki.

A gyámhivatal 2014. március 31-én ismételten megkereste a védőnőt. A védőnő 2014. április 10-én kelt, és a gyámhivatalhoz 2014. április 11-én érkezett tájékoztatása szerint a gyermek testi fejlődése életkorának megfelelő, bőrén elváltozás, bőrbetegség nem észlelhető.

A gyámhivatal 2014. április 8-án kelt megkeresésének eleget téve a Székesfehérvári Rendőrkapitányság Vizsgálati Osztály 2014. április 16-án tájékoztatta a gyámhivalt, hogy a korábban kiskorú veszélyeztetése miatt folyamatban volt eljárás 2014. február 25-én megszüntetéssel befejezésre került. A tájékoztatást a gyámhivatal 2014. április 22-én átvette.

Fenti eljárási cselekményeken túlmenően – 2013. június 3-án követő időszakban – a gyámhivatal 2014. január hónapban számos, pontosan meg nem határozható, belföldi jogsegély keretén belüli tanúmeghallgatásra bocsátott ki megkeresést. A társhatóságok a megkereséseknek eleget téve 2014. február-március hónapokban megküldték a jegyzőkönyveket. Jelentésem megszövegezésének időpontjáig a gyámhivatal érdemben nem döntött az ügyben.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró gyámhivatalra kiterjed vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a 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 állampolgári jogok országgyűlési biztos a 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 egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény és az Ajbt hatályba lépésével is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 foglalt felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt 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.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is iránymutatónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Iránymadó alkotmánybírói 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.

A gyermek a 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 kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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. Ez az alaptétel megtalálható a Gyermekjogi Egyezmény Preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek – figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára – különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

III. Az ügy érdemében

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye egyik meghatározó alapelve a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, miszerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 68. § (1) szerint, *ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi. A (3) alapján a védelembe vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a gyámhatóság a gyermek részére a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját rendeli ki és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz.*

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Korm. rendelet (Gyer.) 84. § (3) bekezdése szerint, *ha a védelembe vétel iránti eljárás nem a gyermekjóléti szolgálat javaslatára indult, a gyámhivatal köteles a gyermekjóléti szolgálat javaslatát beszerezni.*

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 33. §-ának 2013. június 3-án hatályos szövege szerint az *első fokú döntést az eljárás megindulásától számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.* Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a jogsegélyeljárás, a szakértői vélemény elkészítésének időtartama, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

A Ket. vonatkozó rendelkezése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.²

² Ket. 50. § (1), (4), (5) és (6) bekezdés

A rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy a gyámhivatal 2013. június 3-án kézhez vette a szociális és gyámhivatala új eljárásra utasító végzését, az azokban felsorolt eljárási cselekményeket a fent pontosan megjelölt időpontokban foganatosította, de a védelembe vétel kérdésében a felettes szerv utasítása ellenére nem hozott döntést.

Mindebből következően megállapítottam, hogy az eljárás elhúzódása visszásságot idéz elő a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben. Megállapítom továbbá, hogy a Gyvt. és a Gyer. hivatkozott rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása sérti a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, ezáltal a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő.

A visszásság megállapítása mellett megjegyzem, hogy a védelembe vételi ügyekben folytatott eljárásokban, amikor mindkét szülő, a másik szülő veszélyeztető magatartását hangsúlyozva folyamatosan bizonyítási eljárást (tanúk meghallgatása iratok, beszerzése stb.) indítványoz, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, az eljáró hatóság a gyermek legfőbb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja csak meghozni.

Végül – hangsúlyozva, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény vizsgálati lehetőségemet a hatóságokra korlátozza, intézkedési lehetőségem magánszemélyekkel szemben akkor sincs, ha a rendelkezésemre álló adatok alapján a gyermek alapvető jogainak érvényesülését magánszemély sérti, vagy azok érvényesülését gátolja – mint a gyermeki jogok érvényesüléséért (is) felelős ombudsman elengedhetetlennek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye, az eljárás megindulásakor hatályos Csjt., valamint a jelentésem írásba foglalásakor már hatályba lépett új Ptk. egyaránt rögzíti a gyermek jogát a különélő szülőjével való közvetlen és személyes érintkezéshez. A Legfelsőbb Bíróság elvi élel mutatott rá³, hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért. A házasság felbontása ennél fogva nem járhat azzal a következménnyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse. Mind a szülőnek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, a gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Álláspontom szerint a gyermek kiegyensúlyozott és harmonikus fejlődése a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől. A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, illetőleg a szülők közötti konfliktusok miatt folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését a szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége. A felhívott alapjog érvényesülése szempontjából a szülők együtt/vagy különélése nem bír jelentőséggel, a családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért a szülők egyaránt felelősek.

³ 17. számú Irányelv a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét*, hogy az egyedi ügyben haladéktalanul hozza meg a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét szolgáló döntését, valamint általában eljárásai és döntései során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1963/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Bene Beáta
dr. Kozicz Ágnes
dr. Tóth László

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése rögzíti hivatalból indított eljárási jogosultságomat. A hivatkozott jogszabályhely szerint a hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat*. E törvényi felhatalmazás alapján ebben az évben Békés megyében tartottam általános, több helyszínt érintő alapjogi szempontú vizsgálatot. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) hatályba lépésének eredményeként hazánkban nemzeti megelőző mechanizmusként 2015. január 1-től az alapvető jogok biztosa fog eljárni. A Jegyzőkönyv 4. cikke szerint minden részes állam köteles lehetővé tenni a látogatásokat a nemzeti megelőző mechanizmus keretében, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló bármely helyen, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. A látogatások célja az, hogy szükség esetén megerősítsék az említett személyek védelmét a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetésekkel szemben.

A Jegyzőkönyv alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el. Fentiekre tekintettel jelen vizsgálat a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására való felkészülést is szolgálta.

A vizsgálat előzménye a 2003. évi – ugyancsak Békés megyében folytatott – általános ombudsmani vizsgálat volt, amelynek során a magyarbánhegyesi Általános Iskola, Szakiskola, Diákotthon és Gyermekotthon körülményeit, továbbá az intézményben tanuló, illetve a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek jogainak érvényesülését monitorozta az ombudsman.¹

Az intézményt azóta átszervezték, jelenlegi fenntartója a Békés Megyei Intézményfenntartó Központ, azonban továbbra is ellátja a gyermekvédelmi feladatokat és a fogyatékossgal élő személyek számára nyújt különböző szolgáltatásokat. Erre tekintettel a Békés Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ Gyermekvédelmi Intézményegységének, két különleges ellátást is nyújtó lakásotthonában² rendeltem el helyszíni vizsgálatot 2014. április 8-ára. A vizsgálat elsődlegesen a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülésére, valamint a Gyermek jogairól és a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmények gyakorlati megvalósításának ellenőrzésére irányult. Vizsgálatom során áttanulmányoztam a lakásotthonok alapító okiratát, működési engedélyét, szakmai programját és házirendjét. Mindezen kívül az időben utolsó fenntartói, valamint szociális és gyámhivatali ellenőrzések jegyzőkönyveinek rendelkezésemre bocsátását is kértem.

¹ Lásd: OBH-3159/2003. számú jelentés

² Magyarbánhegyes, Jókai u. 23. és Alkotmány u. 44.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A gyermek 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 testi és lelki egészséghez való jog: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*” (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés)
- A fogyatékossgal élő személyek védelme: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.)
- 1998. évi XXVI. törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (a továbbiakban: Fot.)
- 2007. évi XCII. törvény, a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről
- 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.)
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)
- 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról

A megállapított tényállás

Az előzmények

A magyarbánhegyesi Általános Iskola, Szakiskola, Diákotthon és Gyermekotthon a 2003. évi vizsgálat idején 58 gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermeknek és utógondozott fiatal felnőttnek nyújtott teljes körű ellátást hat lakásotthonban. A lakásotthonok kialakítását még a Gyvt. 1997. november 1-jei hatályba lépése előtt, 1995-ben megkezdték. A gyermekotthon lakásotthoni kiváltása 2001 januárjára megvalósult.

A vizsgálat idején öt lakásotthonnak ideiglenes működési engedélye volt. Ennek az volt az oka, hogy a Gyvt. hatálybalépése előtt elkészült lakásotthonoknál nem tudták figyelembe venni az NM. rendelet lakásotthon személyi és tárgyi feltételeire vonatkozó rendelkezéseit. Volt olyan lakásotthon, ahol az éjszakai nevelőnek nem volt külön szobája, vagy az étkező helyiség egy légtérben volt a hálólétszámmal. Magyarbánhegyes kis település, így az itt kialakított lakásotthonokban problémát jelentett, hogy szakképzett nevelőket, gyermekfelügyelőket nem minden esetben, illetve nem a jogszabály által előírt létszámban tudtak alkalmazni.

A vizsgálat idején az ötfős szakmai létszám helyett átlagosan hárman dolgoztak egy-egy lakásotthonban.

Az utógondozói ellátás igénybevitelére a Magyarbánhegyestől 20 km-re lévő pusztaföldvári lakásotthonban volt lehetőség.

1. Az intézmény kialakítása, személyi és tárgyi feltételei, a vizsgálat tapasztalatai

A lakásotthonok Magyarbánhegyes központjában elhelyezkedő egy-, illetve kétszintes, felújított (hőszigetelt, energiahatékony) kerttel, udvarral rendelkező épületek. Az Alkotmány utcai lakásotthonban az engedélyezett férőhelyek száma tíz fő (ebből négy férőhelyre fogyatékossgal élő gyermek helyezhető). A vizsgálat idején nyolc gyermek volt elhelyezve az intézményben. Közülük négy fő (3 középsúlyos és egy enyhe fogyatékossgal élő) speciális általános iskolában, illetve szakiskolában tanul Gyulán, csak a hétvégéket töltik az otthonban. A hétközben is az intézményben tartózkodó négy gyermek (3 lány és 1 fiú) középfokú tanulmányokat folytat. Minden gondozott gyermek 12 éven felüli.

A Jókai utcai lakásotthonban ugyancsak tíz fő az engedélyezett férőhelyek száma, jelenleg hét, ugyancsak 12 év feletti gyermeket gondoznak. Közülük hárman a helyi általános iskolában tanulnak, a negyedik a helyi szakiskolába jár. Ketten Gyulán, egy gyermek pedig Orosházán tanul. Mindkét, 18. év alatti gyermeket ellátó lakásotthon három hálószoba van, az NM. rendeletben előírt 12 négyzetméter lakótér biztosított. Nappali szoba, konyha és étkező, fürdőszoba, illemhelyiség mindkét házban van. A helyszíni vizsgálat idején azonban a Jókai utcai házban az egyik wc használhatatlan volt.

A lakásotthonok a mindennapi életvitelhez szükséges bútorokkal és berendezési tárgyakkal felszereltek. A bútorok állapota megfelelő, a gondozottak személyes tárgyaikat és ruháikat külön szekrényben tartják, igény szerint bezárhatják. Az otthonosság, az állandóság érzetét csökkentik a Jókai utcai ház egyik hálószobájában elhelyezett emeletes ágyak, valamint a ház egyik hálószobájában fotelágyakon alszanak a gyermekek. A délutáni tanulásra a nappali szobákban van lehetőség. A lakásotthonokban dolgozók képzése és létszáma megfelel az NM. rendelet előírásainak. A fejlesztő pedagógus teljes munkaidőben dolgozik. Az intézmény megbízási szerződéssel foglalkoztat együttesen havi 5 óra időtartamban pszichológust és pszichiátert. A szakemberek közösen tartanak a gyermekek részére egyéni és csoportos foglalkozásokat. 2013-ban uniós TÁMOP pályázattal lehetőség volt heti gyakoriságú programok szervezésére (pl. agressziókezelés, kommunikáció háztartási ismeretek, varrás). 2013-tól változó létszámban közfoglalkoztatottak is dolgoznak az intézményben. A vizsgálat idején két fiatalember az udvari, javítási munkákban, öten a háztartási teendőkben, egy fő pedig az adminisztratív munkákban segítette a szakdolgozókat. A házirendet és a gyermekjogi képviselő nevét, elérhetőségét mindkét lakásotthonban jól látható helyen kifüggesztették. A gyermekek általában több évig tartózkodnak az intézményben, ritkán fordul elő egy éven belüli sikeres hazagondozás. A szökés nem jellemző, az elmúlt években egy gyermek szökött meg rendszeresen. Ő hosszabb időre és külső segítséggel távozott az intézményből. A kábítószer fogyasztás nem, de a dohányzás problémát jelent. Az Alkotmány utcai utógondozó otthonban a vizsgálat idején öt (18-21 év közötti) fiatal felnőtt élt. Az ellátottak közül négyen a helyi speciális szakiskolában tanulnak, egy fő pedig Orosházán szociális ápolói képzésben vesz részt.

2. Az intézmény hatályos dokumentumai

A lakásotthonok határozatlan időre szóló működési engedéllyel rendelkeznek, szakmai programjukat és házirendjüket a fenntartó 2013. október 29-én hagyta jóvá. A házirend tartalmazza az NM. rendelet 112. §-ában előírtakat. Az intézmény hatályos dokumentumai alapjogokat sértő rendelkezéseket nem tartalmaznak.

3. A tankötelezettség teljesítése

Az intézményben a lakásotthonban elhelyezett gyermekek és az utógondozásban részesülő fiatal felnőttek egyaránt tanulnak. A fogyatékossgal élő gyermekek speciális oktatásban részesülnek, a lakásotthonban teljes munkaidőben foglalkoztatott fejlesztőpedagógus segíti őket.

4. A kapcsolattartás

A gyámhivatali határozat szerinti kapcsolattartás megvalósulása változó. A szülők többsége e tekintetben nem együttműködő és nem is motiválható. A szakmai vezető példaként említette azt a szülőt, aki gyermekével kezdetben úgy tartott kapcsolatot, hogy a fiú kívánságára drága csomagokat állított össze, de nem látogatta meg őt. A szakmai vezető arra kérte az anyát, hogy tekintsen el a csomagküldéstől, aki ezt követően élt a személyes kapcsolattartás lehetőségével. Végül a fiút sikerült hazagondozni.

A vér szerinti szülőkkel való kapcsolattartást az intézmény támogatja. A szakmai program szerint „*a családi kapcsolatokon túl támogatandó a gyermek számára fontos és érdekében álló kapcsolatok ápolása*”. A szakmai vezető fontosnak tartja a serdülőkorban lévő gyermekek párkapcsolatát. Ennek érdekében kedd és csütörtök délután van lehetőség a fiúk és lányok lakásotthonon belüli találkozására.

5. A szabadidő

A gyermekek szabadidejükben a település sportpályájára mehetnek, többen játszanak a helyi focicsapatban is. A hétfégi mérkőzésekre – szurkolóként – a többiek is elkísérik őket. Az érdeklődők a művelődési ház könyvtárába járhatnak. Estéenként társasjátékoznak, televíziót nézhetnek és szeretnek kártyázni. Az intézménynek egy számítógépe van, amelyet időbeosztással használhatnak, az azonban a helyszíni látogatás idején nem működött. A szakmai vezető elmondása szerint azokhoz az iskolai feladatokhoz, amelyek megoldásához nélkülözhetetlen a számítógép a gyermekek az ő laptopját használhatják, és nyomtatásra is van lehetőség. Az iskolai szünetek idején a gyerekek táborozni mennek, de szerveznek számukra egy napos kirándulásokat is.

6. A gyámi feladatok ellátása, a gyermeki jogok érvényesítésének segítése

A gyermekek gyámja a szakmai vezető volt, a feladatot egyes gondozottak tekintetében most is ellátja. Jogszabályváltozás miatt 2014. január 1-jétől a gyámi feladatokat gyermekvédelmi gyámok veszik át. A gyámváltás folyamatban van, a helyszíni vizsgálat idejéig négy gyermek részére rendeltek ki a gyámhivatalok gyermekvédelmi gyámot. A gyámváltást segíti, hogy a feladatot az intézmény korábbi gyámi-gondozói tanácsadója veszi át. Az új gyám ismeri a gyermekeket, 2-3 hetente személyes látogatást tesz az intézményben.

A gyermekjogi képviselői feladatokat 2014 januárjától ellátó személy egy hónapja bemutatkozó, ismerkedő látogatást tett a lakásotthonokban.

7. Étkeztetés

Az étlaptervet – a gyermekek javaslatainak figyelembe vételével – a lakásotthon vezetője állítja össze, a szakmai vezető hagyja jóvá. Savanyúságot a munkatársak által megtermelt zöldségekből készítenek. A gondozottak segítenek a szomszédoknak gyümölcsöt szedni, ezért megkapják a termés egy részét, amelyet frissen fogyasztanak, lefagyasztják, vagy befőzik. Az ebédet a gyermekfelügyelők készítik.

A lakásotthonokban csoportgazdálkodást folytatnak. A szakmai program szerint a működtető intézmény pénztárából a tárgyó elején felvett díjból gazdálkodnak. A működtető intézmény a tárgyévben igazgatói utasításban rögzíti a lakásotthonokban elhelyezett gyermekek/ fiatal felnőttek egy főre eső havi ellátási díját (2014-ben 23.000 Ft) Az ellátási díjból finanszíroznak minden kiadást, kivéve az épület karbantartását, felújítását, a nagyobb berendezési és felszerelési tárgyak vásárlását. A lakásotthonok közüzemi számláinak kifizetése központi átutalással történik. Tanszert a gyermek családi pótlékából veszik. „Nagy bevásárlás” kéthetente van, a napi szükségleti cikkeket a település kisboltjában szerzik be.

Az áttanulmányozott, négy hétre vonatkozó étlap szerint tejet vagy kakaót szombaton és vasárnap reggelire kapnak a gyermekek. Ezen időszak alatt további egy hétköznapon volt reggelire tej. Joghurtot hetente egyszer kapnak. Gyümölcs (alma, narancs, banán) heti két, legfeljebb három alkalommal, nyers zöldség (uborka, paprika, retek) pedig elvétve szerepel az étlapon. Tízóráira, uzsonnára a gyermekek többször kapnak nápolyit, popcorn-t, kekszet, de előfordul, hogy csak nyalóka a tízórai. Ebédre mindig levesből és második fogásból álló meleg ételt főznek, hetente egy, illetve két alkalommal főzelék kerül az asztalra. Gyakran van tésztaféle (milánói makaróni, krumpliszusza, grízes tészta, tésztaköret). Vacsorára pl. virslit, pizzát, szendvicset, tejbedarát kapnak a gyermekek, de előfordult, hogy a ropiból álló uzsonna után héjában főtt burgonya volt a vacsora.

8. Az egészségügyi ellátás

A településen van házi orvos és fogorvos. Szakrendelésre Mezőkovácsházára, Orosházára, Gyulára és Szegedre viszik a gyermekeket.

9. Ellenőrzés

A Békés Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az intézmény működési engedélyben foglaltaknak megfelelő működését 2013. április 9-én ellenőrizte, az éves ellenőrzés kitűzött időpontja a helyszíni vizsgálatot követő napokra esett. Fenntartói ellenőrzés az elmúlt években nem volt.

10. Szupervízió

Szupervízióra nincs lehetőség, a munkatársak csapatépítésként közös programokat szerveznek, esetmegbeszéléseket igény szerint tartanak.

11. Problémák, felvetések

A szakmai vezető súlyos problémának tartja, hogy a gyermekek sokszor hosszú éveken keresztül tartó eredménytelen védelembe vétel után, kamaszkorban kerülnek a gyermekvédelmi szakellátásba, amikor iskolai lemaradásuk, valamint egyéb, súlyos hátrányaik már nem korrigálhatók. Tapasztalatai szerint a gyermekjóléti szolgálatok – a gyermekek hazagondozására irányuló – családgondozói feladatokat nem látják el, illetve nem tudják ellátni. Gondot jelent, hogy az oktatási intézmények – vélhetően arra is visszavezethetően, hogy a megfelelő fejlesztéshez nincsenek meg a személyi és/vagy tárgyi feltételek – a gyermekek tanulási problémáit (pl. dyslexia, dysgráfia) későn jelzik a gondozó intézménynek.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajb. határozza meg. Az Ajb. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közzolgáltatást végző (a továbbiakban: hatóság) szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A hivatkozott szakasz (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthoni nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság (AB) alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt 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 léalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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 szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.]

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

A gyermek a 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 kötelességét 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. Ez az alaptétel megtalálható a Gyermekjogi Egyezmény Preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek – figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára – különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A korábban hatályos Alkotmány a 67. §-ában rendelkezett e jogról, annak címzettjeivel együtt, azaz, hogy a gyermeknek ezt az alkotmányos védelmet és gondoskodást a családtól, az államtól és végső soron a társadalomtól kell megkapnia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, amellyel Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekekkel foglalkozó és védelmüket biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. A jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség pedig nem mellőzhető. A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. A 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése, mint államcél az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkor teherbíró képességének mértékét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az 56/1995. (IX. 15.) alkotmánybírósági határozat szerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az AB szerint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszer fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek*

jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a *hajléktalanok*, a *fogyatékossgal élő személyek*, az *idősek*, a *betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatatottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

Az ügy érdemében

A lakásotthonok helyszíni vizsgálata során a gyermeki jogok érvényesülésére, valamint a Gyermek jogairól és a Fogyatékossgal Élő Személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmények gyakorlati megvalósításának ellenőrzésére fókuszáltam, de az észlelt hiányosságok más alapvető jogot is érintettek.

1. A Gyvt. a nevelésbe vett gyermek jogai között külön nevesíti az életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodó *állandóságot*, *érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátást*. Álláspontom szerint a fotelágy nem tekinthető állandó fekhelynek, mindennapos használata nemcsak a gyermek otthonosság, állandóság érzetét csökkentheti, de rendszeres éjszakai alvásra való használata egészségügyi kockázattal is járhat.

Mindebből következően megállapítom, hogy a fotelágy állandó fekhelyként való használata veszélyezteti a gyermekek testi egészséghez fűződő jogának érvényesülését.

2. A Gyvt. 53. § (1) bekezdése szerint a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben a gondozott gyermekek számára teljes körű ellátást kell nyújtani. A 45. § (1) bekezdése alapján a teljes körű ellátás keretében gondoskodni kell a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról.

Az NM. rendelet 76. § (1) bekezdése szerint a gondozott gyermek számára naponta, az életkornak megfelelő, legalább ötszöri – legalább egy alkalommal meleg – az egészséges táplálkozás követelményének megfelelő étkezést kell biztosítani, az energia- és tápanyagbeviteli, illetve étel-miszer-felhasználási ajánlásokat tartalmazó jogszabályban foglaltaknak megfelelően. A napi ötszöri étkezésre fordított költség összege naponta nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,4%-ánál (684 Ft/fő/nap).

A hivatkozott jogszabály a lakásotthonokban lehetővé teszi működtető által rendelkezésre bocsátott havi ellátmányból való csoportgazdálkodást.³

A vizsgált lakásotthonokban csoportgazdálkodás folyik, 2014-ben a havi ellátmány gondozottanként 23.000 Ft. A szakmai program szerint – az épület karbantartását, felújítását, a nagyobb berendezési és felszerelési tárgyak vásárlása kivételével az ellátmányból kell minden kiadást finanszírozni.

³ NM. rendelet 125/A. § (1) bekezdés

Az NM. rendelet vonatkozó rendelkezései szerint a napi ötszöri étkeztetésen túlmenően a gyermek teljes körű ellátása keretében biztosítani kell – többek között – a mindennapos tisztálkodáshoz, testápoláshoz szükséges feltételeket, tisztálkodási és testápolási szereket. Az ellátást nyújtónak kell gondoskodnia a gyermek kapcsolattartásához szükséges eszközök (jegy, bérletet az utazáshoz, postai költségeket a levelezéshez és a telefonáláshoz) rendelkezésére állásáról a szabadidős tevékenységekhez szükséges és indokolt költségekről.⁴

A jogszabályban meghatározott napi ötszöri étkezésre meghatározott minimális összeg 31 napos hónapra vetve 22.204. Ft. Álláspontom szerint a havi ellátmányból fennmaradó 796 forintból a gyermekek egyéb, a teljes körű ellátáshoz tartozó kiadás nem fedezhető.

Utalni szeretnék arra, hogy az elmúlt években végzett hazai táplálkozás-egészségügyi vizsgálatok eredményei alapján az *AJB-560/2010.* számú ombudsmani jelentés megállapította, hogy a közétkeztetés sem minőségében, sem mennyiségében nem felel meg az egészséges táplálkozás követelményeinek. A jelen ügyben érintett lakásotthonokban nyújtott étkeztetés sem felel meg ezen követelményeknek (kevés tejtermék, zöldség és gyümölcs, szénhidrátalapú élelmiszerek, popcorn, ropi).

Ebből következően megállapítom, hogy a fenntartó által megállapított havi ellátmányból a gondozott gyermekek jogszabályban meghatározott teljes körű ellátása – különös tekintettel a gyermekek egészséges táplálkozása – nem biztosítható, ami az egészséghez, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben okoz visszásságot.

Fel kívánom hívni az intézmény és a fenntartó figyelmét, hogy 2014. szeptember 1-jétől hatályba lép a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet, amely számos, az egészséges étrendre vonatkozó követelményt fogalmaz meg, így az étrendben biztosítani kell az egészséges táplálkozáshoz szükséges mennyiségben és gyakoriságban a tejből és tejtermékből, zöldségből, gyümölcsből és húsból készült ételféleségeket.

3. A Gyvt. az intézmény fenntartóját kötelezi a szakmai munka eredményességének, a szakmai program végrehajtásának, valamint a gazdálkodás szabályszerűségének és hatékonyságának ellenőrzésére és évente egy alkalommal való értékelésére.⁵ A feltárt tényállás szerint ezen kötelezettségének a fenntartó nem tett eleget.

Erre tekintettel megállapítom, hogy a jogszabályban rögzített fenntartói kötelezettség elmulasztása visszásságot okoz a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben, továbbá sérti a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez fűződő jogát is.

4. A szupervízió olyan speciális szakmai személyiségfejlesztő módszer, amelynek alkalmazása nélkülözhetetlen a segítő foglalkozásúak, köztük a szociális területen személyes gondoskodást végző szakemberek hivatásgondozásában, saját mentálhigiénijében, szakmai továbbképzésében. A szupervízió fókuszában a szakmai személyiség áll, ami azt jelenti, hogy a személyiségfejlesztés a szakmai kontextus keretei között zajlik. Előfordulhat, hogy a segítő helyzetben a személyes érintettség miatti bevonódás akadályozza munkát, elakadást okoz. A szupervízió segíti a problémákra való rálátást egy külső szemszögből.

A vizsgált lakásotthonokban dolgozóknak nincs lehetősége szupervízión való részvételre.

Mindebből következően megállapítom, hogy a hiányosság a szakdolgozók egészséghez fűződő, valamint a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő.

⁴ NM. rendelet 78. § a) pont, 79. § (2) és 80. § (2) bekezdés

⁵ Gyvt. 104. § (1) bek. e)

5. A védelembe vétel célja a gyermek családban való nevelésének a hatósági intézkedéssel való segítése. A gyermeket a gyámhatóság⁶ védelembe veszi, ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható. Az eljáró hatóság a gyermek védelembe vételével egyidejűleg családgondozót rendel ki, a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedéseket tesz. A kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával a gyermekjóléti szolgálatnak elő kell segítenie a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását.

A védelembe vétel indokoltságának évenkénti felülvizsgálatára a Gyvt. a gyámhatóságot kötelezi. A gyámhatóság – kérelemre bármikor, hivatalból legalább évente – felülvizsgálja a védelembe vétel indokoltságát. Ha a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy saját családjában való további nevelkedése segítséggel sem biztosítható, továbbá ha a védelembe vétel már két éve fennáll és ezen hatósági intézkedéssel sikerült a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni, a gyámhatóság köteles a gyermek legjobb érdekét szolgáló intézkedéseket megtenni (családbafogadás, ideiglenes hatályú elhelyezés, nevelésbe vétel).

A szakirodalom szerint a kisgyermekkorai szocializáció, a tanulási folyamatban való elmaradások a kamaszkorban gyermekvédelmi szakellátásba vett gyermekek estében nem, vagy csak nehezen/részben pótolhatók.

A gyermekek indokolatlanul hosszú ideig – formálisan – fenntartott védelembe vétele tekintetében több korábbi ombudsmani jelentés⁷ állapította meg a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszasságot. A jelen vizsgálat során kapott információk alapján az alapjogot sértő gyakorlat továbbra is fennáll.

6. A családjából kiemelt gyermek visszahelyezése érdekében a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a családgondozás biztosítása. A gyermeknevelési körülményeinek megteremtése, javítása, a szülő és a gyermek közötti kapcsolat helyreállítása érdekében a család együttműködik az otthont nyújtó ellátást, illetve a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatást végző intézménnyel.⁸

A szakmai vezető vér szerinti családot érintő családgondozás hiányára vonatkozó problémafelvetése nem ismeretlen a biztosok gyakorlatában. A gyermekjóléti alapellátást átfogóan vizsgáló korábbi ombudsmani jelentések⁹ megállapították, hogy a szakellátásban nevelkedő gyermek visszagondozására irányuló alapellátási feladatok többnyire háttérbe szorulnak, vagy elmaradnak.

A Gyvt. 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezése szerint¹⁰ a gyermekvédelmi gyám feladata a szülőkkel, más hozzátartozókkal való kapcsolattartás figyelemmel kísérése, szükség esetén elősegítése. A gyermekvédelmi gyámnak a gyermekjóléti szolgálattal kell együttműködnie a gyámolt vér szerinti családja helyzetének megismerése érdekében.

Figyelemmel arra, hogy a gyermekvédelmi gyámi feladatokat a szakszolgálatoknak 2015. január 1-jétől kell kötelezően önálló munkakörben ellátni, az együttműködés gyakorlati megvalósítása, hatékonysága ezt követően vizsgálható. Ezért erre vonatkozóan külön megállapítást nem tesz.

⁶ 2012. december 31-éig a jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság, ezt követően a járási gyámhivatal

⁷ Lásd OBH 6015/2008. számú. és AJB 7903/2013. számú jelentések

⁸ Gyvt. 39.§ (5) bekezdés a) pont

⁹ OBH 4226/2006. és OBH 5158/2007. számú jelentések

¹⁰ Gyvt. 86.§ (1) bekezdés c) és e) pont.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében.

1/ az Ajb. 31. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg, hogy* országos céll ellenőrzés keretében vizsgálja felül a gyermekvédelmi alapellátás keretében két éven túl fenntartott védelemben vételek indokoltságát;

2/ az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a *Békés Megyei Intézményfenntartó Központ igazgatóját, hogy*

a/ gondoskodjon a vizsgált intézmény minden gondozottja részére állandó fekvőhely beszerzéséről, valamint olyan havi ellátmány megállapításáról, amellyel a gondozott gyermekek teljes körű ellátása – különös tekintettel az egészséges táplálkozás szempontjai figyelemvételével való étkeztetés – biztosítható;

b/ vizsgálja meg, biztosítható-e az intézmény dolgozói számára a szupervízió való részvétel lehetősége;

c/ a jövőben teljes körűen tegyen eleget a Gyvt. 104. § (1) bekezdésének e) pontjában foglalt éves ellenőrzési kötelezettségének.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1979/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina
dr. Borza Beáta
dr. Csikós Tímea

Az eljárás megindulása

2014 tavaszán Békés megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó vizsgálatsorozatot indítottam, amelynek keretében a szociális és egészségügyi intézmények, ellátó-helyek működését is vizsgáltam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1.§ (2) bekezdése d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult, mely irányulhat egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

Az egészségügyi intézményrendszer helyi működésének vizsgálata Hivatalom kapacitáskorlátaira is tekintettel nem terjedt ki a megye valamennyi egészségügyi szolgáltatójának monitoringjára, különösen nem valamennyi intézményének személyes meglátogatására, csupán a legjelentősebb és már korábbi ombudsmani vizsgálatok során is megkeresett intézményt, a gyulai Pándy Kálmán Kórházat érintette. A korábbi vizsgálati tapasztalatok szerint (OBH-3083/2003.) az intézményben a koraszülött ellátás nem volt megoldott maradéktalanul, a kórház anyagi forrásai miatt nem volt elegendő számú rezidensi hely, jelentős mértékű volt az orvoshiány. Egy másik jelentés (AJB-5564/2010.) pedig a kényszergyógykezelés megfelelő dokumentálására vonatkozó, a jogszabályok által előírt, értesítési kötelezettséggel kapcsolatos feladatok elmulasztását állapította meg.

A megállapított tényállás

Munkatársaim 2014. április 16-án keresték fel a Békés Megyei Pándy Kálmán Kórházat, s annak valamennyi intézményegységére kiterjedő helyszíni vizsgálatot, teljes ellátási monitoring-tevékenységet folytattak. A Kórház főigazgatója által előkészített látogatás alkalmával szóbeli tájékoztatást nyújtott az ápolási, a gazdasági, és az orvos-igazgató, valamint a humánpolitikai osztály és a jogi osztály vezetői. A megbeszélésen elhangzottak és az intézmény-bejárás során tapasztaltak az alábbiakban foglalhatóak össze.

A kórházi ellátás során felmerülő legtöbb probléma – közvetlenül vagy közvetve – forráshiányra, illetve arra vezethető vissza, hogy az egészségügyi ellátás finanszírozása nincs tekintettel az ellátandó terület lakosságának kor szerinti összetételére vagy egyéb olyan szempontokra, amelyek lényegesen árnyalják az ellátandó területtel kapcsolatos betegellátási feladatokat és így a finanszírozás kérdését is. A finanszírozás szempontjából alapvető jelentőségű pontértéket (vö. HBCs)¹ 1999-ben állapították meg,² azóta abban csak minimális változtatásokat hajtottak végre, a pontérték így lényegében folyamatosan devalválódik. A probléma gyökere tehát, hogy a teljesítményeket, a nyújtott szolgáltatásokat nem az értékükön fizetik ki. Az amortizációt, a kötelező béremelést és számos más költséget a kórháznak a működési költségekre szánt összegrészből kell fedeznie.

¹ HBCs = Homogén betegcsoportok. A fekvőbeteg-ellátás finanszírozásában használt *betegosztályozási rendszer*. Azokat az aktív kórházi ellátási eseteket sorolja egy finanszírozási csoportba, amelyek nagyságrendileg azonos teljesítményértékkel rendelkeznek, azaz közel azonos a szakmai-technikai ráfordítás igénye, és a csoportba sorolás orvosi szempontból is elfogadható. A besorolást elsődlegesen az ellátást indokoló betegségek, a besoroláshoz kiemelt orvosi beavatkozások határozzák meg. (Forrás: Egészségtudományi Fogalomtár <http://fogalomtar.eski.hu/index.php/HBCs>)

² Lásd „Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Kormányrendeletet, illetve ennek 3. számú mellékletét

Az alapvetően anyagi forráshiánnyal küzdő egészségügyi ellátás elavult, és nem helyzetkövető finanszírozási rendszerének fent vázolt problémája számtalan további gondot, nehézséget vet fel, amelyek egymással szoros összefüggést mutatnak. A forráshiányból vezethető le például az is, hogy szándékaik ellenére a minőségi betegellátás színvonalának javítása érdekében nem tudnak több embert foglalkoztatni, holott az országosan tapasztalható orvos- és szakemberhiány erre a kórházra is jellemző. Az intézményben összesen 44 szakember hiányzik, ebből az ápolói létszámban 33 fő, amelynek pótlása a kórház dolgozói részéről hatalmas erőfeszítéseket igényel. Mindemellett a jogszabályok által előírt szakmai minimum feltételeknek³ is maradéktalanul meg kell felelni, ami további kihívások elé állítja a kórházat. Az intézmény *személyi állományát* tekintve, az országos átlagnak megfelelően az orvosok és a szakdolgozók átlagéletkora magas,⁴ pozitívum, hogy a szakdolgozók esetében alacsonyabb az országosnál az átlagéletkor, mivel a környék szakképző intézményeiben frissen végzettek köre megfelelő utánpótlást jelent. Az intézményben nagyjából ugyanannyi szakdolgozót tudnak felvenni, mint ahányan távoznak.

A Kórházban 2120 engedélyezett álláshely van, amelynek 70%-a szakdolgozó, 12%-a a gazdasági, műszaki állomány része, 12%-a pedig (szak)orvos.

A Kórház *eszközállományát* tekintve, jelentős mértékű az amortizáció. A 2013-as *betegforgalmi adatok* tanúsága szerint a Kórház 62 osztályt működtet, 1474 ágy található az intézményben, ebből 608 krónikus, 866 aktív, amely összességében megfelelő, az eloszlásuk és egymáshoz viszonyított arányuk azonban nem ideális. Az aktív ágyakat a 2006. évi egészségügyi struktúra átalakítás⁵ során krónikus ágyakká minősítették át, amely valójában a finanszírozás módjának megváltoztatását jelentette, azonban tényleges megoldást nem hozott. A struktúra átalakítás emellett az aktív ágyak számának csökkentésével is járt, ugyanannyi ellátandó betegszám mellett. További néhány számadat a 2013. évi betegforgalmi statisztikából: 2013-ban összesen 1519 haláleset történt, 44.723 fő a kiírt betegek száma, az összes ápolási napok száma pedig 399.296.

Az intézményi ellátásban nehézséget okoz az alapellátás problémájából következő helyzet, amely szerint az előregedő háziorvosi praxisok, és a betöltetlen praxisok területileg egyenetlen ellátást eredményeznek, több esetben egyes településeken súlyos hiányokat mutatnak. Ebből következően az alapellátás szempontjából nem megfelelően ellátott körzetekből érkező betegek felvétele a létszámihiánnyal küzdő sürgősségi ellátó-helyet vagy a belgyógyászati osztályt terheli. A Kórház vezető munkatársainak ezzel kapcsolatos álláspontja szerint szükséges lenne az alapellátás megerősítése, egyrészt az intézményi ellátás tehermentesítése érdekében. Másrészről arra is figyelemmel, hogy hazánkban a betegellátás palettája rendkívül szűk, az alapellátás és az intézményi ellátás mellett bővíteni szükséges az otthoni ellátás lehetőségeit is. Utóbbi szintén jelentős mértékben tehermentesítené a kórházi ellátás igénybevételének sűrűségét.

Miután sikeres pályázatok nyomán az intézmény többlet-forrásra tett szert, az elmúlt években a Kórház több intézményegységét érintő új beruházások történtek, illetve zajlanak jelenleg is. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy Békés megye kórházainak rekonstrukciós programja – figyelemmel a területi összefüggésekre –, a megyei kórházra vonatkozó feladatokat a földrajzilag közel eső békéscsabai városi kórház feladataival egységben kezelve valósítja meg. Ennek keretében 1998-ban a központi diagnosztikai betegellátó egység kialakítására címzett támogatás iránt pályázatot nyújtottak be, melynek eredményeképpen a belgyógyászati tömböt területileg bővíteni tudták.

³ Lásd „Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendeletet és mellékleteit

⁴ Orvosok esetében: 44,87 év, egészségügyi szakdolgozók esetében: 41,02 év az átlagéletkor

⁵ Dr. Molnár Lajos akkor egészségügyi miniszter átalakítási koncepciója „az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. évi törvény” tartalma szerint

Az izotópdiagnosztikai laboratóriumot, a röntgent, a központi laboratóriumot és a központi sterilizálót magába foglaló Központi Orvosi Ellátó épület 6500 m²-en épül.

A *betegszállítás* kapcsán problémaként jelezték a kórház vezetői, hogy az intézmény saját, külső telephelyeire⁶ történő szállításhoz – mivel az belső szállításnak minősül – nem társul finanszírozás, a km-díjak pedig rendkívül alacsonyak,⁷ így a szűkös anyagi források mellett nehézséget jelent a betegszállítás kigazdálkodása. Költséghatékonysági szempontoktól vezérelve kénytelenek minél több beteget egyidejűleg szállítani, ami az ellátás színvonalát csökkenti, a betegelégedettséget pedig jelentősen árnyalja.

2008-ban egy sikeres, a sürgősségi ellátás fejlesztésére irányuló pályázat keretében a Sürgősségi Baleseti Osztály épületének tetején megépült a légi mentő fogadására alkalmas leszállóhely, amely 2013. június 28-án kezdte meg a működését.

Az épületbejárás során munkatársaim meggyőződhetek arról is, hogy a *fizikai akadálymentesítés* a felújított épületekben (pl.: hospice részleg) teljes körűen biztosított, míg az intézmény régebbi épületeiben a megfelelő kialakítás teljes mértékben hiányzik.

A kórház elkötelezett a *betegek igényeinek* minél magasabb minőségi szinten történő kielégítésére. Ennek érdekében az intézmény, a gyógyító tevékenység szakmai szintjének megőrzése és fejlesztése érdekében integrált *minőség- és környezetirányítási rendszert* működtet. Mindezeket túl a munkatársak oktatására, a dolgozók továbbképzésére és szakmai karrierjének fejlesztésére is nagy figyelmet fordítanak.⁸

A *betegelégedettségi* vizsgálatokat tervezetten végzik, azok eredményeit feldolgozzák, értékelik, és az adatokat felhasználják a minőségfejlesztési programjaikban. A betegelégedettségi felmérés végeredményét eljuttatják a szakmai vezetőkhez is, és ezek alapján határozzák meg azt is, hogy a minőségfejlesztés szempontjából, aktuálisan milyen intézkedés megtétele indokolt (pl.: oktatás, képzés indítása, szupervízió). A munkatársaimmal folytatott megbeszélésen a kórházvezetők részéről elhangzott, hogy „a betegelégedettségi felmérés a kórházi étkeztetésre is kiterjed, a betegpanaszok többsége azonban nem ezt, hanem a bánásmódot, illetve a kommunikációt vagy éppen annak hiányát kifogásolja.”⁹

A kórház vezetőinek elmondása szerint a *betegjogi képviselővel* kiemelkedően jó a kapcsolata az intézménynek, az OBDK¹⁰ megalakulása óta gördülékeny intézmény-közi kapcsolat alakult ki, eredményes és hatékony az információ-áramlás. A betegjogi képviselő elérhetőségeit tartalmazó felhívás valamennyi intézményegységben látható az egyes ellátási osztályok falain.

A *speciális ellátásokat* összegezve rögzíteni szükséges, hogy a 2003-as ombudsmani vizsgálat¹¹ megállapításai ellenére, a szükséges anyagi források állandó hiánya miatt azóta sem tudta megvalósítani az intézmény a *szülészeti és koraszülött ellátás* közötti jelentős, 2 km-es távolság áthidalását. A problémát pályázati úton kívánják orvosolni, a pályázat lezárása¹² után remélhetőleg az eredeti terv szerint egy épületen belülre kerül a szülészeti és koraszülött osztály.

A *szülészeti ellátás tárgyi feltételei, körülményei tekintetében* ugyancsak problémás, hogy az újszülötteket másik emeleten gondozzák, így a frissen szült anyáknak – amennyiben újszülötteiket látni szeretnék – úgy kell feljutniuk az emeletre, hogy nincs a mozgásukat megkönnyítő személyi lift.

⁶ Az intézményhez több (8db) külső telephelyen működő beteg-ellátó egység tartozik, pl. Mezőhegyes, Szeghalom – teljes telephely lista elérhető ezen a linken: <http://www.pandy.hu/altinfo.htm>

⁷ A telephelyekre történő szállításhoz – önköltség számítása alapján –193 Ft/km díj tartozik.

⁸ A kórház minőségbiztosítási tevékenységének elemei a <http://www.pandy.hu/minbiz.htm> linken olvashatóak.

⁹ Az intézmény területén, több helyen „működik” kihelyezett panaszláda is.

¹⁰ Országos Betegjogi és Dokumentációs Központ – <http://www.obdk.hu/>

¹¹ OBH 3083/2003. számú jelentés

¹² Határidő: 2015. június 30.

Ugyanakkor a családcentrikus szülészeti ellátás részeként a gyermekágyas részen egy kétágyas és egy háromágyas *Rooming-in rendszerű kórteremmel* rendelkezik a Kórház szülészeti osztálya, ahol a baba egész nap az édesanya közelében lehet. A szülés utáni megfelelő pihenés biztosítása érdekében képzett csecsemőápolók nyújtanak megfelelő segítséget az e kórtermekben fekvő kismamáknak is.¹³

A *hajléktalan betegek ellátását* a helyben működő szociális irodával együttműködve biztosítják. Így amennyiben nincs tisztálkodási felszerelése, vagy ruhája az otthontalan betegnek, felveszik a kapcsolatot a szociális munkással, akinek a segítségével az elbocsátott beteget elhelyezik hozzátartozónál vagy más intézménybe, amíg azonban ez nem megoldható, krónikus ellátás keretében tovább látják el. A Kórházban 5 főállású szociális munkás dolgozik (a drogambulancián, a pszichiátrián és a szülészeten).

A *pszichiátriai ellátással* összefüggésben munkatársaim tájékoztak a korlátozó intézkedések alkalmazásának gyakorlatát illetően is. Az eljárást szabályozó dokumentum (protokoll) hiányát érintő korábbi ombudsmani megállapítások¹⁴ 2014-ben is változatlanul fenntarthatóak, mivel az intézmény a korábbi vizsgálat óta sem alkotta meg a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. ESZCSM rendelet 5. § (5) bekezdése előírta korlátozó intézkedésekre vonatkozó eljárásrendjét. A megbeszélésen az intézmény ápolási igazgatója kifejtette az egészségügyi dolgozók jogai érvényesülésének egy kevésbé emlegetett, ám releváns aspektusát, amely szerint a kórházak dolgozóit jelentős számú atrocitás éri. A jelenséggel szemben egyre tehetetlenebbnek érzik magukat a dolgozók, amely jelentősen hozzájárul a munkavégzés során kialakuló fásultság, kiegészítő tüneteinek erősödéséhez. Ráadásul az esetek zöme rejtve marad.

Az *Ápolás Szakmai Kollégium* az ellátás során jelentkező agresszió miatt 2013-ban kutatást végzett az Erőszakmentes Kórház címmel. Ennek keretében országos szinten, kérdőívvel mérték fel az egészségügyi dolgozók szubjektív biztonságérzetét. A 2420 kérdőívet feldolgozó felmérésből megállapíthatóan a szakdolgozók több mint 87%-a élt át munkája során valamilyen fajta bántalmazást. Az ápolási feladatok ellátása során többnyire a beteg, illetve annak hozzátartozója részéről zömében fizikai, kisebb részben verbális illetve szexuális jellegű agressziót tapasztaltak a megkérdezettek.

Az *Ápolás Szakmai Kollégium* tréningek szervezésével, bizonyítékokon alapuló, „fájdalommentes eljárások”, ún. megszorító intézkedések, módszerek, valamint kockázatelemző modellek kifejlesztésével, használatával tartja megelőzhetőnek és kezelhetőnek a kórházakon belüli agressziót. Álláspontjuk szerint munkaadói oldalról az agresszió szempontjából kiemelkedően veszélyeztetett területeken biztonsági személyzet jelenlétével, biztonsági szolgálat fenntartásával lehetne visszaszorítani a jelenséget.

Fontos megemlíteni, hogy a Kórháznak saját biztonsági és takarító szolgálata, valamint kb. 3500 adag ételt előállító melegkonyhája van,¹⁵ az épületek közötti területek parkosítottak, rendezettek, a komplexum területén könyvtár és kápolna is található.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonság követelménye*, valamint a *tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);

¹³ <http://www.pandy.hu/gyogyoszt/szuloogyogy.htm>

¹⁴ AJB- 5564/2010.számú jelentés

¹⁵ Értsd: e szolgáltatásokat saját szervezetén belül működteti, nem külsős vállalkozásnak kiszerezve

- *A személyes szabadsághoz való jog* (Alaptörvény IV. cikk: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. [...]”)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény)
- Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Kormányrendelet és 3. számú melléklete
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet és mellékletei
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet (ESzCsM r.)

Megállapításaim

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 az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése *d)* pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult, mely irányulhat egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára (is). Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Fentiek alapján eljárásom során először azt vizsgáltam meg, hogy az érintett intézmény tekintetében fennáll-e a hatásköröm.

A törvény a hatóság fogalmával szemben a *közszolgáltatást végző szerv fogalmát* nem határozza meg, azt az ombudsmani gyakorlat formálta és alakította ki. Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatóknak tekinti a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe. A közszolgáltatás a lakosság nagy részét érinti, vagyis a közszolgáltatás tömeges jellegű és általában valamely alapszükségletet elégít ki.

Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének *b)* pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás.

A fentiek értelmében az ombudsmani gyakorlat *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozónak tekinti az egészségügyi intézményeket*, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi teszteket.

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”.

Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során 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 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.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom 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.¹⁶

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végső helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükéből nem tudják megteremteni.

3. Az Alaptörvény IV. cikke szerint „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.

Az AJB-5564/2010. számon kiadott ombudsmani jelentés már külön is felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 55. §-a nemzetközi jogi mintákat¹⁷ követve szabályozza a *személyes szabadsághoz való alapvető jogot*, a jogkorlátozás feltételeit, a szabadságtól megfosztás speciális garanciáját és az alapjog megsértése esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket. Az Alaptörvény elismeri és védi valamennyi természetes személy jogát a szabadságra és a személyi biztonságra, ezt az alapjogot korlátozni csak törvényben meghatározott okból, törvényben meghatározott eljárás szerint lehet. A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá.¹⁸

¹⁶ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹⁷ Lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikkét, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkét

¹⁸ Vö. 36/2000. (X. 27.) AB határozat

E jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésékor. A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. Ezen jogok korlátozásának alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó követelmények figyelembevételével dönthető el. Az Eütv. pszichiátriai betegekre vonatkozó rendelkezései nyilvánvalóan érintik az Alaptörvény IV. cikkének (1) bekezdésébe foglalt szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog érvényesülését.

Alapvetés, hogy a veszélyeztető állapotuk, magatartásuk miatt intézeti kezelésre kötelezett pszichiátriai betegek – e tény miatt – nem veszítik el alapjogaikat. A pszichiátriai betegek kötelező intézeti kezelése a személyi szabadsághoz való jog korlátozásának egyik legsúlyosabb esetének minősül. A már említett jelentés is utal arra, hogy az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága több döntésében¹⁹ rögzítette, hogy a kötelező pszichiátriai kezelés a bebörtönzésnél is súlyosabb szabadságkorlátozásnak minősül, tekintettel a kezelés során alkalmazott tudatbefolyásoló eszközökre, valamint a mentális kór stigmatizáló jellegére.

A kötelező pszichiátriai intézeti kezelés elrendelése, annak jogi igazolását tekintve is speciálisnak számít: nem büntetésre, hanem gyógykezelésre irányul. Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményéből, illetve a Bíróság esetjogi gyakorlatából megállapítható, hogy az elmebetegek tekintetében az ön- és közveszélyesség oka lehet a személyi szabadság korlátozásának, a kötelező pszichiátriai gyógykezelésnek. A nemzetközi dokumentumok és a Bíróság gyakorlata a hangsúlyt az eljárási garanciákra helyezi, azaz, hogy az elmebetegség miatt történő szabadságkorlátozás ne lehessen önkényes, csak a szükséges mértékű legyen, és csak a szükséges ideig tartson.

4. A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény²⁰ 1. cikke egy sajátos definíciót ad a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozóan, nem határozva meg konkrétan, hogy kik a fogyatékosággal élő emberek. Már a preambulum is hangsúlyozza, hogy „a fogyatékoság egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékoság a fogyatékosággal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben.” Az Egyezmény 1. cikke erre építve határozza meg, hogy „Fogyatékosággal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”

Az Egyezmény magyar nyelvű szövege „hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodást” említ, azonban az angol nyelvű szöveg tisztábban fogalmaz: „long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments”. Itt a „mental” szó nem a magyar fordításban szereplő „szellemi” kifejezéssel adandó vissza, hanem a „pszicho-szociális” terminológiával. *A „mentális fogyatékosággal élő személyeken” tehát a korábban „pszichiátriai betegként” meghatározott embereket értjük, mai szóhasználattal: pszicho-szociális fogyatékosággal élő személyeket.*

Az Egyezmény 12. cikkének 5. pontja értelmében e cikk rendelkezéseire figyelemmel a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékosággal élő személyek egyenlő jogának biztosítására a tulajdonhoz való joghoz és az örökléshez való joghoz, saját pénzügyeik ellenőrzéséhez, továbbá bankkölesönhöz, jelzáloghoz és más pénzügyi hitelhez való egyenlő hozzáféréshez, illetve biztosítják, hogy a fogyatékosággal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól.

¹⁹ Lásd *Vitek vs. Jones*, 445 U.S. 480, 491-194 (1980)

²⁰ Az Egyezményt a Magyar Köztársaság Országgyűlése a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdette ki.

A 18. cikk szerint a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek másokkal egyenlő jogát a mozgás szabadságához, a lakóhely megválasztásának szabadságához, míg a 20. cikk értelmében a részes államok a fogyatékossgal élő személyek függetlenségének a lehető legnagyobb mértékű biztosítása mellett hatékony intézkedéseket hoznak a személyes mobilitás biztosítására. A magánélet tisztelben tartásáról szóló 22. cikk szerint a fogyatékossgal élő személy magánéletének önkényes vagy jogellenes zavarása - tekintet nélkül a személy lakóhelyére és lakáskörülményeire – tilos.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az ismertett alkotmánybírósgai gyakorlattal és a vázolt nemzetközi jogi elvekkel összhangban, a helyszíni vizsgálat tapasztalatait összegezve, illetve a rendelkezésemre bocsátott iratok, kórházi dokumentáció, valamint a vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintését követően a következőket állapítottam meg:

1. A koraszülött ellátás

Az előzőekben már hivatkozott OBH-3083/2003. számú jelentés szerint: *A koraszülött ellátás zökkenőmentessége még nem megoldott. A szülészettől 2 km-re, külön telephelyen van a koraszülött csecsemők ellátását is biztosító intenzív osztály, melyhez egy speciális inkubátor segítségével szállítják át az újszülöttet. Az intézmény vezetőségének tervei között szerepel a koraszülött intenzív osztály betelepítése a szülézet mellé, ám a beruházás költségeit önerőből nem képes állni a kórház.*” Jelen vizsgálat tapasztalata, hogy az intézmény a szükséges anyagi források hiányában azóta sem tudta megvalósítani *a szülészeti és koraszülött ellátás* közötti jelentős, 2 km-es távolság áthidalását. A már 2003-ban is kifogásolt helyzetet pályázati úton kívánják rendezni,²¹ amelyet követően egy épületen belülre kerülne a szülészeti és a koraszülött osztály.

A jogelőd ombudsmannak a koraszülött ellátás körülményeit érintően korábban tett, az alkotmányos jogokkal összefüggő visszáságot rögzítő megállapítását, a Rooming-in rendszerű szülészeti ellátás elismerésével együtt is fenntartom. A korszerűsítést szolgáló beruházással megvalósuló valamennyi szükséges átalakítás tényleges létrejöttét pedig a jövőben is figyelemmel fogom kísérni, különös tekintettel a szülészeti ellátással kapcsolatban jelzett másik problémára, a szülészeti és csecsemő osztály elkülönült működésére és a lift hiányára.

2. A kényszerintézkedés alkalmazásakor előirt eljárásrend

Az Eütv. 192. § (1) bekezdése alapján személyes szabadságában bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) csak a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású beteg korlátozható. A korlátozás csak addig tarthat, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges. A törvény 194. § (1) és (2) bekezdése előírja, hogy az Eütv. 192-193. §-ban foglalt *korlátozások elrendeléséről a betegjogi képviselőt* és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét *haladéktalanul értesíteni kell*, továbbá az e fejezetben foglalt betegjogi korlátozásokat részletesen dokumentálni és indokolni kell. A dokumentálásra vonatkozó részletszabályokat a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló a 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM rendelet) tartalmazza, melynek 3. számú melléklete az a formanyomtatvány, amelyet korlátozó intézkedés alkalmazása esetén minden esetben ki kell tölteni. Az Eütv. előírásainak megfelelően tartalmazza a betegjogi képviselő, illetőleg a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjének értesítéséről szóló részt is.

²¹ Határidő: 2015. június 30.

Az alapvető jogok biztosa a már hivatkozott, korábbi ombudsmani jelentésben²² rögzíti, hogy az ESzCsM rendelet 5.§ (5) és (6) bekezdései értelmében a pszichiátriai intézet *részletes eljárásrendet alakít ki* a korlátozó intézkedések elrendelésének és alkalmazásának szabályairól, amelyben önmagára nézve a hatályos jogszabályokban foglaltaknál szigorúbb szabályokat is megállapíthat. Az eljárásrendnek tartalmaznia kell:

- a) az intézmény munkarendjét figyelembe véve a korlátozó intézkedések elrendelésének szabályait;
- b) a korlátozó intézkedések egyes formáinak maximális időtartamát;
- c) a korlátozó intézkedések egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait;
- d) a korlátozás feloldásának szabályait;
- e) a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos értesítési jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat;
- f) a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.

Az ESzCsM rendelet 5.§ (6) bekezdése írja elő azt, hogy *az eljárásrendet tartalmazó dokumentumot a pszichiátriai beteg, valamint törvényes és meghatalmazott képviselője, illetve az intézmény dolgozói számára jól látható módon ki kell függeszteni.*

A jelentés rögzíti azt is, hogy az akkori vizsgálat alapjául szolgáló *eset időpontjában nem rendelkeztek az ESzCsM rendelet 5. § (5) bekezdése szerinti eljárásrenddel, így az nem is volt kifüggesztve.* A csatolt egészségügyi dokumentáció alapján megállapítható volt továbbá, hogy a pszichiátriai ellátás során történt *kényszerintézkedésről* sem a betegjogi képviselőt, sem a meghatalmazott, vagy – az ESzCsM rendelet 4. § (8) bekezdés szerinti esetben – a beteg által megjelölt személyt nem értesítették haladéktalanul (noha a dokumentáció arra vonatkozóan sem tartalmazott adatot, hogy a beteg nyilatkozott-e ilyen személyről).

A jelen vizsgálat során megállapítottam, hogy a pszichiátriai ellátással összefüggésben korábban felmerült, a korlátozó intézkedések alkalmazásának gyakorlatával, illetve az erre vonatkozó dokumentumok hiányával kapcsolatos helyzet változatlanul fennáll; így az erre vonatkozó ombudsmani megállapítást (AJB-5564/2010.) változatlanul fenntartom.

Az ESzCsM rendelet által kötelezően előírt eljárásrend megalkotásának hiánya önmagában is sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint állandósítja az emberi méltósághoz, illetve a személyes szabadsághoz való jogok sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése, valamint az országosan egységes jogalkalmazás érdekében

1. az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Békés Megyei Pándy Kálmán Kórház főigazgatóját*, hogy
 - a) a beteg közvetlen veszélyeztető magatartása esetén kizárólag az irányadó jogszabályi előírások figyelembevételével járjon el, minden esetben tegyen eleget a személyes szabadság korlátozásával kapcsolatos valamennyi dokumentációs és értesítési kötelezettségeinek, sürgősségi gyógykezelés esetén pedig a bíróság értesítésére vonatkozó törvényi előírásoknak;
 - b) dolgozzák ki és tegyék megfelelően elérhetővé az ESzCsM rendelet 5. § (5)-(6) bekezdéseiben előírt eljárásrendet.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

²² Lásd az OBH-5564/2010. számú jelentést

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1985/2014. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-507/2014)**

Előadók: dr. Zemplényi Adrienne
dr. Rajzinger Ágnes

Az eljárás megindítása

2014 tavaszán Békés megye intézményi rendszerének átfogó, alapjogi szempontú feltérképezését célzó vizsgálatsorozatot indítottam. A vizsgálat keretében áttekintettem a Békés megyében zajló „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósulását is, különös figyelemmel annak két kiemelt területére: a program keretében megvalósuló képzések és a biztonságos munkavégzéshez szükséges feltételek biztosításának szempontjait.

A vizsgálatsorozat keretében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) d) pontja alapján¹ – helyszíni vizsgálatot is folytattam. Munkatársaim ellenőrzést végeztek a Békés megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjában (Békéscsaba), a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóságon (Gyula), valamint a közfoglalkoztatási program egyik helyszínén. A helyszíni vizsgálat megtartásának szükségességét a közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban hivatalomhoz érkező konkrét panaszbeadvány is indokolta. A panaszos ugyanis sérelmezte a Békés megyei vízügyi területen megvalósuló közmunka program munkakörülményeit; azt, hogy fokozottan balesetveszélyes, ráadásul emberi méltóságot sértő körülmények között kell munkát végeznie, mert ha elutasítja a felajánlott munkát, még a segélyét is elveszíti.

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, illetve arra a tényre,² hogy a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan speciális, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetben van, így a közfoglalkoztatottak helyzetének folyamatos felülvizsgálata, monitorozása, minden lehetséges módon és eszközzel, kiemelt feladataim között szerepel. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósításáról, illetve magáról a konkrét panaszbeadványban foglaltakról, előzetesen írásbeli tájékoztatást kértem a Békés megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja, valamint a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság igazgatójától.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”]
- a munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”]
- biztonságos munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”]

¹ Ajbt.) 21. § (1) d) Az alapvető jogok biztosja vizsgálata során helyszíni ellenőrzést folytathat.

² Lásd: AJB 3025/2012. számú átfogó jelentés

Az alkalmazott jogszabályok

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.);
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet
- a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 496/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

2013 decemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, amely részben munkavégzést, részben képzési programokat foglal magában. A „Téli közfoglalkoztatás” megvalósításával összefüggésben már az eddigiekben is számos panasz érkezett hivatalomhoz az ország minden tájáról, amelyek egyrészt munkavédelmi, munkabiztonsági, másrészt a képzési programok megvalósításával kapcsolatos problémákat érintettek.

A Békés megyéből érkező – jelen vizsgálatom alapjául is szolgáló – panasz a vízügyi területen megvalósuló közmunka program munkakörülményeit sérelmezte. A beadvány szerint a közmunkások a település határain túli területek (árkok, csatornák) tisztítását végzik, sokszor mostoha időjárás körülmények között. Előfordult, hogy szakadó esőben kellett a főút melletti árkot kaszálniuk, ráadásul sem melegedési lehetőség, sem illemhelyiség nem volt számukra biztosítva. A hozzám forduló sérelmezte, hogy fokozottan balesetveszélyes, ráadásul emberi méltóságot sértő körülmények között kell munkát végeznie, mert ha elutasítja a felajánlott munkát, még a segélyét is elveszíti, illetve azt is, hogy a lakhelye és a munkavégzés helye közötti jelentős távolságot saját kerékpárjával kell megtennie, amely egyrészt nagyon balesetveszélyes, másrészt ehhez – az „útiköltséghez” – semmilyen támogatást nem kap. Mindezek alapján a Békés megyei helyszíni vizsgálatot megelőzően, a konkrét panasz kivizsgálása és egy átfogó helyzetkép megrajzolása céljából a program megvalósulásáról – a vonatkozó dokumentumok egyidejű megküldése mellett – írásos tájékoztatást kértem a *Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatójától.

Az igazgatóhoz intézett kérdéseim a következők voltak:

- Békés megyében hány fő bevonásával valósul meg a téli közfoglalkoztatási program, mely munkáltatóknál, milyen munkakörökben és munkavégzési helyeken,
- a programban történő részvételről hogyan, milyen módon értesítették a részt vevőket,
- hány fő került beiskolázásra, milyen szempontok alapján választották ki, hogy azokon az álláskeresőik közül ki vehet részt,
- hol, milyen körülmények között kerül sor az oktatásra,
- hogyan választották ki a képző szervet, az oktatókat,
- hány órában zajlik a képzés, milyen jellegű képzések vannak, azok keretében elméleti és/vagy gyakorlati oktatásban is részesülnek-e a részt vevők,
- a tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervet vagy személyt kértek fel,
- a tanfolyam elvégzése után hol tudnak elhelyezkedni az álláskeresőik, ezzel kapcsolatban történt-e előzetes felmérés?

1. A Békés megyei „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósulása

A munkaügyi központ igazgatójának tájékoztatása szerint a Kormány célul tűzte ki, hogy 2013 novembere és 2014 áprilisa közötti időszakban 200 ezer fő folyamatos, egyidejű közfoglalkoztatását kell biztosítani. Ennek megfelelően Békés megyében is sor került téli átmeneti közfoglalkoztatás megvalósítására. Mivel a téli időszakban jelentős mértékben csökken a szabadban végezhető tevékenységek köre, így a magas foglalkoztatotti létszám megtartása és az álláskereső tartós jövedelemhez juttatása képzési komponens erősítésével párosult. A Békés megyében a foglalkoztatásban és a képzésben lévők létszámát a következő táblázat mutatja:

Megnevezés	2013. november (fő)	2013. december (fő)	2014. január (fő)	2014. február (fő)	2014. március (fő)	2014. április (fő)
Foglalkoztatás	13 086	8 082	6 869	6 845	4 320	8 727
Képzés	0	4 407	4 407	4 407	4 407	0
Összesen	13 086	12 489	11 276	11 252	8 727	8 727

A foglalkoztatók között az országos programban részt vevő közfoglalkoztatók Békés megyében működő szervezetei, Békés megye valamennyi önkormányzata, ezen kívül egyházak, civil szervezetek, alapítványok és egyéb formában működő a Kftv. 1 §. (3) bekezdése alapján közfoglalkoztatónak minősülő szervezetek szerepeltek.

A 2013-2014. évi téli átmeneti időszakban megvalósuló Országos Közfoglalkoztatási Program indítására Békés megyében összesen 8 kérelmet nyújtottak be, amelyek támogatásban részesültek. A program kertében az 1.804 fő álláskereső bevonása, a Belügyminisztérium által meghatározott feltételek szerint, két ütemben történt: 2013. novemberben 1.467 fő, majd 2014. januárban további 337 fő álláskereső került be az Országos Közfoglalkoztatási Programba.

Az Országos Közfoglalkoztatási Program részeként, a megyei támogatott közfoglalkoztatók közül hat szervezet vállalta képzés lebonyolítását és ezen felül a munkaügyi központ további négy, nem megyei székhelyű közfoglalkoztató képzésének lebonyolításában érintett, melyet az alábbi táblázat tartalmaz:

Közfoglalkoztató	Vállalt képzési létszám (fő)	Békés megyét érintő létszám (fő)	Képzés típusa
Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság	270	210	motorfűrész kezelő, építő- és anyagmozgató gép kezelő
Körösí Vízgazdálkodási Társulat	50	50	motorfűrész kezelő, segéd gát-és csatornaőr
Körös-Berettyói Vízgazdálkodási Társulat	50	50	motorfűrész kezelő, segéd gát-és csatornaőr
Dél-Békés Megyei Vízgazdálkodási Társulat	10	10	motorfűrész kezelő
Körös-Maros Nemzeti Park	52	14	segédmezőgazdász-állattartás,
Békés Megyei Rendőrkapitányság	20	20	számítógépes adatrögzítő
Összesen:	452	354	
DALERD (székhely: Szeged)		15	erdőművelő, motorfűrész kezelő, konyhai kisegítő
ATIVIZIG (székhely: Szeged)		24	alapképzettség képzés
Magyar Közút Zrt.		37	motorfűrész kezelő
TIVIZIG (székhely: Szeged)		57	segéd gát-és csatornaőr
Összesen:		133	
Mindösszesen	452	487	

A téli átmeneti közfoglalkoztatás jellemző tevékenységei a következők:

1. Növényi alapanyagok feldolgozása, hasznosítása

Cirokseprű, csuhé termékek készítése, dió törés, élelmiszer tartósítás, palánta nevelés, erdő tisztítása, fólia sátor építése, fólia sátras növénytermesztés, komposztáló kialakítása, fűszernövények csomagolása, gombatermesztés, gyékényfonás, humuszagyak feltöltése, legelő tisztítása, méh kaptár készítés, aszalványok készítése, olajütés, étkezési olaj gyártása, savanyítás, tésztagyártás, tárolt élelmiszer kezelése, telepített erdő rendezése, üvegházi virágok nevelése, veremben tárolt zöldségek válogatása stb.

2. Intézményi karbantartási feladatok elvégzése

Amennyiben ezen tevékenységek az önkormányzat vagy intézményeihez közvetlenül kapcsolódnak: asztalos munkák elvégzése, brikettálás, betonelem gyártás, drótfonás, épületek felújítása, építőipari tevékenységek, fűtési rendszerek felújítása, festés, fa brikett és pellet gyártása, gáterősítés, hirdető tábla készítése, hajléktalan szálló kialakítása, járólapok, térkő, burkoló lapok készítése, közparkok műtárgyainak javítása, lakatosmunkák, munkaeszközök-mezőgazdasági gépek karbantartása, madáretetők készítése, papír téglá gyártása, romos épület bontása, szemetes kukák készítése, felújítása stb.

3. Természeti és lakókörnyezet védelme, tisztán tartása, turisztikai látványosságok felújítása, karbantartása

Árkok karbantartása, buszvárók felújítása, belvízveszély elhárítása, buszmegállók takarítása, csapadék árkok ellenőrzése, cserjeirtás, csatornák növényzetének irtása, erdőtelepítés előkészítése, bozót és fás szárú növényirtás, fák koronájának átvizsgálása, keletkezett zöldhulladék felaprítása, gallyazás, gallybálázás, hulladéklerakó helyek felszámolása, hó eltakarítás, közparkok műtárgyainak javítása, madáretetők készítése, nád vágása, nyilvános WC üzemeltetése, parkolók kialakítása, rongyszőnyeg készítése, virágládák készítése, utcabútorok gyártása stb.

4. Oktatáshoz, sporthoz, szabadidős programokhoz kapcsolódó tevékenységek végzése

Adminisztrátori feladatok, dajkai feladatok, gyermekfelügyelet, gyermek- és ifjúságsegítő feladatok, könyvtári állomány összegyűjtése, óvodai kisegítő munka, portaszolgálat, pedellusi feladatok ellátása, rendezvényszervezés, sportöltözők felújítása, szabadidő szervezés, takarítási feladatok közintézményekben, tartós tankönyvek átvizsgálása, Teleház működtetése, tornatermi parketta renoválása, tájház rendbetétele stb.

5. Egészségügyi, szociális és lakossági szolgáltatások nyújtása Családsegítés, ebédhordás, eb kataszter készítése, házi segítségnyújtás idősek részére, helyi adók, tüdőszűrő értesítésének kihordása, hivatalsegéd, kézbesítő feladatai, krízishelyzetbe került személyek támogatása, szociális segítő hajléktalanok utcai gondozása céljából, szociális fa kuglizása, varrás stb.

Az igazgató a *kiválasztási metódusra* irányuló kérdés kapcsán kifejtette, hogy a programba történő bevonáskor kiemelt célcsoportként kezelték az ellátásban nem részesülő regisztrált álláskeresőket, az önkormányzati foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülőket, ezen belül kiemelten az alulképzett romákat, a fiatal munkanélkülieket és a nőket. A munkavállalási korú *alacsony iskolai végzettségű, szakképzetlen álláskereső* foglalkoztatásba vonása a legnehezebb feladat. A Téli közfoglalkoztatási munka-, és képzési helyeket *elsősorban* számukra ajánlották fel.

A program elindítása előtt a kiválasztásra egyéni, és csoportos közvetítés formájában is sor került. A közvetítéssel foglalkozó ügyintézők egyénileg ajánlották fel az álláskeresők részére a közfoglalkoztatási, képzési lehetőségeket, de emellett csoportos tájékoztatók keretében is több alkalommal tartottak ismertetőt a lehetőségekről a közfoglalkoztatók képviselőivel közösen. Sok esetben a közvetítő kollégák az ügyfélkörükből a telefonos elérhetőséget is megadó ügyfeleiket telefonon értesítették a közfoglalkoztatásról. A létszám biztosításában kiemelt szerepet játszott az önkormányzatokkal való szoros együttműködés.

Békés megyében 2014. február 28-ig 4819 főt vontak be téli átmeneti közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzésekre. A járási hivatalok járási munkaügyi kirendeltségei 2013 őszén csoportos tájékoztatókat szerveztek a potenciálisan képzésbe vonható ügyfelek részére, ismertetve a közfoglalkoztatás keretében történő munkavégzést, valamint a képzéseket és azok feltételeit.

A kiválasztott ügyfelek esetében fontos szempont volt, hogy a TÁMOP-2.1.6.-12/1-2012-0001 „Újra tanulok!” projekt belépési feltételeinek megfeleljenek.

Ennek megfelelően – az igazgató tájékoztatása szerint – nem lehetett a kiemelt projekt alanya, azaz nem volt támogatható a képzése annak a személynek, aki:

1. iskolai tankötelezettségének nem tett eleget (1993. évi LXXIX. tv. a közoktatásról),
2. egyéb, az állam által támogatott képzésben vesz részt – beleértve az iskolarendszerű szakképzés keretében folyó képzéseket is,
3. a kérelem benyújtása napján a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból képzési támogatásban részesül,
4. a munkaügyi központ által jogerős határozattal a saját hibájából eredően visszakövetelt képzési támogatással összefüggő fizetési kötelezettséggel rendelkezik,
5. kérelmét olyan tanfolyamra nyújtja be, amely már megkezdődött,
6. a munkaügyi központ aktuális TÁMOP 1.1.2., illetve TÁMOP 1.1.4. képzési projektszakaszában vesz részt,
7. a TÁMOP-2.1.6-12/1-2012-0001 projektben másik támogatott képzésben vesz részt,
8. más, hasonló célú ESZA projekt egyidejű résztvevője (kivéve TÁMOP 1.2.1. „Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények” elnevezésű projekt),
9. a kiemelt projekt keretében sikeresen befejezett egy képzési programot, és a kiemelt projekt keretében lévő további képzési program elvégzését kéri. Ez alól kivételt képez az az eset, ha a kiemelt projekt keretében a célcsoport tagja a 7. osztályos felzárkóztató képzés elvégzését követően a 8. osztály elvégzésére irányuló programon való részvételét kéri.

A kiválasztásnál további fontos szempont volt, hogy a munkáltatók (önkormányzatok, országos közfoglalkoztatók), melyik közfoglalkoztatottjukat kívánták képzési támogatásban részesíteni.

A *képzési helyszín* biztosítása minden esetben a képző intézmény feladata. A képzések szervezésekor a munkaügyi központ segítséget nyújtott abban, hogy a munkaügyi kirendeltségek által felmérést készített a Békés megyében található olyan üres termekről, ahol a tanfolyam lebonyolítható. Kiemelt szempont volt, hogy az általános, vagy középfokú oktatási intézményekben folyó oktatás időtartama alatt az ott tanulóktól teljesen elkülönülten történjen a képzés, mivel azoknak sok esetben művelődési házak, közösségi házak, korábban iskolaként funkcionáló épületek adtak otthont.

A téli közfoglalkoztatási *szakmai képzések* megvalósításához – a TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulok” projekt keretében – a Nemzeti Munkaügyi Hivatal ajánlattételre hívta fel a szakképzést folytató felnőttképzéssel foglalkozó intézményeket. A program keretében az állam által elismert szakképzettség megszerzésére irányuló képzés, illetve a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény szerint engedélyezett képzés és/vagy programakkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező képzés volt indítható. Feltétel volt többek között a képző intézményekkel szemben, hogy a képzés teljes időtartama alatt érvényes intézményi akkreditációval, vagy a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény szerint meghatározott engedéllyel kell rendelkeznie.

A beérkezett képzési ajánlatokat a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjai érkezettétek, szükség szerint hiány pótolgatták és értékelték. Az értékelést felterjesztették a Nemzeti Munkaügyi Hivatal részére. A képző intézmények formai és tartalmi szempontból megfelelő képzési ajánlatai az Értékelő Bizottság döntése alapján kerültek fel a Képzési Jegyzékre. Ha egy képzésre több érvényes ajánlat érkezett, azok között a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (mint ajánlatkérő) sorrendet alakított ki a bírálati szempontok pontszámai alapján.

A második legelőnyösebb ajánlat akkor kerülhetett fel a képzési jegyzékre, ha a legkedvezőbb ajánlat lebonyolítása valamely ok következtében ellehetetlenült.

A közfoglalkoztatásban állók részére a munkaügyi központok kizárólag a képzési jegyzéken szerelő felnőttképzési intézmények programjaira nyújtottak támogatást. Az oktatók kiválasztása a felnőttképzési intézmények feladata és kötelezettsége. A képzések 6+2 órában zajlottak, intenzíven, a hét minden munkanapján. A hat óra oktatási időtartamot foglalt magában, a további két óra pedig felkészülésre állt rendelkezésre az ügyfelek számára. Jellemét tekintve Békés megyében OKJ-s, betanító jellegű, alapkompenciás, kulcskompetencia, valamint hatósági képzések zajlottak. A képzések elméleti és gyakorlati órákból épültek fel, kivételt képez ez alól az alapkompencia fejlesztés, amely csak elméleti órákat tartalmazott.

Az *alapkompencia-fejlesztés képzést* jogszabályi felhatalmazás alapján a Türr István Képző és Kutató Intézet végzi (továbbiakban: TKKI). A képzés azoknak a leghátrányosabb helyzetű munkavállalóknak szerveződött, akik egyáltalán nem, vagy csak részben rendelkeznek az általános iskola elvégzéséhez szükséges alapkompenciákkal és készségekkel. A tananyagfejlesztés a célcsoport speciális igényei alapján történt a képző intézmény által.³ Az 5 tananyagegységből álló, 438 órás képzés célja azoknak az elemi ismereteknek, készségeknek és szociális kompetenciáknak az elsajátítása/begyakoroltatása, melyek elengedhetetlenek a sikeres munkaerő-piaci reintegrációhoz, valamint alapfeltételei a szakképzésbe való bekapcsolódásnak.

A *szakmai képzések* esetében a képzési jegyzéken szereplő felnőttképzési intézmény készítette el a tananyagokat. A tananyagokat részben kereskedelmi forgalomból szerezték be, részben pedig a képző intézmény fejlesztette azt a képzési programban meghatározott megszerzendő kompetenciák figyelembe vételével.

Államilag elismert képzés esetében a képzési programot a jogszabályban meghatározott szakmai és vizsgakövetelmény alapján dolgozták ki. *Betanító képzések* esetében pedig a munkaadói igények figyelembevételével, a munkakör betöltéséhez szükséges kompetenciák meghatározását követően készítettek képzési programot a képzők. A képző intézmény által elkészített képzési program alapján indítandó képzéseket a Nemzeti Munkaügyi Hivatal engedélyezte a felnőttképzésről szóló törvény alapján.

A képzések az önkormányzati és az országos közfoglalkoztatási programban részt vevő foglalkoztatók igényeire épültek. A foglalkoztatóknak a képzések által lehetőségük nyílik megfelelő szakértelemmel rendelkező munkavállalói kör kialakítására, felvételére.

A *vízügyi területen működő Országos Közfoglalkoztatási Programmal* kapcsolatban az igazgató arról tájékoztatót, hogy Békés megyében négy jelentős közfoglalkoztatóval állnak kapcsolatban:

1. Körös-vidéki Vízügyi Igazgatósággal (székhely: Gyula),
2. Körösi Vízgazdálkodási Társulattal (székhely: Gyula),
3. Dél-Békés megyei Vízgazdálkodási Társulattal (székhely: Orosháza) és a
4. Körös- Berettyói Vízgazdálkodási Társulattal (székhely: Békés)

Az elmúlt időszakban mind a négy országos közfoglalkoztatónál helyszíni ellenőrzést tartottak, melyekről szóló jegyzőkönyveket mellékletben csatolta.

Általánosságban elmondható, hogy a vízügyi területen működő közfoglalkoztatási programok megvalósítása során a közfoglalkoztatók jellemzően az árvízvédelmi töltéseken, azok szivárgó csatornáin, valamint belvízvédelmi csatornákon dolgoznak, melynek keretében az ár- és belvízvédelmi védvonalak gáztakarítási munkálatait (nádirtás, cserjeirtás, parlagfű irtás, iszapoltás stb.) végzik el gépi berendezésekkel, valamint a gépekkel nem takarítható helyeken (rámpák, depóniák környéke, meredek töltésrész, stb.) kézi munkaerővel.

³ Letölthető a www.tkki.hu oldalról

Emellett szükség esetén a közfoglalkoztatottak vízrendezési, vízkár elhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat, valamint a közcélú vízi létesítmények karbantartási és üzemeltetéssel kapcsolatos feladatait is ellátják.

A munkaterületek egyes közfoglalkoztatók esetében a települések határain kívül esnek, esetenként a közfoglalkoztatottak egy nap több helyszínen is dolgoznak. A közfoglalkoztatónak, amennyiben a munkavégzés helye a közfoglalkoztatott lakóhelye és a közigazgatási határon kívül történik, támogatnia szükséges a munkavégzés helyére történő eljutást. Legtöbb esetben – tekintettel a terepi viszonyokra – a gépjárművel történő szállítás nem megoldható, így a közfoglalkoztatottak kerékpárral közelítik meg a munkavégzés területét.

Az Országos Közfoglalkoztatási Program keretében támogatható a kerékpárral történő munkába járás költsége, melynek felső határát a Belügyminisztérium 2014. évben 1500 Ft/fő/hónap összegben határozta meg. Fő szabály szerint a közfoglalkoztatási támogatások esetében, a kerékpárral történő munkába járás támogatható, amennyiben a munkavégzés a közfoglalkoztatott lakóhelye települési közigazgatási határán kívül történik. Így ennek megfelelően a közfoglalkoztató a fenti szabályok betartása mellett dönti el, hogy a program megvalósulása és az erre tervezett és fordítható pénzügyi keret, melyik megoldást teszi indokolttá (munkaszállítás, saját gépjárművei történő munkába járás, közigazgatási határon túl végzett munka esetén kerékpárral történő munkába járás).

Az ellenőrzés időpontjában mind a négy helyszínen a munkavégzés feltételei biztosítottak voltak és a közfoglalkoztatottak részéről panasz nem érkezett. Ennek ellenére felhívták a közfoglalkoztatók figyelmét a kulturált munkavégzés feltételeinek biztosítására és a munkavédelmi szabályok betartására.

A munkaügyi kirendeltség mellett megkerestem a *Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság* igazgatóját is, akitől a következő konkrét kérdésekre kértem választ:

- a Vízügyi Igazgatóságon hány fő bevonásával valósul meg a program, milyen munkakörökben és munkavégzési helyeken,
- a programban történő részvételről hogyan, milyen módon értesítették a résztvevőket,
- milyen szempontok alapján választották ki, hogy kiket foglalkoztatnak,
- hogyan biztosítják a közfoglalkoztatottak számára a biztonságos munkavégzés feltételeit,
- a közmunkások részesülnek-e – már munkába állásakor – a munkavégzéshez szükséges védőfelszerelésben?

Az igazgató tájékoztatása szerint Igazgatóságukon 1995 óta valósulnak meg közfoglalkoztatási programok. Kezdetben ezek rövid idejű (néhány hónap), pár száz főt foglalkoztató programok voltak. 2011 évtől kezdődött meg a Kormány szándéka szerint az álláskereső munkába való visszavezetése céljából a közfoglalkoztatás kiszélesedése. Ebben az évben 427 főt foglalkoztattak 11 hónapon keresztül. A következő évben az Igazgatóság átkerült a Belügyminisztérium irányítása alá és a közfoglalkoztatott létszám 1400 fő (átlagléttség) lett. Ez a több mint 300%-os létszámnövekedés jelentős többletfeladatot okozott legfőképpen a közfoglalkoztatottakat irányító gát-, és csatornaőrök számára, akiknek a korábbi létszám többszörösének kellett naponta munkát biztosítani, azt ellenőrizni és dokumentálni.

2013-ban ismét 1.400 fő foglalkoztatásával vettek részt az országos közfoglalkoztatási programban. Emellett 1 db 30 fős, illetve 4 db 8-10 fős közfoglalkoztatási mintaprogramot is megvalósítottak az év folyamán.

A Téli Átmeneti Közfoglalkoztatási Programban 910 főt foglalkoztattak 2014. április 30.-ig. 2014. május 1-jétől a Belügyminisztérium tájékoztatása szerint újra 2026 fő foglalkoztatására nyílik lehetőségük.

A programokban segéd munkás, segéd munkás-brigád vezető, szak munkás (motorfűrészes kezelő, ács, kőműves, gépész, stb.), adminisztrátor, munkavezető, portás és takarító munkakörökben alkalmaznak közfoglalkoztatottakat. Az adminisztrátorok, takarítók, portások a gyulai székházban és a három szakaszmérnökségi központban végeztek munkát.

A fizikai állomány nagy része a KÖVIZIG illetékességi területén, a kezelésükben lévő folyók hullámterein, csatornák mentén végeznek fenntartási (cserjeirtás, gáztakarítás) munkákat. Emellett az örtelepek, raktárak, szivattyútelepek, valamint a vízkár elhárítási műtárgyak karbantartási munkáit végezték el a közfoglalkoztatási program keretében.

A programban csak regisztrált álláskeresőket vehettek részt, akiket a Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Szakigazgatási Kirendeltségei közvetített ki az Igazgatóság által beadott munkaerő igény alapján. Közfoglalkoztatási szerződést csak a – 33/1998. (VI.24.) NM rendelet szerinti – egészségügyi alkalmassági vizsgálaton részt vett és munkavégzésre alkalmasnak minősített munkavállalóval köthetnek. A munkaerő-igénylő lapon munkakör szerinti bontásban igényelt létszám kiközvetítése érdekében a szervezeti egységek ügyintézői veszik fel a kapcsolatot az illetékes munkaügyi kirendeltségekkel, és egyeztetett időpontban kerül sor a munkaerő toborzásra.

A közfoglalkoztatottak számára a biztonságos munkavégzés feltételeit az Igazgatóság által kiadott Munkavédelmi és Tűzvédelmi Utasítás szerint kell biztosítani. Az utasítást úgy állították össze, hogy a törvényekben, rendeletekben, jogszabályokban, szabványokban⁴ – megfogalmazott követelményeket összegyűjtse a programban résztvevő közfoglalkoztatottak által várhatóan végzendő munkákhoz, feladatokhoz.

A közfoglalkoztatottaknak már munkába álláskor, a balesetvédelmi oktatás megtörténte után meg kell kapniuk a munkavégzéséhez szükséges munkaruhát, védő lábbeliket (védőbakancs, gumicsizma), valamint a védőeszközöket (védőkesztyű, védőszemüveg, láthatósági mellény, esőkabát, szükség esetén védőítal, kullancsriasztó). Sajnos el kell ismerni, hogy a munkaruhák munkába lépéskori kiadását nehezíti, késlelteti, hogy a programok a döntést követően szinte azonnal indulnak és a beszerzést illetően pedig be kell tartani a közbeszerzés szabályait. Ez elsősorban a korábbi programoknál okozott gondot, hiszen most már munkaruhából rendelkeznek induló készlettel. Ha egy munkafolyamathoz védőeszköz van kiadva, a közfoglalkoztatottak mindaddig kötelesek azt használni, amíg az a veszély fennáll, ami ellen azt kiadták.

A munkahelyi vezető (irányító) köteles a munkavállalót a munkavégzéstől eltiltani, ill. feygelmi felelősségre vonást kezdeményezni, ha az előírt védőeszközt nem használja.

Az Igazgatóság kezelésében lévő vízkár elhárítási művek (folyók, csatornák, műtárgyak) jellemzően külterületen találhatóak. A munkavégzés helyszínei változóak, minden reggel a munkát kiadó gát-, illetve csatornaőr jelöli ki. A műszakkezdés előtt minden esetben eligazítást tart az irányítása alá beosztott közfoglalkoztatottak részére. A szabadtéren folytatott munkáknál – a munkavégzés jellegének és a munkakörülményeknek megfelelő műszaki megoldásokkal, munkaszervezéssel, egyéni védelemmel, melegedési lehetőséggel, védőítallal gondoskodni kell a munkavállalók időjárás elleni védelméről – mindig figyelembe kell venni az időjárás tényezőket, az évszakok változásait, a szélsőséges időjárás viszonyokat. Ha az időjárás körülmények indokoltá teszik, elrendelhető állás idő (esőnap, hó szünet), mely napra bruttó 1160 Ft jár a dolgozóknak és munkavégzés nem történik.

⁴ A többszörösen módosított 1993. évi XCIII. Törvény, (Munkavédelmi Törvény), 28/2011. (IX. 9.) BM rendelet /OTSZ/, (Országos Tűzvédelmi Szabályzat), 24/2007. (VII. 3.) KvVM. rendelet, a Vízügyi Biztonsági Szabályzat, 191/2009.(IX. 15.) Korm. rendelet Építőipari Kivitelezési Tevékenységről, 15/1989. (X. 8.) MÉM rendelet az Erdészeti Biztonsági Szabályzat) a 3/2002.(11. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet (a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjétől) és az építési munkahelyeken és az építési folyamatok során megvalósítandó minimális munkavédelmi követelményekről 4/2002. (II. 20.) SzCsM-EüM rendelet.

Az Igazgatóság lehetőségeihez mérten mindent megtesz a biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtése érdekében. Azonban a változó és igen nagyszámú – több mint 100 – munkahelyszín nem teszi lehetővé mindenhol mobil WC és melegedő lehetőség biztosítását.

Ezek az őrtelepen rendelkezésre állnak, melyek a munkahelyszínektől kerékpárral megközelíthetőek. Természetesen ezek az őrtelepek adott esetben több kilométerre is lehetnek a tényleges munkavégzési helytől.

A kerékpáros utazási költségterítés szabályait a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatásért Felelős Államtitkársága határozza meg. Közfoglalkoztatási Programban részt vevő számára csak akkor biztosítható a havi maximum 1.500 Ft/fő utazási költségterítés, ha a dolgozó elhagyja a lakhely szerinti közigazgatási határt. Az Igazgatóság többször jelezte, hogy indokoltabb lenne a közigazgatási határt belterületi határra módosítani, de ez idáig ebben a kérdésben nem történt változás.

2. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Az írásbeli válaszok megérkezését követően, munkatársaim 2014. április 15-én helyszíni vizsgálatot tartottak Békéscsabán a *Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjában*, illetve Gyulán a *Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóságon*.⁵

2.1. Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja

A helyszíni vizsgálat során a Munkaügyi Központ igazgatója arról tájékoztattott, hogy bár Békés megye a foglalkoztatási mutatói szerint hátul helyezkedik el a megyék rangsorában,⁶ ugyanakkor több kiemelkedő, számos esetben díjazott programmal igyekeznek az álláskeresőket helyzetén segíteni.

Sikereik között szerepel a „Vállalkozás keltető” Program, amelyben a vállalkozni szándékozó álláskeresőket először képzésben részesítik, melynek keretében elsajátítják a vállalkozás indításához, működéséhez elengedhetetlenül szükséges elméleti és gyakorlati ismereteket, segítséget kapnak üzleti terveik kidolgozásában és az elinduláshoz szükséges források felkutatásában, majd kockázatmentesen kipróbálhatják saját vállalkozásukat.⁷ Emellett bekapcsolódtak a Leonardo Programba, de a Pályaválasztási Tanácsadó Hálózatuk is díjat nyert. Ugyanakkor komoly nehézséget jelent számukra, hogy újabb, nagy foglalkoztatók csak elvétve jelennek meg a munkaerőpiacon, így az álláskeresőket jelentős része csak a közfoglalkoztatásban tud határozott időre munkát vállalni.

Békés megyében a 2013. évben 25.562 fő vett részt valamilyen típusú – országos, kistérségi Startmunkaprogram, hagyományos közfoglalkoztatás, téli átmeneti közfoglalkoztatás, egyéb – közfoglalkoztatási programban. A megye természeti adottságaiból eredően a kistérségi programelemek közül a legnépszerűbb a mezőgazdasági programelem, amelyben több mint 2000 fő dolgozik és több mint 800 hektáron gazdálkodik.

A programhoz képzés is kapcsolódik, amelynek során a résztvevők megtanulhatják a növénytermesztés és az állattartás alapismereteit, valamint jártasságot szerezhetnek a termények feldolgozásában és hasznosításában (pl. tartósítás) is. 2013. szeptember 26-án került megrendezésre az első Békés Megyei Közfoglalkoztatási Kiállítás és Konferencia, amelynek célja, hogy lehetőséget biztosítson a helyi önkormányzatok számára a Startmunka mintaprogramok keretein belül előállított termékeik bemutatására.

A kiállításon 54 település mutatta be a mintaprogramokban megvalósított értékteremtő tevékenységét.⁸

⁵ A helyszíni vizsgálatot végezték: dr. Rajzinger Ágnes, dr. Zemplényi Adrienne

⁶ Lásd 1. számú Melléklet

⁷ Lásd részletesebben: www.vallalkozaskelteto.hu

⁸ A kiállításról készült kisfilm megtekinthető az alábbi linken:

<https://docs.google.com/file/d/0B2cpANMITVgpdVFXcnRSaUV5S00/edit?usp=sharing>

A Békés megyében megvalósuló „Téli közfoglalkoztatás” program tapasztalataival kapcsolatban az igazgató arról tájékoztatót, hogy a program működését nagyban megnehezítette az előkészületekre biztosított *minimális felkészülési idő*. Ennek ellenére a 25.000 fő álláskeresőből 12.000 főt sikerült bevonni a közfoglalkoztatásba, akik közül 5.000 fő részesült alapkompentencia képzésben.

A Téli közfoglalkoztatás két fő elme a *munkavégzés* és a *képzés* volt. Annak megállapítására, hogy mely álláskereső kerüljön a képzésbe és ki végezzen munkát, a munkaügyi kirendeltségek a közfoglalkoztatók és az álláskeresők véleményét is meghallgatták. A kiközvetítés során figyelemmel voltak arra, hogy elsősorban a foglalkoztatás helyettesítő támogatásban részesülőket, illetve az ellátatlanokat közvetítsék közfoglalkoztatási munkára. Ez esetben a munkaügyi központ kiközvetítéssel foglalkozó munkatársai minden esetben egyeztettek a közfoglalkoztatókkal. A kisebb településeken, ahol a munkáltató közvetlenül ismeri a munkavállalókat, név szerint is meg tudták mondani, hogy kit szeretnének felvenni.

A *képzési programmal* kapcsolatban az igazgató arról tájékoztatót, hogy annak keretében mind alapkompentencia-, mind szakképzésre sor került. A legnagyobb képző intézmények a TKKI és a KLIK voltak, akik elsősorban a saját oktatóikat alkalmazták, s csak néhány esetben kötöttek külön megbízási szerződést a képzések megtartására. Csongrád és Békés megyében a program során összesen 477 fő oktatót alkalmaztak, akik közül 98 fő volt állás nélküli pedagógus és 2 fő állás nélküli mérnök.

Az *alapkompentencia képzések* esetén egy csoportban 25-30 hallgató vett részt. Az oktatások délután folytak. Mindössze 5 helyen zajlott a képzés általános iskolában, de ott is elkülönítetten az iskolás gyermekektől. Alapvetően igyekeztek helyben megoldani az oktatást, utaztatásra nem került sor. A TÁMOP-2.16. keretében azonban utazási igazolvány biztosítására is lehetőség nyílt, amely igazolvány lehetővé tette, hogy a képzésekkel érintett napokon a képzésekben részt vevő hallgatók ingyenesen utazzanak.

Az oktatás során fellépett igényeket rugalmasan kezelték, így a csoporton belül esetleges személyes ellentét kialakulása esetén lehetőséget biztosítottak a résztvevőknek, hogy más csoportba kerüljenek. Ezt ugyanis a jelentkezők és az indított képzési csoportok magas száma megengedte. Volt olyan képzési csoport, ahol maga az oktató is közfoglalkoztatott volt, ez azonban – a tájékoztató szerint – nem okozott problémát sem a hallgatók sem az oktató számára. A heterogén összetételű csoportokban az oktatók igyekeztek differenciált feladatokat adni a hallgatóknak.

A képzések lebonyolítása során *instruktorok* és *mentorok* segítették az oktatókat. A programba 23 fő *mentort* vontak be, akik az álláskeresők közül kerültek ki, s a munkaügyi központ vagy a közfoglalkoztató alkalmazásában álltak. Feladatuk elsősorban a közfoglalkoztatottak motivációjának fenntartása, a panaszaik összegyűjtése, és azok megvitatása, az érintettekhez (oktatók, képző intézmények, munkaügyi kirendeltségek) való eljuttatása volt. Az *instruktorokat* a képző intézmény vagy a KLIKK alkalmazta, feladatuk az oktatók munkájának a segítése, a képzés során felmerülő panaszok orvoslásában való közreműködés volt. Mind a mentorok, mind az instruktorok között voltak olyanok, akik közfoglalkoztatottként végezték feladataikat.

Az igazgató tájékoztatója szerint az alapkompentencia képzéshez tartozó tananyag már az első hét után rendelkezésre állt, azonban a tanszerek (írószerek, füzetek) beszerzése közbeszerzési eljárás lefolytatásához volt kötve, amely eljárások hosszabb időt vettek igénybe. Így a közfoglalkoztatottak tanszerekkel való ellátásának késedelme előre látható volt. Az alapkompentencia képzés sikeres elvégzését követően a hallgatók *tanúsítványt* kapnak. A képzésen tanult hasznosításával, pozitív hatásaival kapcsolatban a munkaügyi központ igazgatója kifejtette, hogy a képzés elvégzése után a közfoglalkoztatottak nagyobb önbizalommal vágnak bele az újabb tanulmányokba, láthatóan felkeltette a szakképzések iránti érdeklődést, illetve megfelelően motiváltakká váltak ismereteik bővítésére.

Időközben valamennyi képzés lezárult, a kb. 5000 hallgatóból csupán 136 fő morzsolódott le.

A *szakképzésekkel* kapcsolatban arról tájékoztattak, hogy olyan személy nem kerülhetett be a szakképzésben, akinek nem volt meg a 8. általános iskolai végzettsége. Sajnos e képzési formában a tananyagellátás – a különböző szakképzések szerint – változó volt. A gyakorlati órák többsége maguknál a közfoglalkoztatóknál zajlott, ahol a gyakorlati oktatásba szinte minden esetben bevonták a munkavezetőket. Az OKJ-s képzés sikeres elvégzését követően a hallgatók bizonyítványt kaptak.

A munkaügyi központ írásbeli válaszában ismertetett közfoglalkoztatási feladatok több esetben szakmai kompetenciákat is megkívánnak, mint például a gyermekfelügyelet, illetve az idősgondozás. Ezekre a speciális feladatokra az alkalmas munkaerőt a kisebb településeken maguk a közfoglalkoztatók választják ki.

2.2 Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság

A vízügyi igazgatóság igazgatójának tájékoztatása szerint 2014-ben nagyobb létszámban alkalmaztak közfoglalkoztatottakat, mint a korábbi években, azonban a közfoglalkoztatás időtartama rövidebb volt, mindössze májustól-októberig tartott. A programok indításakor továbbra is problémát jelentett, hogy előzetesen nem rendelkeznek kellő információval arról, hogy hány főt és milyen időtartamban kell foglalkoztatniuk, amely nagyban nehezíti a programra való kellő felkészülést. Így például, hogy mennyi munkaruhát, védőfelszerelést kell majd biztosítaniuk.

Az igazgatóság saját foglalkoztatotti létszáma 267 fő, emellett további 910 fő közfoglalkoztatottnak adtak munkát. A közfoglalkoztatottak jellemzően 8-10 fős csoportokban dolgoztak. Az adott napon elvégzendő feladataikat a gát-és csatornaőrök határozták meg, ők végezték az ellenőrzésüket is. A feladat kiosztás ahhoz igazodott, hogy a közmunkások milyen védő felszereléssel rendelkeztek. Addig ugyanis a közfoglalkoztatott nem végezhet munkát, amíg nem rendelkezik megfelelő védőfelszereléssel és nincs meg a szükséges munkaeszköze. Esetleges munkabaleset esetén ugyanis az egészségbiztosítási pénztár ellenőrzi a baleset körülményeit és amennyiben azt a védőfelszerelés hiánya okozta, annak költségeit (például táppénz) a közfoglalkoztatóval térítteti meg. A tájékoztatás szerint a munkaruhák, védőfelszerelések egy év használat után a közfoglalkoztatottak tulajdonába kerülnek, azonban erre ritkán van lehetőség, mivel a programok általában rövidebb időtartamúak.

Az igazgató elmondása szerint előfordul, hogy a közmunkások 15-20 km-t kerékpároznak ahhoz, hogy elérjék azt a munkaterületet, ahol aznap munkát kell végezniük, majd a munka végeztével ugyanezt a távot kell megtenniük ahhoz, hogy hazaérjenek. Emiatt szükségesnek tartja a munkába járás költségeinek felülvizsgálatát. Vízügyi területen ugyanis – ártereken, gátakon – nem megoldható a közfoglalkoztatottak csoportos szállítása, munkába juttatása, ezért szükségük van arra, hogy a közfoglalkoztatott önmaga – saját költségén – a munkaterületre tudjon menni. Ennek érdekében a közfoglalkoztatónak hozzá kellene járulnia a kerékpár fenntartásához, karbantartásához; erre azonban nem kapnak megfelelő pénzügyi keretet, saját költségvetésükből pedig nem tudják kigazdálkodni.

Szintén komoly, a közfoglalkoztatottak megélhetést nehezítő problémaként jelezte, hogy az önkormányzatoktól, közszolgáltatóktól – a köztartozások miatt – folyamatosan kapják a munkabérből történő levonásra irányuló kérelmeket.

Azzal kapcsolatos kérdésre, hogy van-e korlátja annak, hogy az adott program időtartama alatt hány napra lehet állásidőt elrendelni, az igazgató arról tájékoztattott, hogy ilyen korlátozás nincsen. A közfoglalkoztatottak azonban inkább abban érdekeltek, hogy rossz idő esetén is dolgozzanak, mivel az állásidőre járó bér olyan alacsony, amely veszélyezteti a megélhetésüket.

2.3. A közfoglalkoztatottak tapasztalatai

A helyszíni vizsgálat keretében munkatársaim ellátogattak a közfoglalkoztatás egyik konkrét munkavégzési helyszínére, a Vízügyi Igazgatóság Békési Duzzasztóműjéhez.⁹ A Natura 2000 hálózat területén lévő helyszínen 18 fő dolgozott közfoglalkoztatásban, akiktől – személyes interjúk során – munkatársaimnak alkalma nyílt közvetlenül is tájékozódni a programban tapasztaltokról. A közfoglalkoztatottak a Téli közfoglalkoztatási programban vettek részt. A munkaszerződésük 2013. november 5-től - 2014. április 30-ig szól. A programba kerülésük előtt valamennyien álláskeresők voltak. Mindössze egy fiatal férfi nyilatkozott úgy, hogy előzőleg szakiskolában tanult bútorasztalosnak, azonban végzését követően nem tudott elhelyezkedni. Fél évig volt álláskereső, majd ő is közfoglalkoztatottként vállalt munkát; már a harmadik programban vesz részt. Elmondása szerint csak addig kívánja ezt a munkát végezni, amíg a húga be nem fejezi az iskoláit, azt követően Angliába utaznak, mert a szüleik már ott dolgoznak és ők is ott kívánnak munkát vállalni.

A közfoglalkoztatottak közel fele csak általános iskolát végzett, a többiek valamilyen szakmával rendelkeztek – például pék, szerszámkészítő lakatos, varrónő – korábban a szakmájukban dolgoztak. Elmondásuk szerint a fő feladatuk a duzzasztót szegélyező területeknek a benőtt fáktól, gaznövényektől való kitakarítása, megtisztítása. A téli feladataik között a hólapátolás, a feljáró eltakarítása, a szerszámok karbantartása szerepelt. A feladatokat minden nap elején a gátőr osztja ki. Melegedő, illemhely van számukra biztosítva, télen forró teát is kaptak, így elégedettek a munkafeltételekkel. Valamennyien rendelkeztek munkaruhával és védőfelszereléssel (bakancs, védőkesztyű). Munkaeszközeik: motoros láncfűrész, bozótvágo kés, machete, vasvilla, fűkasza. A 18 személyből a 16 férfi mellett két nő is dolgozott. Elmondásuk szerint a tisztítás során a könnyebb munkákat végzik, mivel a férfiak figyelembe veszik a gyengébb fizikai teherbírásukat.

Valamennyien biciklivel járnak ki a munkaterületre, amely 6 km-re van lakóhelyüktől, Békés településtől. A 18 főből hatan vettek részt láncfűrész kezelési tanfolyamon. A képzéssel kapcsolatosan megjegyezték, egy panaszuk volt, hogy nem volt fűtés a tanteremben, így nagyon fáztak. A közfoglalkoztatásba való bekerüléssel, kiválasztással kapcsolatban elmondták, hogy jellemzően az ismert, jól dolgozó embereket választják ki újra. A jelenlegi munkacsoport tagjai között is vannak olyanok, akik évek óta dolgoznak a Vízügyi Igazgatóságon közfoglalkoztatottként.

Alapvetően megvan a lehetőségük arra, hogy az elsődleges munkaerőpiacon pályázzanak állásokra, a munkáltató rugalmasan áll az ilyen igényű szabadság kérelmükhöz. Azonban ezzel a lehetőséggel kevésbé tudnak élni, mivel a legfőbb problémát az jelenti, hogy térségükben nincs más munkahely. Azok a vállalkozások, ahol előzőleg dolgoztak sorra megszűntek, de olyan tapasztalatuk is van, hogy a vállalkozó nem fizette ki a munkabérüket. A távolabbi településeken meghirdetett álláshelyekre pedig az utaztatási költségek miatt nem veszik fel őket.

A legnagyobb gondot számukra a megélhetés jelenti, hiszen a közfoglalkoztatási bérből nem tudják fizetni a számláikat, de az alapvető élelmiszerek megvásárlása is gondot okoz. Többen is hangsúlyozták, hogy ugyanúgy nyolc órában dolgoznak és nehéz fizikai munkát végeznek, mint más munkavállaló, ezért sérelmezik, hogy munkájukért csak alacsonyabb – 77.300 forint összegű – havi bért kapnak. A 18 fős csoportból ugyanis senki nem részesült a magasabb összegű, 85.050 forintos munkavezetői bérben. Kertművelésre, állattartásra – bár valamennyien úgy nyilatkoztak, hogy kertés házban laknak – a munkavégzés mellett nem jut idejük és nem is rendelkeznek megfelelő tapasztalattal ezeken a területeken. A jövőbeni terveiket nagyban korlátozza az elhelyezkedési lehetőségek alacsony száma, így abban reménykednek, hogy a következő közfoglalkoztatási programba is visszahívják őket.

⁹ Lásd 2. számú Melléklet: A közfoglalkoztatás helyszínéről készített képek

A munkacsoporton belül jól megértik egymást, segítőkészen állnak a munkatársak egymáshoz. A munkavégzésüket hasznosnak és értékteremtőnek tartják. Szívesen dolgoznak, mivel több elismerő szót is kaptak a helybéliektől, hogy milyen szép lett a megtisztított terület. A kitermelt aprítékfát a téli fűtésükhöz, tüzelésükhöz is felhasználhatják, ami nagy segítséget jelent a magas rezsiköltségek mellett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett megyei kormányhivatal munkaügyi központja és a munkaügyi kirendeltségek¹⁰ a vizsgált közfoglalkoztatási terület szempontjából hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*. A közfoglalkoztatással szoros összefüggésben mind a munkaügyi kirendeltségek és központok, mind pedig az önkormányzatok jegyzői ellátnak hatósági feladatokat, például az egyes szociális ellátásokra, támogatásokra való jogosultság hiányának megállapítása, vagy éppen a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés lefolytatása során.

Mindemellett ugyanakkor az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Békés megyében a *Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság* az egyik legnagyobb foglalkoztatotti létszámmal működő közfoglalkoztató.

Az ombudsmani gyakorlat eszerint továbbra is közszolgáltatónak tekint valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.¹¹ A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához,¹² másfelől pedig a kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül tehát attól, hogy állami szervről (vízügyi igazgatóságról), önkormányzatról vagy önkormányzati szervről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*.

¹⁰ A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) és (2) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezetből és kirendeltségekből áll. A munkaügyi központok megyei (fővárosi) szervezettel és kirendeltségekkel rendelkeznek, irányításuk alá tartozik az illetékességi területükön lévő valamennyi kirendeltség. A kormányrendelet 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

¹¹ Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.

¹² Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.

Nem elhanyagolható továbbá, hogy a munkaügyi kirendeltségek – hatósági feladataik ellátása mellett – ugyancsak közszolgáltatót ellátó szervnek minősülnek, ugyanis a kirendeltségek látják el a közfoglalkoztatók felé történő kiközvetítést is a közfoglalkoztatási programok esetében, amely szolgáltató tevékenységnek minősül. *Mindennek megfelelően vizsgálati hatásköröm a két vizsgált szerv – a Békés Megyei Kormányhivatal munkaügyi Központja és a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság – tekintetében egyértelműen fennáll.*

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 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 lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállam klauzulát*, tehát a kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A testület számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. A testület 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. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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.*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján 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. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de *szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is.* A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján 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.

Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. 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 AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az Alaptörvény VI. cikke az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival.

Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A beérkezett írásbeli válaszok és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy *a Téli közfoglalkoztatási program megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Békés megyét érintő visszásság nem állapítható meg*. A vizsgálat többnyire olyan rendszerszintű hiányosságokat, anomáliákat tárt fel, amelyekre egyrészt már a korábbi, a közfoglalkoztatásra irányuló ombudsmani vizsgálatok is rámutattak, illetve amelyeket a program átfogó, országos vizsgálatok is tapasztaltak.¹³

1. Kellő felkészülési idő hiánya

Mind az írásbeli megkeresésre adott válaszok, mind a munkaügyi központ és a vízügyi igazgatóságon végzett helyszíni vizsgálat során adott tájékoztatás megerősítette, hogy a program sikeres megvalósítását jelentősen megnehezítette a felkészülésre biztosított nagyon rövid időtartam és az azzal kapcsolatos, szükséges tájékoztatás, információ hiánya. Mindkét programelem vonatkozásában (képzés, foglalkoztatás) megállapítható, hogy azok megvalósításának részletei előre nem voltak ismertek. Így a program indulását megelőző hónapokban sem a munkaügyi szerveknek sem a közfoglalkoztatóknak nem voltak ismereteik arra vonatkozóan, hogy hány főt kell és milyen típusú képzésbe bevonni, illetve hány fő részére kell a munkáltatást és az ahhoz szükséges munkaeszközöket, védőfelszereléseket biztosítani.

Álláspontom szerint ugyanakkor az egymást követő közfoglalkoztatási programok – különösen az értékteremtő programok – sikerét tovább növelné, ha azok tervezhetően, előre kiszámíthatóan működnének. Mind a közfoglalkoztatottak, mind a közfoglalkoztatók számára nagyobb biztonságot és kiszámíthatóságot jelentene, ha *már jóval a programok lejárta megelőzően* – esetleg hónapokkal előtte – lennének ismereteik arról, hogy azt követően milyen létszámú és időtartamú közfoglalkoztatási programra kerülhet majd sor. Különösen így van ez azon programok esetében, amelyekhez képzés is járul, hiszen – annak érdekében, hogy a rászorulóknak olyan képzéseket kapjanak, amely elősegíti a munkaerő-piacon történő elhelyezkedésüket – szükséges lenne a foglalkoztatói igények felmérésére és megfelelő szaktudást biztosító elméleti és gyakorlati oktatási anyagok kidolgozására. A munkaügyi kirendeltségek számára is egyenletesebb munkaterhelést biztosítana, ha előre tudnák, hogy mikor és milyen nagyságú közfoglalkoztatási program indítására kerül sor.

Mindez elősegítené azt is, hogy a rászorulóknak számára megfelelő tájékoztatást és tervezhető munkalehetőséget tudjanak biztosítani. A Téli közfoglalkoztatási program esetében a felkészülési idő hiánya következtében állt elő az a helyzet, hogy a képzések – elsősorban a szakképzések – elindulásakor nem állt rendelkezésre a szükséges tananyag, illetve taneszköz, a foglalkoztatás tekintetében pedig az információhiány gátolta a megfelelő szakmai alapokon nyugvó, tervezhető programkoordinációt, munkaszervezést. A szűkre szabott felkészülési idő

¹³ A vizsgálat eredményeit az AJB-853/2014 és az AJB-854/2014 számú ombudsmani jelentés foglalja össze.

miatt – annak ellenére, hogy időközben a közbeszerzési eljárások mielőbbi lefolytatása érdekében hatályba lépett a korábbi ombudsmani jelentésben javasolt, speciálisan rövidebb határidőhöz kötött közbeszerzési eljárás¹⁴ – a program megindításához szükséges alapvető felszerelések (munkaruha, tankönyv stb.) sem álltak rendelkezésre a kellő időben.¹⁵ *Mindezek alapján megállapítom, hogy az a körülmény, hogy nem, illetve csak szűkösen állt rendelkezésre a Téli közfoglalkoztatási program sikeres megvalósításához szükséges felkészülési idő, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

2. A képzésekre-, illetve a foglalkoztatásra történő kiválasztás

Fontosnak tartom kiemelni, hogy mivel a téli közfoglalkoztatási programba való kiválasztás nem csupán munkalehetőséget, hanem az álláskereső számára számos esetben a szociális ellátásokhoz való hozzáférést is jelentette, ezért a *munkaügyi szakigazgatási szerv szerepe* ezen a ponton *kétpólusú*; hiszen a döntése nem csupán szolgáltatói, hanem egyben – az állami (önkormányzati) szociális ellátások odaítélése, további folyósítása szempontjából – közvetetten – hatósági elemet is magában foglal. A közfoglalkoztatási munka elfogadása ugyanis feltétele a szociális ellátás (foglalkoztatás helyettesítő támogatás) további folyósításának, így a kiközvetítés alapvetően befolyásolja a rászorult személyek megélhetését, további boldogulását. A munkaügyi központ igazgatójának tájékoztatása szerint Békés megyében jelen esetben a téli közfoglalkoztatási program olyan nagyszámú álláskereső felvételét tette lehetővé, hogy szinte valamennyi álláskeresőt – aki elfogadta a programban való részvételt – be tudtak vonni a képzésbe, vagy a tényleges foglalkoztatásba. Tájékoztatása szerint ugyanakkor a *képzésekre történő kiválasztásnál* elsődlegesen a közfoglalkoztatók véleményét vették figyelembe, mivel ők rendelkeztek személyes tapasztalattal a munkavállalók motiváltságáról, munkabírásáról. Kétségtelen tény, hogy a munkáltató tud elsődlegesen képet alkotni az alkalmazásában álló közfoglalkoztatott megfelelő motiváltságáról, munkára alkalmasságáról, azonban álláspontom szerint nem megengedhető, hogy a jogszabályban foglalt, szigorú szakmai követelmények alapján végzendő kiválasztási feladatot a munkaügyi szakigazgatási szerv átengedje a közfoglalkoztató részére. A nyilvántartása alapján ugyanis elsősorban ő rendelkezik megfelelő adatokkal a közfoglalkoztatott képzettségi és egyben rászorultsági fokáról. A téli közfoglalkoztatási programba integrált képzési komponens szintén azt a kiemelt állami célt szolgálja, hogy az elsődleges munkaerőpiacon 'súlytalan', megfelelő képzettség és tapasztalat nélküli munkavállalókat előnyösebb pályázati pozícióba hozza, egyben megfelelően motiválja a további szakképzések elvégzésére. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az a gyakorlat, miszerint a képzésekre és a munkavállalásra történő kiválasztásnál elsődlegesen a közfoglalkoztató kívánsága érvényesül, megelőzve a szigorúan szakmai alapokon nyugvó, objektív mércével történő felmérést, nem csupán a közfoglalkoztatás államilag deklarált célját – az elsődleges munkaerőpiacon történő visszakерülést – kérdőjelezi meg, hanem tovább erősíti a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottságát, azáltal, hogy teret enged a munkáltatók saját, elsősorban a foglalkoztatási és gazdasági érdekeiket szem előtt tartó döntésének.*

¹⁴ Lásd AJB-4162/2012. számú ombudsmani jelentés

¹⁵ A belügyminiszter az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterrel egyetértésben – a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.) 182. § (4) bekezdése alapján – felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a közfoglalkoztatók részéről a közfoglalkoztatás ellátásához szükséges, az uniós értékhatárt el nem érő beszerzéseknek a Kbt.-től eltérő sajátos szabályait. A fenti jogszabály alapján a belügyminiszter kiadta a közfoglalkoztatáshoz szükséges beszerzések sajátos szabályairól szóló 18/2012. (IV. 5.) BM rendeletet (a továbbiakban: BM rendelet). A BM rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az ajánlattételi határidőt az ajánlatkérő nyílt eljárásban és meghívásos eljárásban – kivéve a gyorsított eljárást – nem határozhatja meg az eljárást megindító felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától, illetve az ajánlattételi felhívás megküldésének napjától számított tizenöt napnál rövidebb időtartamban. A több szakaszból álló eljárások részvételi szakaszában annyi részvételi határidőt kell biztosítani, amely alatt megfelelően lehet részvétellel jelentkezni.

Az utazási költségtérítés

A hivatalomhoz érkező beadványban a panaszos sérelmezte, hogy a lakóhelye és a munkavégzési helye közötti jelentős távolságot kerékpárral kell megtennie, amelyhez semmilyen támogatást nem kap. Hasonlóan nyilatkoztak a helyszíni vizsgálat során megkérdezett közfoglalkoztatottak is. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint ugyanis a közfoglalkoztatottak – a téli időszakban is – naponta akár 20-40 km-t is megtettek a kerékpárjukon annak érdekében, hogy eleget tegyenek a munkába járás követelményének. A vízügyi igazgatóság által kezelt területek jelentős része ugyanis – annak ellenére, hogy adott esetben a település közigazgatási határán belül fekszik – távol esik a lakókörnyezetüktől. A vízügyi igazgatóság igazgatójának tájékoztatása szerint ugyanakkor ezeken a területen – ártereken, gátakon – nem megoldható a közfoglalkoztatottak csoportos szállítása, munkába juttatása, ezért szükségük van arra, hogy a közfoglalkoztatott önmaga – jellemzően kerékpárral – a munkaterületre tudjon menni. Álláspontja szerint a közfoglalkoztatónak valóban hozzá kellene járulnia a kerékpár fenntartásához, karbantartásához; erre azonban nem kapnak megfelelő pénzügyi keretet, saját költségvetésükből pedig nem tudják kigazdálkodni. További problémaként jelezte, hogy a Belügyminisztérium útmutatója szerint a kerékpárral történő munkába járás *csak akkor támogatható, amennyiben a munkavégzés a közfoglalkoztatott lakóhelye települési közigazgatási határán kívül történik.*

Az írásbeli megkeresésemre adott válaszában a munkaügyi központ vezetője ezzel kapcsolatban pedig arról tájékoztatott, hogy sok esetben azért nem kerül sor utazási költségtérítésre, mert a közfoglalkoztatók nagy része nem vállalja az azzal járó adminisztratív terhet. Az utazási költségtérítés szabályozásával összefüggésben – rövid úton – tájékoztatást kértem a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi helyettes államtitkársága Közfoglalkoztatási és Logisztikai főosztályától. A kapott tájékoztatás szerint a 2014. évi közfoglalkoztatási programok során elszámolható költségeket a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztálya által kiadott útmutató (a továbbiakban: Útmutató) tartalmazza. Az Útmutató 2. oldalán, az elszámolható költségek között, a *munkaadót terhelő utazási költségként* került felsorolásra a kerékpárral történő munkába járás költségének elszámolása 9 Ft/km összeggel, maximum 1500 Ft/fő/hó erejéig.

A tájékoztatás szerint a 9 Ft/km-es költségtérítési összeget a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 25. § (2) bekezdése alapján határozták meg,¹⁶ az 1500 Ft/fő/hó összegű felső határ pedig csak a közfoglalkoztató részére kifizethető közfoglalkoztatási támogatásra vonatkozik. A közfoglalkoztatónak azonban – a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendeletben meghatározott mértékig – a közfoglalkoztatott részéről felmerülő valamennyi utazási költséget meg kell térítenie. *A közfoglalkoztatási támogatás és az utazási költségtérítés teljes összege közötti összeget a közfoglalkoztatónak a közfoglalkoztatáshoz felajánlott önerőből kell finanszíroznia.* Az államtitkárság álláspontja szerint a jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy a kerékpárral közigazgatási területen belül történő munkába járással a közfoglalkoztató közfoglalkoztatási támogatást vegyen igénybe. A kormányrendelet 5. §-a értelmében ugyanis a közigazgatási határon belüli utazás csak akkor téríthető meg, ha a munkavállaló mozgáskorlátozottsága, illetve a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló kormányrendelet szerinti súlyos fogyatékosága miatt nem képes közösségi közlekedési járművet igénybe venni.

¹⁶ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 25. § A nem önálló tevékenységből származó jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni azt a bevételt, amelyet – figyelemmel a (3)-(4) bekezdés rendelkezéseire is – a munkáltatótól a munkába járással szemben a kormányrendelet szerinti munkába járás esetén. (2) b) bb) hazautazásra a munkahely és a lakóhely között közforgalmi úton mért oda-vissza távolság figyelembevételével, kilométerenként 9 forint értékben kap a magánszemély.

Emellett a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése taxatív módon sorolja fel a közfoglalkoztató részére közvetlen költségként kifizethető költségeket. A hivatkozott jogszabályhely pedig a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló jogszabály szerint egyértelműen a munkaadót terhelő utazási költséget nevezi meg elszámolható költségként.

Álláspontom szerint azonban ez a jogi érvelés nem helytálló, mivel a hivatkozott rendelet nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatott abban az esetben is részesüljön a munkába járással kapcsolatos költségtérítésben, amennyiben a lakóhelye és a munkavégzési helye is a közigazgatási határon belül van. A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 2. § értelmében ugyanis a rendelet alkalmazásában:

a) munkába járás:

aa) a közigazgatási határon kívülről a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő helyközi (távolsági) utazással, illetve átutazás céljából helyi közösségi közlekedéssel megvalósuló napi munkába járás és hazautazás, továbbá

ab) *a közigazgatási határon belül, a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő napi munkába járás és hazautazás is, amennyiben a munkavállaló a munkavégzés helyét – annak földrajzi elhelyezkedése miatt – sem helyi, sem helyközi közösségi közlekedéssel nem tudja elérni;*

A 4. § rendelkezése szerint pedig *a munkavállaló részére a munkába járás költségtérítése akkor jár, ha a munkavállaló lakóhelye vagy tartózkodási helye, valamint a munkavégzés helye között nincsen közösségi közlekedés.*¹⁷

Az általam vizsgált esetekben a közfoglalkoztatottak valamennyien olyan munkahelyen végezték a munkájukat – igaz a lakóhelyük közigazgatási határán belül –, amely közösségi közlekedés útján nem volt megközelíthető, sőt a munkáltató sem tudta megoldani a csoportos munkába szállításukat. Mindezek alapján – véleményem szerint – legalább ezen 1500 Ft/fő/hó erejéig ők is jogosultak lennének a költségtérítésre.

Ezen – közfoglalkoztatót terhelő – összegnek, közfoglalkoztatási támogatásként történő elszámolására pedig lehetőséget biztosít a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, amely 3. § (4) bekezdése értelmében, a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló jogszabály szerint *a munkaadót terhelő utazási költség, a munkásszállítás költsége, a megyei (fővárosi) kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának munkaügyi kirendeltségével történő előzetes egyeztetés szerint elszámolható.*

3. Munkakörülmények

A Hivatalomhoz forduló közfoglalkoztatott sérelmezte a közfoglalkoztatási munka körülményeit, illetve azt is, hogy a munkavégzés során sem melegezési lehetőség, sem illemhely nem volt számukra biztosítva. Ezzel kapcsolatban az írásbeli válaszlevelek és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy a Vízügyi Igazgatóság a lehetőségeihez mérten mindent megtett a biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtése érdekében. Kétségtelen tény, hogy a vízügyi területen történő munkavégzés sokszor valóban elhanyagolt területen történő nehéz fizikai munkát jelent. Ez a körülmény azonban önmagában nem jelenti azt, hogy a munkavégzés körülményei méltatlanok lennének és sértenék az emberi méltóságot.

¹⁷ A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 4. § A munkavállaló részére a személyi jövedelemadóról szóló törvényben munkába járás költségtérítése címén a jövedelem kiszámításakor figyelembe nem veendő – a 3. §-ban nem említett – térítés akkor jár, ha a) a munkavállaló lakóhelye vagy tartózkodási helye, valamint a munkavégzés helye között nincsen közösségi közlekedés

Mindezek alapján alapjogilag az sem kifogásolható, hogy – az igazgató tájékoztatása szerint – a változó és igen nagyszámú munkahelyszín nem teszi lehetővé mindenhol mobil WC és melegedő lehetőség biztosítását. Ennek ellenére a kiszolgáltató helyzetben lévő közfoglalkoztatottak jogainak védelme érdekében szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a közfoglalkoztatóknak a megfelelő munkafeltételek biztosítását a jövőben is kiemelten kell kezelnie és a lehetőségek szerint széleskörűen kell biztosítani.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy
 - a) gondoskodjon arról, hogy a későbbiekben megvalósuló közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során, annak érdekében, hogy mind a munkaügyi kirendeltségek, mind a közfoglalkoztatók fel tudjanak készülni a program sikeres megvalósítására, minden esetben biztosítsák a program megtervezéséhez és az arra való felkészüléshez szükséges időtartamot;
 - b) vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a jövőben azok a közfoglalkoztatottak is, akik bár a lakóhelyük közigazgatási határán belül, de attól jelentős távolságra végzik a munkájukat és saját költségükön kénytelenek biztosítani a munkába járást, részesülhessenek az utazási költségtérítésben;
2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felhívom a Békés Megyei Munkaügyi Központ igazgatójának* figyelmét arra, hogy a közfoglalkoztatási programokra, illetve azon belül a különböző programelemekre történő kiválasztáskor minden esetben elsődlegesen a rászorult, sok esetben már a szociális ellátórendszerből is kiszorult álláskereső érdekeit, képzési igényeit, és nem a közfoglalkoztatók – alapvetően teljesítményi, hatékonysági és gazdasági megfontolások alapján meghozott – kívánalmait részesítse előnyben.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

Melléklet 1.

A nyilvántartott álláskereső száma Békés megyében

Megnevezés	Regisztráltak száma			változás főben		változás %-ban	
	2014/ március	2014/ február	2013/ március	előző hónaphoz	előző évhez	előző hónaphoz	előző évhez
Békéscsabai Kirendeltség	3 982	3 953	6 872	29	-2 890	0,7%	-42,1%
Békési Kirendeltség	2 381	2 362	2 202	19	179	0,8%	8,1%
Gyulai Kirendeltség	1 561	1 492	2 193	69	-632	4,6%	-28,8%
Oroszházi Kirendeltség	2 323	2 395	3 156	-72	-833	-3,0%	-26,4%
Szarvasi Kirendeltség	1 057	1 068	1 288	-11	-231	-1,0%	-17,9%
Szeghalmi Kirendeltség	1 909	1 997	2 504	-88	-595	-4,4%	-23,8%
Gyomaendrői Kirendeltség	1 004	965	1 219	39	-215	4,0%	-17,6%
Mezőkovácsházi Kirendeltség	2 963	3 012	4 312	-49	-1 349	-1,6%	-31,3%
Sarkadi Kirendeltség	1 854	1 970	2 500	-116	-646	-5,9%	-25,8%
Békés megye	19 034	19 214	26 246	-180	-7 212	-0,9%	-27,5%
Dél-Alföld	60 057	61 905	84 918	-1 848	-24 861	-3,0%	-29,3%
Ország	431 474	443 558	620 126	-12 084	-188 652	-2,7%	-30,4%

A nyilvántartott álláskereső száma megyénként

	Regisztráltak száma			változás főben		változás %-ban	
	2014/ március	2014/ február	2013/ március	előző hónaphoz	előző évhez	előző hónaphoz	előző évhez
Fováros	34 493	36 753	51 665	-2 260	-17 172	-6,1%	-33,2%
Baranya megye	22 306	21 538	31 284	768	-8 978	3,6%	-28,7%
Bács-Kiskun megye	25 272	26 874	34 422	-1 602	-9 150	-6,0%	-26,6%
Békés megye	19 034	19 214	26 246	-180	-7 212	-0,9%	-27,5%
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	51 898	53 940	65 857	-2 042	-13 959	-3,8%	-21,2%
Csongrád megye	15 751	15 817	24 250	-66	-8 499	-0,4%	-35,0%
Fejér megye	15 241	16 037	23 884	-796	-8 643	-5,0%	-36,2%
Győr-Moson-Sopron megye	6 035	6 655	11 937	-620	-5 902	-9,3%	-49,4%
Hajdú-Bihar megye	37 463	37 545	54 324	-82	-16 861	-0,2%	-31,0%
Heves megye	12 992	13 178	23 789	-186	-10 797	-1,4%	-45,4%
Jász-Nagykun-Szolnok megye	23 303	23 546	32 507	-243	-9 204	-1,0%	-28,3%
Komárom-Esztergom megye	9 163	9 758	15 042	-595	-5 879	-6,1%	-39,1%
Nógrád megye	13 167	12 745	21 942	422	-8 775	3,3%	-40,0%
Pest megye	34 410	35 389	45 781	-979	-11 371	-2,8%	-24,8%
Somogy megye	21 465	22 324	28 125	-859	-6 660	-3,8%	-23,7%
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	48 297	47 998	67 211	299	-18 914	0,6%	-28,1%
Tolna megye	11 004	11 053	15 507	-49	-4 503	-0,4%	-29,0%
Vas megye	5 880	6 620	9 789	-740	-3 909	-11,2%	-39,9%
Veszprém megye	11 368	12 701	18 069	-1 333	-6 701	-10,5%	-37,1%
Zala megye	12 932	13 873	18 495	-941	-5 563	-6,8%	-30,1%
Ország	431 474	443 558	620 126	-12 084	-188 652	-2,7%	-30,4%

Főbb regisztrált adatok Békés megyében

Megnevezés	Regisztráltak száma			változás főben		változás %-ban	
	2014/ március	2014/ február	2013/ március	előző hónaphoz	előző évhez	előző hónaphoz	előző évhez
nyilvántartott álláskereső	19 034	19 214	26 246	-180	-7 212	-0,9%	-27,5%
a nyilvántartott álláskereső aránya	12,9%	13,0%	17,1%			-0,1%-pont	-4,2%-pont
férfi	9 935	10 090	13 616	-155	-3 681	-1,5%	-27,0%
nő	9 099	9 124	12 630	-25	-3 531	-0,3%	-28,0%
8 ált. vagy kevesebb	6 770	6 676	9 450	94	-2 680	1,4%	-28,4%
szakmunkás	6 367	6 584	8 724	-217	-2 357	-3,3%	-27,0%
érettségizett	5 182	5 256	6 945	-74	-1 763	-1,4%	-25,4%
felsőfokú	715	698	1 127	17	-412	2,4%	-36,6%
pályakezdő	2 481	2 481	3 468	0	-987	0,0%	-28,5%
< 25 éves	3 291	3 328	4 596	-37	-1 305	-1,1%	-28,4%
>=50 éves	4 800	4 870	6 338	-70	-1 538	-1,4%	-24,3%
több mint 1 éve nyilvántartott	4 570	4 702	7 349	-132	-2 779	-2,8%	-37,8%

pk. arány	13,0%	12,9%	13,2%
1 éven túl nyt. aránya	24,0%	24,5%	28,0%





**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2015/2014. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügyek: AJB-2049/2014., AJB-2082/2014., 2198/2014.)

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

Négy, egymástól független, névtelen panaszbeadvány érkezett hivatalomhoz, melyek a Péceli Idősek Otthona működését, az intézményvezető által tanúsított bánásmódot sérelmezték. Tekintettel arra, hogy a beadványok alapján felmerült az ellátottak alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében megkerestem és felkértem a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot (SZGYF) és a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát (gyámhivatal), hogy vizsgálja ki a panaszokban foglaltakat.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM rendelet)

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*”]

A megállapított tényállás, a beérkezett válaszok

A panaszosok közül hárman a Péceli Idősek Otthonában (2119 Pécel, Ady E. u. 8.) munkavállalóként dolgoztak. Azt sérelmezték beadványaikban, hogy az intézményvezető viselkedése, hozzáállása miatt képtelenek megfelelően végezni munkájukat. Az igazgató folyamatosan terrorizálja, megfélemlíti az ott dolgozókat, rendszeresen megalázza és becsmérli őket a lakók előtt. A dolgozók minden reggel szorongva kezdik munkanapjukat, ez pedig az ott lakók ellátására is hatással van. Az intézményvezető gyakran kirúgással fenyegetőzik, a panaszok alapján akkor is beleköt és becsmérli a munkavállalók tevékenységét, ha ők legjobb szakmai tudásuk szerint végzik azt. Előadták azt is, hogy az intézmény tulajdonában lévő dolgokat magáncélra használja, az étrendet saját ízlése szerint főzeti, és az ételeket térítés nélkül hazahordja. Többször vádolta már alaptalanul alkoholizmussal a gondozókat, munkavállalókat, ám a dolgozók állásuk, megélhetésük féltése miatt nem mernek sehol sem panaszt tenni. Ennek ellenére sokan hagyják el az intézményt.

Az igazgató hangulatingadozásai, dühkitörései olyan mértékben megnehezítik az ápolószemélyzet napi munkáját, hogy az egyébként folyamatos ápolást igénylő demens ellátottak megfelelő gondozása is veszélybe került, akik szintén feszültebbek, nyugtalanabbak.

Érkezett hivatalomhoz egy olyan beadvány is, melyben egy járókelő azt panaszolta, hogy gépkocsijával az otthon előtt elhajtva szemtanúja volt, ahogyan a bejáratnál egy civil ruhás férfi, valamint egy fehér köpenyes nő kiabálások és dulakodás közepette rángattak ki és kényszerítettek a földre egy kék autóból egy idős férfit, és együttes erővel berángatták az otthonba. Az idős férfi láthatóan kiabált és ellenkezett, mikor a panaszos elhaladt az otthon előtt, bentől kiabálás hallatszott („Ne rugdossatok, ne bántsatok!”)

Noha a munkavállalók és a munkáltató közötti konfliktusos helyzet olyan munkajogi kérdés, melyben az ombudsmannak nincs hatásköre eljárni, tekintettel arra, hogy a panaszokban foglaltak alapján a munkakörülmények, valamint az intézményvezető hozzáállása olyan mértékben megnehezíti a gondozószemélyzet munkáját, hogy az már hatással van az idős emberek gondozására, életminőségére is, a panasz ezen részével indokoltnak tartottam megkeresni a fenntartó SZGYF-et. Ezen túlmenően megkerestem és vizsgálat lefolytatására kértem fel az illetékes Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát is.

1. A *gyámhivatal vezetője* válaszában tájékoztatott, hogy elektronikus levél formájában érkeztek panaszok Pécel város polgármesteréhez is, aki eljuttatta a levelet a Pest Megyei Kormányhivatal főigazgatójához. A főigazgató jelzése nyomán a panasz kivizsgálása céljából 2014. május 12-én a gyámhivatal helyszíni ellenőrzést tartott a Péceli Idősek Otthonában, hogy az ellátottakkal szemben tanúsított magatartással (kiabálás), illetve a részükre vásárolt minőségi élelmiszerek (édességek) gyengébb minőségűre kicserélésével kapcsolatos bejelentéseket kivizsgálja. A panaszt továbbították az intézmény fenntartójának is, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Pest Megyei Igazgatóságának, mivel az intézményvezetőre vonatkozóan a magatartását, attitűdjét, az ott dolgozókkal való bánásmódját is kifogásolja a panaszos, amelynek vizsgálata munkáltatói és fenntartói jogkörben történhet.

A gyámhivatal a helyszíni vizsgálata alapján az alábbiakat állapította meg:

A gondozottak ellátása

Az intézmény a vonatkozó jogszabályokban és a megállapodásban szabályozott módon teljes körű ellátást nyújt. A szolgáltatások tartalma a Szocvtv. és a szakmai rendelet előírásainak megfelel. Az intézmény a szolgáltatást igénybe vevő személyek részére gondozási tervet készít, melyet az ellátott aláír. A gondozási terv tartalmazza a szakmai rendeletben előírt valamennyi kötelező elemet.

A Gödöllői Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete 2013. november 25-én tartott ellenőrzést az intézményben. Megállapította, hogy „a régi, erősen lelakott épületben jelenleg 74 fő gondozottat helyeztek el. A 12 lakószobában, valamint a megfelelő közös helyiségek hiányában *az elhelyezés nagyon zsúfolt*. A nyílászárók ugyancsak régiiek, nem jól zárnak, a padozat erősen elhasználódott, így nem takarítható megfelelően. *Akadálymentesítés csak részben biztosított*. Az intézményben főzőkonyha működik, szükség szerinti diétát biztosítani tudják a lakók részére. A körülményekhez képest, a dolgozók igyekeznek mindent megtenni a lakók megfelelő ellátásáért.”

A gyámhivatal – az átfogó ellenőrzés alkalmával – az intézmény tárgyi feltételeinek tekintetében megállapította, hogy *az intézmény egyes szobáiban túlszűfolttság jellemző, van olyan lakószoba, ahol 9-10 fő ellátottat helyeztek el. Az otthonban egy ellátottra átlag 4,6 m² jut. 12 lakószobából mindösszesen 2 lakószobában biztosított a szakmai rendelet által előírt 6 m² lakóterület ellátottanként, azonban ezekben a szobákban is 5 fő ellátottat helyeztek el. A lakószobák ilyen mértékű túlszűfolttsága miatt kétséges, hogy pihenésre milyen módon van lehetőségük az ellátottaknak a zsúfolttság és a tárgyi körülmények miatt.*

A hatósági ellenőrzés során megállapították továbbá, hogy az intézményben, a tárgyi feltételek tekintetében nem biztosítottak a személyi tisztálkodás szakmai rendelet által előírt feltételei sem, az „A” épületben nincs megfelelő számú mellékhelyiség, valamint a zuhanyzók száma nem elegendő – 10 ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, nemenkénti illemhely biztosítása szükséges. Fentiek miatt a fenntartót végzésben felszólították, hogy az akadálymentesítés folytatására és a tárgyi feltételek javítására készítsen tervet, amelyet a fenntartó gyámhivatalnak megküldött.

Költőpénz

Az ellátottak költőpénzének kezelése megfelelően nyilvántartott és dokumentált (a költőpénz kezelése részletesen van szabályozva a házirendben). Az intézményben élők költőpénzének kezelését a fenntartó utoljára 2013-ban vizsgálta és hiányosságot nem tárt fel. Az ellenőrzés idején – a szociális nővér tartós távolléte miatt – az ellátottak „ellátmányát” az intézményben készleten lévő termékekből biztosították. Az intézményvezető a vizsgálat során előadta, hogy 2013 decembere óta mulasztásokra derült fény az intézményben végzett ápolási-gondozási munka területén, ezért a főnővéri teendőket 2001. január 1. óta ellátó kolléganő megbízását visszavonta, és átszervezést hajtott végre a teljes ápolási-gondozási munka területén. Az intézményvezető jegyzőkönyvbe foglaltan nyilatkozott, hogy nem fordult elő, hogy az ellátottak részére vásárolt ellátmányból saját célra elvett volna bármit, illetve nem fordult elő, hogy gyengébb minőségűre cserélték volna ki azokat.

A gyámhivatal által lefolytatott vizsgálat az ellátottak részére elkövetett jelentős érdeksérelemmel járó mulasztást nem tárt fel. A kapott tájékoztatás szerint azonban az intézményvezető nem tudott pontos tájékoztatást adni a költőpénzek tekintetében arra hivatkozva, hogy azokat a főnővér kezeli, aki betegállományban van. Erre figyelemmel a gyámhivatal a fenntartóhoz fordult, aki belső gazdasági vizsgálatot rendelt el.

Az intézmény szabályzatai

Az intézmény rendelkezik Szakmai programmal, Szervezeti és Működési Szabályzattal és Házirenddel, valamint az SzCsM rendelet 1. számú mellékletében előírt szabályzatokkal:

A Házirend kötelező tartalmi elemeit áttekintve megállapították, hogy az tartalmazza a szakmai rendelet által előírt valamennyi kötelező elemet, azonban a veszélyeztető tárgyak köre, illetve ezek birtoklásának feltételeire, illetve ellenőrzésére vonatkozó szabályozás túl általános, ezért a szabályozás pontosítása érdekében javasolták, hogy nevesítsék azokat a tárgyakat, amelyeket az intézménybe tilos bevinni.

Panaszkezelés

Az intézményben új ellátottjogi képviselő van, ő azonban még nem jelentkezett és nem tett látogatást az otthonban, így a helyszíni vizsgálat idején az intézményvezető nem tudott tájékoztatást adni arról, hogy ki az intézmény ellátottjogi képviselője.

Az intézményvezetőnek jellemzően szóban tesznek panaszt az ellátottak. A panaszok többsége az étellel, elhelyezéssel kapcsolatos. A súlyosabb panaszokat az átadófüzetben dokumentálják. Írásban benyújtott panasz esetén az intézményvezető tizenöt napon belül a panasztevőt írásban értesíti a panasz kivizsgálásának eredményéről.

Nyilvántartott, írásban benyújtott panasz az elmúlt időszakban egy esetben fordult elő, amelyben az intézményben dolgozó egyik ápolóra vonatkozóan jelezték, hogy „nem kedves”. Korábban az intézményvezető és a főnővér között jó kapcsolat volt, így az intézményvezető nem közvetlenül az ellátottaktól, hanem a főnővértől értesült a problémákról.

Az intézményvezető nyilatkozata alapján, az intézményben az ápoló-gondozó személyzet tagjai között veszekedésszerű konfliktusok nem történtek ellátottak jelenlétében. A konfliktusok kezelésében az intézményvezető önállóságot vár el a dolgozóktól, de 2013 decembere óta több munkaértekezletet hívott össze, mivel a problémákat nyíltan, személyes megbeszélés útján szeretné megoldani annak érdekében, hogy később e miatt ne alakuljon ki feszültség a dolgozók között.

Az intézményvezető elmondása szerint a főnővér leváltása, a dolgozók munkájának fokozottabb ellenőrzése, a szakmai munka újraszabályozására tett kísérlete az elmúlt 3 hónapban konfliktusokat eredményezett. A leváltott főnővér – az intézményvezetővel és a volt beosztottjaival való feszült kapcsolata miatt – betegállományba került. A másik panaszos is hasonlóan a betegállományt választotta az intézményvezetővel való konfliktus rendezése során. Az intézményvezető a munkatárssal való konfliktusokat a megnövekedett elvárással magyarázta.

A panaszban említett bántalmazás esete

Az intézményvezető a fenntartót 2014. március 2-án elektronikus levélben tájékoztatta az intézményben történt rendkívüli eseményről; fenntartói intézkedést a probléma megoldásához nem tartott szükségesnek igénybe venni.

Aznap az intézményből hozzájárulás és bejelentés nélkül távozott az érintett ellátott, aki cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt áll. Már többször előfordult, hogy ha kíséret nélkül távozott el, akkor ittas állapotban tért vissza az otthonba. Ilyenkor agresszív vált. Az eltűnés időpontjában a műszakban lévő gondozónő a férje segítségét kérte, aki autóval az eltűnt ellátott keresésére indult. A korábbi lakcímének szomszédságában találta meg, ahol alkoholt fogyasztott. Az intézménybe nem akart visszatérni, ezért már ott a szomszéd segítségét kellett kérni, hogy az autóba beszálljon. Az ellátottnál lévő két szatyorban jelentős mennyiségű alkoholt és egy kannát találtak, melyben 5 liter benzin volt. A gondozott kinyitotta és leöntötte vele a műszakos gondozónőt, majd meg akarta gyújtani gyufával. Az intézménybe történő behozatal közben dulakodás történt az ellátott és a gépkocsiban vele utazó gondozónő és férje között. Az intézménybe érve, a többi gondozónő segítségével megakadályozták, hogy a benzines kanna tartalmát szétlocsolja az intézményben. Nyugtató injekciót kapott, de a nála lévő italokat nem adta át, és amikor megpróbálták tőle elvenni azokat, megtámadta a gondozónőket. A műszakban dolgozó gondozónők kihívták a rendőrséget és a tűzoltóságot. A rendőrség értesítette a mentőket, akik a gondozottat a Baleseti Intézetbe, onnan pedig a toxikológiai osztályára szállították. Súlyos, maradandó személyi sérülés nem történt.

Az ügyben feljelentést nem tettek. A gondnokkal történt egyeztetést követően, az ellátottat a fenntartó egy másik intézménybe (szervedélybetegek otthonába) helyezte át. Az intézményben 29 fő súlyosan demens lakó él. Az intézményvezető által tett jegyzőkönyvi nyilatkozatban foglaltak alapján, a gyámhivatal rendelkezésére bocsátott iratok alapján, hatósági intézkedés megtételére nem került sor.

2. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatója válaszában arról tájékoztattott, hogy soron kívüli belső ellenőrzést rendelt el annak kivizsgálása érdekében, hogy a panaszlevelekben megfogalmazott, objektív módon ellenőrizhető tevékenységek (élelmezés, ellátotti pénzeszköz-kezelés) ellátása a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak megfelelően történt-e.

Az *élelmezéssel* kapcsolatban az SZGYF ellenőrzése az étkeztetéshez kapcsolódó nyilvántartásokban, dokumentumokban tapasztalt hiányosságokat (pl. kivét füzet vezetése, értékforgalmi lista, a számlákon a teljesítésigazolás). A konyha számára az elmúlt 3 évben nem történt eszközbeszerzés.

Az intézmény rendelkezik raktárral, raktárosi munkakörrel azonban nem. A főigazgatóság megállapította azt is, hogy a konyha működése nem felel meg maradéktalanul a HACCP előírásainak, a hozzátartozó dokumentáció naprakész vezetése nem biztosított, az ételmezésvezető nem ellenőrzi az étkeztetést, tálalást.

Az intézmény rendelkezik *letétkezelési* szabályzattal, a pénzkezelési szabályzat 2013 májusában lépett életbe, a szabályzatokhoz azonban nem készült megismerési nyilatkozat. Az ellenőrzés megállapította, hogy a letételszámolási íveket vezetik, azonban azok az ellenőrzés időpontjában nem voltak naprakészek. A letétkezelési szabályzatban előírt különböző nyilvántartások vezetése hiányos, kaotikus, így több esetben nem készültek személyes leltárak az ellátottak felvételekor, elhalálozásakor, kilépéskor, új ruhanemű beszerzésekor, vagy azokat nem egészítették ki. Előfordult, hogy az újonnan felvett ellátott nagyobb összegű készpénzzel érkezett az intézménybe, amelyet a letéti kartonra nem vezettek fel, pénztárba nem bevételezték, betétkönyvben nem helyezték el, a későbbiekben ennek az összegnek a felhasználását bizonylatolás nélkül, feljegyzésekkel (az ellátott által is aláírva) dokumentálta a szociális nővér. Az intézmény vezetője csak 2014 májusában rendelte el, hogy a költőpénzt személyre szabva kell kezelni, tárolni és abból vásárolni, a számlákat nyilvántartani, a pénzmozgást kartonon vezetni, az ellátottakkal, hozzátartozókkal egyeztetetni. A rendelkezésre álló ellenőrzési idő rövidege miatt a belső ellenőrzés során a 2014. évben keletkezett bizonylatokat szűrőpróbaszerűen ellenőrizték, ugyanakkor az ellátotti pénzeszközök nem szabályszerű kezelése valószínűsíthetően a korábbi éveket is érintette, ezért további átfogó vizsgálat lefolytatására van szükség annak megállapítására, hogy történtek-e visszaélések az ellátottak pénzeszközeivel. A Pest Megyei Rendőrkapitányság ismeretlen tettes ellen nyomozást indított az ügyben.

A lefolytatott belső ellenőrzés során feltárt hiányosságok, szabálytalanságok elsősorban az ételmezési tevékenység, illetve az ellátotti pénzeszközök kezelése tekintetében dokumentumokkal bizonyítható módon támasztották alá az intézmény nem megfelelő, nem szabályszerű működését, és a hatékony vezetői intézkedések, ellenőrzések hiányát. *Tekintettel erre a főigazgató intézkedett az intézményvezető felmentéséről, egyúttal új intézményvezető megbízásáról, annak érdekében, hogy a megfelelő színvonalú és szabályszerű működés az intézményben helyreállhasson.* A főigazgató kérdésekre arról is tájékoztatott, hogy az SZGYF Pest Megyei Kirendeltségéhez 2013-ban 2 alkalommal (júniusban és szeptemberben) érkezett hozzátartozói névtelen panasz. Többek között kifogást emeltek a dohányzással, a nem megfelelő higiénia betartásával, a rüh járvánnyal kapcsolatban. 2013 októberében a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalához érkezett panasz. A panaszban megfogalmazottak szerint a főnővér nem rendelkezik megfelelő végzettséggel, rendszeresen kiabál a nővérekkel az idős lakók előtt, a dolgozó nővérek közül van olyan, aki ittas állapotban dolgozik, az ellátottak ruháit nem mossák rendszeresen. A panaszban foglaltak a Kormányhivatal ellenőrzése során nem nyertek bizonyítást. A főnővérnek ugyanakkor valóban nem volt megfelelő szakképesítése. Az intézmény sikertelenül, többször próbálkozott hirdetés útján megfelelő szakképesítésű dolgozó alkalmazásával. (2014. január 1-jétől a főnővéri ellenőrzést, feladatleosztást maga az intézményvezető vette át). Ennek kapcsán a főigazgató utalt arra, hogy a soron kívüli belső ellenőrzés megállapításait is figyelembe véve a kinevezésre kerülő új intézményvezetőtől külön kérni fogja, hogy haladéktalanul gondoskodjon megfelelő szakképzettségű főnővér kiválasztásáról és kinevezéséről.

Válasza végén megjegyezte, hogy az SZGYF megalakulása óta megtesz mindent a szociális ágazatban dolgozók anyagi megbecsülésért, elismeréséért az intézmények tárgyi feltételeinek javításáért, ellátottak érdekeinek védelméért, különös figyelmet fordítva a munkavállalók és az ellátottak alapvető jogainak tiszteletben tartására.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos otthonokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

2. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

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*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 élel 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

A/. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is 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.

B/. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. 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.¹ A méltósághoz való jog egyik funkciója tehát 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 magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

3. Az ügy érdeme tekintetében

A Péceli Idősek Otthona határozott idejű működési engedéllyel rendelkező bentlakásos intézmény, 75 fő gondozottal, akik közül 29 személy demenciával él.

¹ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

A megkeresésekre adott hatósági válaszokból kiderül, hogy az intézmény jelenlegi működési formájában nem tud eleget tenni maradéktalanul a jogszabály által támasztott követelményeknek. A gyámhivatal végzésben szólította fel a fenntartót a feltárt hiányosságok pótlására, azonban jelentésem elkészültének időpontjában erre még nem került sor.

A vizsgálat megállapította, hogy a tárgyi feltételek, akadálymentesítés tekintetében súlyos hiányosságok tárhatók fel, utalva arra, hogy az intézmény jelenlegi formájában 45 fő elhelyezésére lenne alkalmas. Az SzCsM rendelet 41. § (1) bekezdése alapján – ha a rendelet másként nem rendelkezik – a bentlakásos intézményi lakószobában *legfeljebb négy személy helyezhető el*. Négyénél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel a Szocvtv. 92/K. § (5) bekezdésében megállapított korlátra. Az SzCsM rendelet 41. § (1) bekezdés *f)* pontja szerint a bentlakásos intézményben ki kell alakítani *gondozási egységenként legalább húsz négyzetméter alapterületű közösségi együttlétre szolgáló helyiséget*, a (4) bekezdés pedig előírja, hogy a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha *a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület, tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó*, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás.

A vizsgálat fent részletezett megállapításai szerint a jogszabályi előírások az otthon tekintetében nem teljesülnek, az intézményben nincs kényelmes – látogatók fogadására is alkalmas – közösségi helyiség, a személyi tisztálkodás feltételei szintén nem adottak, a lakószobák túlszűfoltak, meglehetősen kevés helyet hagyva a pihenésnek, intimitásnak.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a gondozottak elhelyezési körülményei az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoznak, illetve visszásság felmerülésének veszélyét állandósítják.

Aggályosnak tekinthető a vizsgálat azon tapasztalata, mely szerint a helyszíni ellenőrzéskor hivatalban lévő intézményvezető számára nem volt ismert az ellátottjogi képviselő személye, elérhetősége, így ezen információk nem ismertek a gondozottak előtt sem. Ehhez a problémakörhöz szorosan kapcsolódik az otthonban előfordult bántalmazás esete is. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a szociális intézmények nagy részében, így jelen intézményben is kifejezetten alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező, kiszolgáltatott helyzetben lévő, intézményesített ellátást igénylő idős, demens személyek élnek. Ezek az emberek sokszor konfrontálódnak, számos alkalommal tapasztalható részükről bizonyos helyzetekben inadekvát reakció, amely adott esetben a személyzet ellen is irányulhat, azonban a szakma szabályai szerint eljáró, szakképzett gondozónak felkészültnek kell lenni az ilyen helyzetek gyors és szakszerű megoldására is, és ez semmilyen esetben nem jelenthet fizikai vagy lelki bántalmazást. Jelen esetben az ellátottjogi képviselő – tekintettel arra, hogy személye nem ismert – nem értesülhetett a történetekről. Az ellátottjogi képviselő szerepe a bentlakásos szociális intézményekben garanciális jellegű, jelentősége abban áll, hogy az intézményi struktúrában élő, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy minél előbb értesüljön az ellátottakat érintő rendkívüli eseményekről, az Sztv. 94/E. §-ban részletezett ellátotti jogok esetleges sérelméről, vagy azok érvényesülését elősegíthesse. Ugyancsak fontos szerepe van az ellátottjogi képviselőnek az ellátott személyek panaszai tekintetében, azok kivizsgálása során az eljárás figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság alkotmányos elve alapján, pusztán a tudomásszerzéssel is biztosíthatja az eljárás törvényességét.

A fentiekből következően megállapítom, hogy a Péceli Idősek Otthona bentlakásos intézmény ellátottjogi képviselőjének hiánya a jobbiztonság követelményével és az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Péceli Idősek Otthonát fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetőjét, hogy

- lehetőségeihez mértén intézkedjen az Otthonban élő idős emberek jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülményeinek biztosításáról;
- intézkedésével segítse elő, hogy – akár konfliktuskezelési protokollok kidolgozásával – az intézményi munka zavartalanul, és az elvárt szakmai színvonalon folyhasson.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Péceli Idősek Otthonának *vezetőjét*, hogy haladéktalanul intézkedjen az ellátottjogi képviselő elérhetőségének a gondozottak általi megismerhetőségéről.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2016/2014. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-6781/2013., AJB-1359/2014., AJB-636/2014., AJB-7807/2013., AJB-7987/2013., AJB-2258/2014., AJB-2223/2014.)

Előadó: dr. Bassola Eszter

Az eljárás megindulása

Az elmúlt időszakban több panasz érkezett Hivatalomhoz a parkolási társaságok eljárását sérelmezve, amelyben a panaszosok mobilparkolást kezdeményeztek és annak ellenére hónapokkal később a parkolási társaságok mégis pótdíj megfizetésére szólították fel őket. Korábban a panaszosok a pótdíjazásról nem kaptak értesítést az autójuk szélvédőjén, a postai értesítés után azonban már nem hivatkozhattak arra, hogy érvényes mobilparkolással rendelkeztek, mivel arra a jogszabály alapján csak a pótdíjazástól számított 5 napon belül van lehetőség. Érkezett olyan panasz is, amely a parkolójegy automaták óramérő szerkezetének hitelességét kérdőjelezte meg

Mivel a leírtak alapján a felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért a vonatkozó jogszabályi környezet, valamint a korábbi ilyen tárgyú vizsgálataim eredményeinek áttekintése után az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam.

A megállapított tényállás

1. Az AJB-6781/2013. számú ügyben

A panaszos és felesége 2013. szeptember 17-én, a Marczibányi téren parkoltak le a tulajdonukat képező két gépkocsival. A parkolási díjat mobiltelefon segítségével szeretnék volna elindítani, de a két rendszámot egy telefonról küldték el. A gépkocsihoz visszaérkezve észlelték, hogy megbüntették őket, mert egy telefonról nem indítható egyidejűleg két parkolás. A panaszos szerint olyan jellegű tájékoztatást nem kaptak, ami arra utalt volna, hogy egy telefonról csak egy mobilparkolás indítható. A panaszos aggályosnak tartotta, hogy az ügy tisztázásától a II. kerületi Önkormányzat Parkolási Csoportja, az érintett parkolási társaság is elzárkózott és utólag a mobilszolgáltatóra hárítja a felelősséget.

Az ügyben megkerestem a parkolási társaság vezetőjét és az ügy kivizsgálására kértem. A csoportvezető tájékoztatása szerint az egymást követő SMS elküldésekor, az ügyfél megkapta azt a tájékoztatást telefonjára, melyben a szolgáltató jelzést ad az első rendszámra indított mobilparkolás leállításáról. A parkolási társaság vezetője felhívta a figyelmet, hogy a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Főv. Kgy. rendelet 6. számú mellékletének III. f) alapján az alábbi információk megjelölésére vonatkozó rendelkezés van hatályban: *"a jegykiadó automatákon feltüntetésre kerül a parkolás üzemeltető neve, címe, telefonszáma, a várakozási díj és pótdíj összege, a pótdíj mértékének változása, az a terület, amelyre az automatából parkolójegy váltható, illetve a hatályos rendelet megjelölése"*.

A csoportvezető tájékoztatása szerint a parkolást üzemeltetők, mint a II. kerületi Parkolási Csoport is, illetve a mobilszolgáltatók közt a mobilparkolás – kényelmi szolgáltatás – működtetésére vonatkozóan nem áll fenn szerződés. A parkolás-üzemeltetők, illetőleg az EME Zrt. között kizárólag pénzügyi elszámolást részletező szerződés jött létre.

A mobilparkolás menetérol elsősorban a mobilszolgáltatók honlapján, illetve a kényelmi szolgáltatás üzemeltetője (EME Zrt.) honlapján¹ tájékozódhatnak.

¹ Az EME Zrt. a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. megalakulásával a továbbiakban nem nyújthat szolgáltatást. Az EME Zrt. honlapja szerint a cég megalakulásának fő célja a mobiltelefonhoz kapcsolódó mobilfizetési megoldások (mikro-, makrofizetés) kifejlesztése és minél szélesebb

A vezető arról is tájékoztatott, hogy a parkolási eseményt követő nyolcadik napon a pótdíj összege kiegyenlítésre, a rendszerükben végállapotba került.

Mivel a parkolási társaság vezetőjének válasza alapján további kérdések merültek fel, ezért újabb megkereséssel fordultam a csoportvezetőhöz és az alábbi kérdésekben kértem tájékoztatást:

– Miért nincs szerződés a parkolás-üzemeltetők és a mobilszolgáltatók között a „mobilparkolás” működtetésére vonatkozóan?

– Miért szorítkoznak kizárólag a pénzügyi elszámolást részletező szerződésre?

– A parkolási társaság felelős-e az általa ellenőrzött szolgáltatás igénybevételi lehetőségéért a mobilszolgáltatókon keresztül intézett parkolási díjfizetés kapcsán?

– Szükségesnek tartja-e szerződésben rögzíteni a „mobilparkolás” szolgáltatás alapkövetelményeit, garanciáit a parkolás-üzemeltető és a mobilszolgáltató között?

A vezető válasza szerint a parkolás üzemeltetése nem foglalja magában a mobiltelefonos alkalmazás működtetését, felügyeletét, mint ahogy egy pótdíj átutalással való kiegyenlítését illetően sem áll fenn szerződés a pénzügyekkel.

A csoportvezető a feltett kérdésekre a következő válaszokat adta:

1. Miért nincs szerződés a parkolás – üzemeltetők és a mobilszolgáltatók között a „mobilparkolás” működtetésére vonatkozóan?

A mobilszolgáltatókkal azoknak a szervezeteknek (EME Zrt. és még néhány) van szerződése, melyek a parkolás-üzemeltető felé biztosítják a parkolási díj mobil-alkalmazás segítségével történő befizetése esetén az összeg beérkezését. A díj ezen szervezetekhez folyik be, s ők utalják tovább az üzemeltető számlájára.

2. Miért szorítkoznak kizárólag a pénzügyi elszámolást részletező szerződésre?

Az előző kérdésre adott válaszból következik, hogy szakmailag a parkolás – üzemeltető nem érintett a „mobil parkolás” működtetésében, azt kizárólag, mint egy „parkolási díj beérkezési lehetőség”-et kezeli.

3. A parkolási társaság felelős-e az általa ellenőrzött szolgáltatás igénybevételi lehetőségéért a mobilszolgáltatókon keresztül intézett parkolási díjfizetés kapcsán?

Annyiban felelős, képesnek kell lennie fogadni és ellenőrizni a vele szerződésben lévő – „mobilparkolást” biztosító – szervezettől kapott elszámolásokat.

4. Szükségesnek tartja-e szerződésben rögzíteni a „mobilparkolás szolgáltatás” alapkövetelményeit, garanciáit a parkolás üzemeltető és a mobilszolgáltató között?

A vezető nem tartja szükségesnek az alapkövetelmények rögzítését, mivel a mobilszolgáltatókkal nincs kapcsolata a parkolás üzemeltetőjének. Amint a tájékoztatásban szerepel, a rövidesen belépő Nemzeti Mobilfizetési Zrt – belépve a mobil alkalmazást működtető szervezetek és a parkolás-üzemeltető közé-, még inkább elkülöníti majd a parkolás üzemeltetőjét a mobilszolgáltatóktól.

Ezt követően fordultam megkereséssel a nemzeti fejlesztési miniszterhez. Levelemben az úgynevezett átparkolással kapcsolatban is a miniszter álláspontját kérdeztem.

Több panaszos kifogásolta ugyanis azt, hogy a gépkocsi leállítása után elindította a „mobilparkolást” a közelben lévő automata számát megadva és erről visszajelző üzenetet is kapott, mégis pótdíj fizetésére kötelezték. A Nyugati téri felüljáró alatt történt parkolás alkalmával is ezért büntették meg az autósokat, mert a terület kerületháron helyezkedik el, de a másik társaságnak befizetett összeg visszatérítéséről, vagy a fizetésre tekintettel a pótdíjazás törléséről nem intézkedtek.

körben történő elterjesztése mind a magyar, mind a nemzetközi piacokon. Ennek első lépéseként Magyarországon 2006. július 1-én indították el az országos egységesítésre törekvő mobilparkolás rendszert Budapesten és 33 vidéki városban. Ezt követően a parkoló szolgáltatás további termékekkel – autópálya matrica vásárlással és az újság-előfizetéssel – bővült. A magyarországi mobilfizetés nagy áttörését az Ad-hoc Mobil Parkolás bevezetése hozta, amivel már 8,5 millió mobiltelefonszámról elérhetővé vált a modern fizetési mód. A szolgáltatás az EME Zrt., a T-mobile, a Telenor (régebben Pannon) és a Vodafone együttműködésének köszönhetően 2009. márciusában indult el, mára már több mint 35.000.000 tranzakciót bonyolítottak rendszereiken.

A parkolási társaságok a megkereséseimre azt a választ adták, hogy nincs lehetőségük mobilparkolás esetén a kérelmek elbírálására, mert a parkolást üzemeltetők és a mobilszolgáltatók közt a mobilparkolás működtetésére vonatkozóan nem áll fenn szerződés, közöttük kizárólag pénzügyi elszámolást részletező szerződés jött létre.

Mindezekre tekintettel arra kértem a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a problémakörhöz kapcsolódó alábbi kérdéseket érintően kialakított álláspontjáról és a jogi szabályozás esetleges változásairól szíveskedjen tájékoztatni:

- *Miért nincs szerződés a parkolás-üzemeltetők és a mobilszolgáltatók között a „mobilparkolás” működtetésére vonatkozóan?*
- *Miért szorítkoznak kizárólag a pénzügyi elszámolást részletező szerződésre?*
- *Lát-e lehetőséget szerződésben rögzíteni a „mobilparkolás” szolgáltatás alapkövetelményeit, garanciáit a parkolás-üzemeltető és a mobilszolgáltató között?*

A miniszter kifejtette, hogy a díjfizetés ellenében biztosított várakozási (parkolási) közszolgáltatás kialakítása, azon belül a várakozási díj mobiltelefonon keresztül történő kiegyenlítési lehetőségének biztosítása a törvény által megszabott keretek között jelenleg önkormányzati hatáskör. Arra vonatkozóan tehát, hogy a szolgáltatást biztosító önkormányzat a mobilfizetés tekintetében milyen szerződést köt a szolgáltatás közvetítésében részt vevő mobilszolgáltatóval, illetve hogy ez a szerződés mire terjed ki, jelenleg nincs részletes állami szabályozás, az erre vonatkozó gyakorlat önkormányzatonként, illetve parkolási társaságonként eltérő lehet.

Az úgynevezett "átparkolás" problémája mindezek mellett a minisztérium előtt is ismert. A miniszter fontosnak tartja kiemelni, hogy a probléma nem országos jelenség, ismeretei szerint elsősorban Budapest egyes részein, a kerületi tagozódás miatt fontosabb útvonalakra eső várakozási zónahatároknál fordul elő jellemzően. Értesülései szerint egyébként a parkolási társaságok gyakorlata az átparkolásokkal összefüggésben jelenleg eltérő, egyes társaságok az ügyféllel együttműködve kezelik a problémát (és jóváírják a másik zónában történő parkolást), más társaságok pedig az Ön által is ismertetett módon érdemben nem kezelve azt, az ügyfélre hárítják annak minden kockázatát.

A miniszter a konkrét kérdésekre a következő válaszokat adta:

1. *Miért nincs szerződés a parkolás-üzemeltetők és a mobilszolgáltatók között a mobilparkolás működtetésére vonatkozóan? Miért szorítkoznak kizárólag a pénzügyi elszámolást részletező szerződésre?*

Tudomása szerint a széles körben elterjedt sms vagy hanghívás-alapú mobilparkolási modellekben a mobilszolgáltatók ténylegesen közvetítői szerepet töltenek be, és kizárólag az elektronikus fizetési csatornát biztosítják az ügyfelek, illetve a parkolási társaságok részére. A parkolási szolgáltatáshoz szükséges adatokat (zónakód, rendszám) az ügyfél saját maga adja meg, a mobiltársaság pedig a parkolási társaság tarifarendszerével megfelelően állapítja meg a parkolás díját, és terheli azt az ügyfél egyenlegére. A mobilszolgáltató tehát az ügyfél (és a parkolási társaság) által megadott adatok alapján „dolgozik”, az adatok helyességének ellenőrzésére nincs lehetősége ebben a modellben. Vélhetően a parkolási társaságok is kizárólag e pénzügyi-közvetítői szerepre tekintettel jelezték azt, hogy a mobilszolgáltatókkal nincs szerződésük a mobilparkolás „működtetésére”, és ilyen módon a parkolási adatok helyességének ellenőrzése a mobilszolgáltatón keresztül nem kivitelezhető. Ebből az is következik, hogy az átparkolás problémája nem a mobilparkolásból ered, az ugyanúgy érint a „hagyományos” csatornán keresztül (pl. automatánál) fizető ügyfeleket is. Az átparkolás problémájának valós oka tehát a zónahatár elhelyezkedésében, és a nem megfelelő tájékoztatásban keresendő, ennek szabályozása és kezelése azonban jelenleg döntően önkormányzati hatáskörbe tartozik.

2. *A minisztérium lát-e lehetőséget szerződésben rögzíteni a mobilparkolás szolgáltatás alapkövetelményeit, garanciáit?*

A fent kifejtetteket ismételve az átparkolás problémája nem csak a mobilparkolást igénybe vevő ügyfeleket érinti, illetve a jelenleg elterjedt modellekben a mobilszolgáltatókon keresztül technikailag nem kivitelezhető a mobilparkolás „helyességének” ellenőrzése. A miniszter úgy gondolja ezért, hogy a parkolási társaság és a mobilszolgáltató között kötött szerződésben rögzített plusz garanciák érdemben nem oldanák meg az átparkolás problémáját. Emellett jelenleg ez önkormányzati hatáskör, a kormányzat illetve az állam jelen körülmények között nem szabályozhatja ezen szerződések tartalmát.

Az átparkolás problémája azonban a miniszter álláspontja szerint is a jóhiszemű ügyfelet az esetek egy részében indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozó jelenség, amelynek előfordulását a közeljövőben hatékony eszközökkel szükséges csökkenteni. Ennek egyik első lépéseként a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény alapján 2014. július 1-jétől a parkolási közszolgáltatások esetében egyrészt kötelezően biztosítani szükséges a mobilfizetés lehetőségét, másrészt a jelenlegi eltérő gyakorlatokkal szemben a parkolási társaságoknak az állami tulajdonú Nemzeti Mobilfizetési Zrt. által működtetett nemzeti mobilfizetés rendszeren keresztül kell biztosítani a mobilfizetési lehetőséget. A nemzeti mobilfizetési rendszer bevezetésével a mobilparkolás rendszere országosan megújul, az összes parkolási tranzakció nyilván lesz tartva a központi rendszerben, és egyebek mellett egységes módon megújulnak a parkolási zónákban elhelyezett tájékoztató táblák, matricák is. Az egységesítés elsődleges célja a jelenlegi szerteágazó gyakorlat és díjképzés egységessé és olcsóbbá tétele volt, a nemzeti mobilfizetési rendszer kidolgozásakor ugyanakkor szempontként szerepelt az átparkolások elkerülése is. A rendszer ezért már a 2014. július 1-jei bevezetésekor a következőkkel járul hozzá az átparkolások, illetve az abból eredő, az ügyfelet hátrányosan érintő következmények elkerüléséhez:

– technikailag a nemzeti mobilfizetési rendszer képes valós időben jelezni a parkolóőrnek azt, ha az ellenőrzött jármű a szomszédos zónába érvényes elektronikus parkolójeggyel rendelkezik (jelenleg a mobilparkolás ellenőrzésekor erről nem minden esetben szerez tudomást a parkolóőr, és automatikusan „bünteti” a számára nem fizetőnek látszó járművet);

– a helyszínen elhelyezett, mobilparkolásra vonatkozó tájékoztató feliratok szintén egységes szempontok alapján, egységes tartalommal készülnek el, jobban segítve az ügyfelek tájékoztatását;

– emellett a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. a problémás szakaszokon a zónákat, illetve a zónahatárokat színekkel tervezi megjelölni ezeken a feliratokon, tovább segítve ezzel az ügyfelek tájékoztatását.

A későbbiekben a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. által bevezetendő, az ügyfél tartózkodási helyét vizsgáló mobilalkalmazás pedig a tervek szerint a problémás helyszíneken külön figyelmezteti majd az ügyfelet a megfelelő zónakód kiválasztására. A fentiekén túl a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. még a rendszer megindulása előtt műszaki és jogi szakmai javaslatot készít az átparkolással összefüggő problémák tartós kezelésére, illetve az azzal összefüggő jogi garanciák megteremtésére. Az ezt követő lépéseket a javaslat ismeretében és annak függvényében teszi meg a minisztérium.

2. Az AJB-1359/2014. számú ügyben

A panaszos a gépjárművével 2014. január 31-én parkolt Budapesten a Király utca és az Akácfa utca sarkán. Mivel a közelben nem látott parkolójegy automatát, az útjába eső első – 3061 zóna – automatánál 18 óra 59 perckor ”mobilparkolást” kezdeményezett, ami 20 órakor automatikusan leállt. A díjfizetésről sms-ben visszaigazoló üzenetet kapott, amit meg is őrzött. Ezt követően vette kézhez a parkolási társaság felszólítását, amely szerint 440 Ft parkolási díj és további 5940 Ft pótdíj megfizetésére kötelezik.

Ebből tudta meg, hogy másik parkolási társasághoz tartozó automata számát adta meg, így a VII. kerület helyett a VI. kerületi önkormányzatnak fizette meg a parkolás díját.

A panaszos végül befizette a pótdíjat, de beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben sérelmezte, hogy olyan esetben kötelezték pótdíj megfizetésére, amikor ő megfizette a parkolás díját és a parkolóórakon szereplő nem megfelelő tájékoztatás, vagy a tájékoztatás hiánya miatt történt másik önkormányzat részére a befizetés.

A panasz alapján megkerestem az ER-PARK Kft. ügyvezetőjét, és az ügy kivizsgálására kértem. Tájékoztatást kértem arról is, hogy a beadványban szereplő esetekben mi az akadálya annak, hogy igazolt befizetés esetén az önkormányzatok – különösen a szomszédos önkormányzatok – egymás között jóváírják a megfizetett összeget és töröljék a pótdíjazást. Mobilparkolás esetén mi miatt nem érvényesülhet a szomszédos kerületek közötti jegyelfogadás mintájára a kölcsönös jóváírás?

Az ER-PARK Kft. vezetője válaszában mindenekelőtt a vonatkozó jogi szabályozásra tért ki. A parkolás-gazdálkodási rendszer üzemeltetésének feltételeit a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény és a Budapest főváros közigazgatási területen a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI.4.) Fővárosi Közgyűlési rendelet együttesen szabályozza. A rendelet és a törvény pontosan meghatározza a parkolás-gazdálkodási rendszer területi, műszaki, jogi és pénzügyi üzemeltetési feltételeit. A társaság a parkolás-gazdálkodási rendszert, a hatályos közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, valamint a Budapest Fővárosi Közgyűlési rendeletben előírtak szerint köteles üzemeltetni. A parkolóhely a gépkocsi ideiglenes, parkolási célú elhelyezését szolgálja. A parkolási díj azzal válik esedékessé, hogy a gépkocsi a parkolóhelyen megáll.

A rendelet II. Fejezetének értelmében: 8. § (1) *A várakozási övezet területén a várakozási díjat a) az abban a díjövezetben elhelyezett parkolójegy kiadó automatánál váltott parkolójeggyel, a megállást követően haladéktalanul, külön felhívás nélkül, vagy b) a mobiltelefonos parkolási díjfizetési rendszer használatának esetén annak megindításával, a megállást követően haladéktalanul, külön felhívás nélkül vagy c) kézi beszedésű parkolójeggyel kell megfizetni.*

A törvény értelmében, a fizetési kötelezettség elmulasztása esetén jogszerűen kerül megállapításra a pótdíjfizetés iránti kötelezés. Amennyiben az ellenőrzések időpontjában nem állapítható meg a várakozási díjak megfizetésének ténye, az ellenőr feladata a pótdíjak kiszabása. Az ügy kivizsgálása során megállapításra került, hogy az érintett gépkocsira 2013. január 31-én az ellenőrzés időpontjában a várakozási díj nem került megfizetésre, illetve a várakozás a Társaság által üzemeltetett VII. kerületben történt, a beadványban hivatkozott mobiltelefonos díjfizetés a VI. kerületi Önkormányzat által üzemeltetett területen került elindításra, ezért a fizetési felszólítás jogszerűen került kiállításra. Terézvárosi Önkormányzata és Erzsébetvárosi Önkormányzata között létrejött együttműködési megállapodásban (Megállapodás) rendezésre került a két kerület közös határán húzódó Király utcában váltott parkolójegyek kérdése, amely 2014. február 26-tól hatályos, a folyamatban lévő panaszos ügyekre is.

A Megállapodás értelmében: *A két kerület közös határán elhelyezkedő Király utcában kialakított várakozóhelyeken történő felhasználás esetén érvényesnek kell elfogadni azokat a parkolójegyeket, melyeket az ellenőrzés alá vont gépjármű üzemeltetője a Király utcában, a várakozás helyének megfelelő díjövezetben, mindkét üzemeltető által működtetett parkolójegy-kiadó automatából vásárolt; érvényesnek kell elfogadni azokat a parkolójegyeket, melyeket az ellenőrzés alá vont gépjármű üzemeltetője a Király utcában, a várakozás helyének megfelelő díjövezetben, bármely üzemeltető által működtetett parkolójegy-kiadó automatából vásárolt, de azt várakozásra a Király utcára merőleges utcákban az első keresztutcáig terjedő várakozási területeken használja fel.*

A parkolási társaság az Önkormányzat állásfoglalását kérte a mobiltelefonos díjfizetés vonatkozásában; az Önkormányzat 2014. április 22. napján kézhez vett állásfoglalása értelmében a Megállapodás kiterjed a mobiltelefonos díjfizetésre is; ennek megfelelően a mobiltelefonos díjfizetés esetén is ugyanazon eljárásrendet kell alkalmazni, mint az automatákból vásárolt parkolójegyek esetén. A fentieknek megfelelően a Társaság a panaszos parkolási ügyében, az Önkormányzat állásfoglalásának megfelelően érvényesnek fogadja el a panaszos által vett parkolójegyet. A válaszevél megküldésével egyidejűleg a panaszos által befizetett összeg visszautalásáról is gondoskodnak.

A Megállapodás és az állásfoglalás értelmében a jövőben nincs akadálya annak, hogy a Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata és Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzata közötti, a Megállapodásban rögzített területen – a Megállapodásban rögzített feltételek teljesülése esetén – a társaság érvényesnek fogadja el a szomszédos VI. kerületben váltott (parkolójegy-kiadó automatából váltott), illetve a mobiltelefonos parkolási díjfizetési rendszer használatával vásárolt parkolójegyet.

3. Az AJB 636/2014. számú ügyben

A fenti számú ügyben a Budapest II. Kerület Önkormányzat Parkolási csoportja által üzemeltetett parkolójegy automaták működésével kapcsolatban indítottam vizsgálatot.

A beadvány szerint a panaszos a II. kerületben parkolt autójával, amikor ezt követően kisgyermekével elindult egy közeli étterembe pénzt váltani, hogy meg tudja venni parkolójegyet. Mire visszaérkezett az autóhoz a megváltott jeggyel, a parkolóellenőr már fizetési felszólítást helyezett el a szélvédőn. A panaszos szerette volna a pótdíjazás törlését kérni az érvényes parkolójegyre tekintettel, erre azonban csak akkor lett volna lehetősége – amint azt a társaság ügyfélszolgálatától megtudta – ha az ellenőrzés és a jegy érvényességi idejének kezdete között öt percnél több idő nem telt volna el. A szóban forgó esetben azonban hét perc telt el a parkolási társaság szerint a két időpont között, ezt pedig a panaszos vitatja. Állítása szerint ugyanis csak 13 óra 06-07 perckor távoztak el az autótól, a parkolási társaság szerint pedig az ellenőrzés 13 óra 05 perckor történt, ami a panaszos szerint nem volt lehetséges. A beadvány előterjesztője vitatja a társaság által működtetett parkolójegy automaták időmérő szerkezeteinek pontosságát és hitelességét.

A beadvány alapján megkerestem a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot és arról kértem tájékoztatást, hogy a hatóság esetlegesen végzett-e korábban vizsgálatot a parkolójegy automaták óráinak működésével kapcsolatban és ha igen, az milyen eredménnyel zárult.

A parkolójegy automaták mérőszerveiteinek működésével kapcsolatban a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezik hatáskörrel az eljárás lefolytatására, így e körben gyakorlati tapasztalatokkal nem rendelkeznek. A parkolóórák kapcsán elsősorban a parkolóórákon elhelyezett megtévesztő tájékoztatásokkal (például az órákhoz tartozó parkolózónákkal, a hétvégi, munkaszüneti és pihenőnapok ideje alatt fizetendő parkolási díjakkal, a fogyasztói jogokkal, stb. kapcsolatban felmerülő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal) összefüggésben érkeznek a hatáskörükbe tartozó panaszok.

A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése alapján a Kormány mérésügyi hatóságként – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – első fokon az illetékes területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságot, másodfokon a Hivatal központi szervét jelöli ki. A fentiek alapján felvettük a kapcsolatot a mérésügyi hatósággal, amely azt a tájékoztatást adta, hogy a joghatással járó mérések kapcsán a hiteles mérőeszközök és etalonok vonatkozásában folytathat le eljárást, azonban a parkolójegy automaták tekintetében jogszabály nem ír elő kötelező hitelesítést, ezért ezen eszközök esetében nem rendelkezik hatáskörrel az eljárás lefolytatására.

Ezt követően a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal Metrológiai Hatóságához fordultam, ahol arról kértem tájékoztatást, hogy a hatóság végzett-e korábban vizsgálatot parkolójegy automaták óráinak működésével kapcsolatban és ha igen, az milyen eredménnyel zárult. Választ kértem arra a szakmai kérdésre is, hogy az igazgató álláspontja szerint szükséges lenne-e a parkolóautomaták hitelesítésének jogszabály általi kötelezővé tétele, illetve mennyiben tekinthetők hitelesnek a jelenlegi helyzetben az automaták mérőszervezetei.

Az igazgató nemcsak a budapesti területen működő parkolójegy árusító automatára vonatkozóan adott tájékoztatást, hanem a megfelelő tájékoztatás érdekében részletesebben is kitért a vonatkozó szakmai kérdésekre.

A válasz szerint parkolóórán azt az eszközt értjük, amely egy jármű parkolására alkalmas parkolóhelyre vonatkoztatva mutatja a kifizetett, még hátramaradó időt. Így időtartammérő eszköznek minősül, egy stopperórához hasonlóan. A parkolóóra mérésügyi hitelesítése más EU tagállamokban is időnként felmerülő igény, de Magyarországhoz hasonlóan nem kötelező hitelesítésű mérőeszköz. Míg pl. egy vízmérő, villamos fogyasztásmérő, vagy zajmérő hitelesítéséhez a mérések hazai és nemzetközi egységességét biztosító drága berendezés és szakértelem kell, addig a mai társadalomban a pontos idő mindenki számára (állampolgár, szolgáltató, fogyasztóvédelem) szabadon rendelkezésre áll, ezért a mérésügyi szerv bevonása nem indokolt. Magyarországon a parkolás esetén parkolóórával szemben egy komplett folyamattal állunk szemben, melynek mindes egyes eleme befolyásolja ezen kötelezően igénybeveendő szolgáltatás minőségét:

- A parkolójegy árusító automata, melyen a jegy vásárlásának időpontja feltüntetésre került, vagy a mobiltelefonos fizető rendszer.
- A fényképezőgép, mely az autó rendszámát és az időpontot rögzíti.
- Adatbeviteli terminál és az ahhoz csatlakozó adatfeldolgozó rendszer
- A parkoló ór

Az igazgató azt is megjegyezte, hogy a hazai parkoló társaságok kommersz digitális fényképezőgépeket használnak, melynek órája szabadon állítható és kép fájl eredetisége sem igazolható.

A mérésügyről szóló 1991. évi. XLV. törvény 6. §-a szerint: (1) Joghatással jár a mérés, ha annak eredménye az állampolgárok és vagy jogi személyek jogát vagy jogi érdekeit érinti, különösen, ha a mérési eredményi mennyiség és vagy minőség tanúsítására – a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének megállapítására – vagy- hatósági ellenőrzésre és bizonyításra használják fel: továbbá az élet- és egészségvédelem, a környezetvédelem és a vagyonsvédelem területén. (2) Joghatással járó mérési a mérési feladat elvégzésére alkalmas hiteles mérőeszközzel vagy használati etalonnal ellenőrzött mérőeszközzel kell végezni.

A 7. § (1) bekezdése értelmében: A hitelesítési kötelezettség az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben felsorolt kötelező hitelesítésű használati mérőeszközökre (a továbbiakban: kötelező hitelesítésű mérőeszközök) vonatkozik.

A mérésügyi törvény végrehajtásáról szóló 127/1991. (X. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) az alábbi részletszabályokat tartalmazza:

4. § (1) Joghatással járó mérés végzésére használt minden mérőeszközt – közvetlenül vagy közvetett módon – országos etalonról kell leszármaztatni, illetve arra visszavezetni. (4) Mérésügyi szempontból mérőeszköznek a mérések elvégzésére alkalmas olyan technikai eszköz minősül, amelynek a mérési pontosságot és megbízhatóságot jellemző tulajdonságai ismertek és ellenőrizhetők.

5. § (1) Használati etalonnal kell rendszeresen ellenőrizni azoknak a joghatással járó mérés elvégzésére használt mérőeszközöknek a pontosságát, amelyeknek a hitelesítése nem kötelező.

6. § (2) Kötelező hitelesítésű mérőeszközök felsorolását és a hitelesítés hatályát e rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.

A parkolóórák, parkolójegy árusító automaták, mobiltelefonos fizető rendszerek, illetve az ellenőrök által használt terminálok és digitális fényképezőgépek nem kötelező hitelesítésű (mérő)eszközök, a Vhr. 2. mellékletében nem szerepelnek, így hitelesítésük és ellenőrzésük nem tartozik az állami mérésügyi feladatok körébe.

Ugyanakkor – mivel az időmérés eredményéhez joghatás fűződik (elszámolás, illetve szankció) – a korábban már idézett 5. § (I) szerint az időmeghatározáshoz használt összes eszközi rendszeres időközönként etalonnal kell ellenőrizni és ennek tényét dokumentálni kell. Az ellenőrzés gyakoriságát a mérőeszköz tulajdonosa a mérőeszköz tulajdonságai alapján határozhatja meg úgy, hogy a mérőeszköz pontossága biztosítható legyen. Az erről szóló dokumentumokhoz való hozzáférést a fogyasztóvédelmi és érdekvédelmi szervezetek számára vagy bírósági megkeresés esetén biztosítani szükséges.

Mivel rendszeresen kapnak hasonló megkereséseket, ezért az igazgató szerint javasolható a teljes kérdéskör felülvizsgálata, esetleg nem szükséges e parkoló társaságok működését országos szinten jogszabályban szabályozni, biztosítva a folyamatok átláthatóságát, a panaszügyek megfelelő kezelését.

Meg kell említenem, hogy ezúttal a parkolási társaság megkeresését amiatt mellőztem az ügyben, mivel a beadványból teljes mértékben kirajzolódott az a számomra és a panaszos később arról tájékoztatott, hogy a társaság végül eltekintett a követelésétől. Az ügy alapproblémájára – a parkolóórák mérőeszközeinek hitelességére vonatkozóan – azonban fontosnak tartom a vizsgálatom során feltárt tények egybevetését.

4. Az AJB 7807/2013. számú ügyben

Ebben az ügyben a panaszos a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. eljárása miatt fordult Hivatalomhoz.

A beadvány szerint a panaszos 2013. augusztus 29-én 8 óra 45 perckor a parkolási díj fizetését mobiltelefonon kezdeményezte a budapesti 138 zónában. A mobilparkolást 10 óra 18 perckor leállította, amiről visszaigazoló sms üzenetet kapott. A panaszos ennek ellenére hetekkel később erre a parkolási eseményre vonatkozóan fizetési felszólítást kapott a parkolási társaságtól.

Sérelmezte, hogy érvényes sms parkolási üzenete, igazolható megindított mobilparkolása ellenére megbüntették érvénytelen parkolás miatt. Megkereste a parkolási társaságot is, az ügyfélszolgálati vezető azonban arról tájékoztatta, hogy az ellenőrzéstől számított 5 napon belül lett volna lehetősége az sms üzenet bemutatására, így kérelmét nem tudják elfogadni. A panaszos kifejezetten aggályosnak tartotta, hogy korábban nem is értesülhetett a parkolási társaság ellenőrzéséről, hiszen fizetési felszólítást nem talált a gépjármű szélvédőjén, azt csak később, postai úton kapta meg.

A beadvány alapján megkerestem a parkolási társaság vezetőjét és az ügy kivizsgálására kértem, aki a következőkről tájékoztattott:

A társaság ellenőrzési nyilvántartása szerint a panaszos a gépjárművével, 2013. augusztus 29-én, a Társaság által üzemeltetett, Budapest XIII. kerület Dunavirág u. 1. szám előtti fizető várakozóhelyen parkolt. A parkoló-ellenőr ellenőrzési lappal igazolt, 8 óra 44 perckor foganatosított ellenőrzése során sem a jármű szélvédője mögötti parkolójeggyel, sem mobilparkolás útján nem látta igazoltnak a várakozási jogosultság megváltását. A csatolt fényképfelvételek tanúsága szerint a gépjármű 8 óra 45 perckor már a helyszínen állt. A fényképek és az ellenőrzési lap szerint nem helytálló a panaszos azon állítása, amely szerint 8 óra 45 perckor érkezett volna. Mindezek alapján az ellenőr megalapozottan állapított meg pótdíj fizetési kötelezettséget az ellenőrzés alá vont gépjármű használója számára.

A panaszos arra vonatkozó aggályát, amely szerint az ellenőrzésről korábban nem, csak a fizetési felszólításból értesült, a társaság fényképpel cáfolta. Ezen az igazgató szerint jól látható, hogy az ellenőr a pótdíjfizetési felszólítást a gépjármű szélvédőjén elhelyezte. A felszólításon részletes tájékoztatás szerepelt a jegybemutató utólagos lehetőségére, annak jogvesztő határidejére, valamint az illetékes parkolás-üzemeltető ügyfélszolgálati és telefonos elérhetőségére. A fentiek szerint kihelyezett pótdíjfizetési felszólítást a kötelezett nem vitatta, de a fizetési kötelezettségének nem tett eleget. A várakozási díj és pótdíj érvényesítése érdekében a társaság – a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény előírásai és felhatalmazása alapján – adatlekérdezést kezdeményezett a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalánál, majd a kapott adatok alapján fizetési felszólítást küldött a panaszos részére.

A panaszos a fizetési felszólítás átvételét követően, 2013. október 23-án jelezte először, hogy a vitatott parkolási ellenőrzéshez kapcsolódóan mobil fizetést indított, melyre tekintettel kéri a pótdíjat tárgytalannak tekinteni. A panaszos által állítottak ellenőrzésére lekérdezték a mobilparkolási rendszer adatait. Válaszlevelükben ugyanakkor tájékoztatták a panaszost, hogy a pótdíj elengedésére 54 nappal a parkolási eseményt követően már nincs jogszabályi lehetőségük a Fővárosi Közgyűlési rendelet alapján. Végezetül a vezető megerősítette azt az álláspontjukat, hogy olyan parkolási pótdíj érvényesítésétől eltekinteni nem lehet, amelynek megállapítása megalapozott és jogszerű volt, a fizetés ellenőrzéskor tapasztalt elmulasztása kellően alátámasztott, és annak ellenkezőjét a kötelezett a rendelkezésére álló jogszabályi keretek között nem bizonyította.

Az igazgató válaszához csatolt minden vonatkozó fényképet és dokumentumot is. Megjegyezte, hogy az ügy teljes körű vizsgálatának alapján meggyőződése, hogy Társaságuk mind a pótdíjfizetési kötelezettség megállapítása, mind az ügyfél tájékoztatása és panaszainak kezelése során szabályszerűen, az alapvető jogok megsértése nélkül járt el.

5. Az AJB 7987/2013. számú ügyben

A fenti számú ügy ugyan nem mobilparkolás indítással történő várakozást érintett, azonban a probléma ugyanúgy a kerülethatárokon történő parkolás és a jegyek utólagos bemutatásának kérdése. Ebben az ügyben az érintett parkolás üzemeltető, a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. Parkol-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer eljárása kapcsán indítottam vizsgálatot.

A panaszos a gépjárművével 2013. március 8-án parkolt le Budapesten a Nyugati tér sarkában a felüljáróval szemben. A legközelebbi parkolójegy automata a beadvány szerint a parkolóhelytől körülbelül 15-20 méterre volt található, ahol a panaszos jegyet váltott. Három hónappal később a parkolási társaság fizetési felszólítást küldött neki, mivel a szóban forgó időpontban nem volt érvényes parkolójegye. A panaszos telefonon érdeklődött a pótdíjazás okáról, hivatkozva az érvényes, megőrzött parkolójegyére, vitatva a parkolási társaság követelését. Ekkor azt a választ kapta, hogy a Bajcsy Zsilinszky út jobb oldala a lipótvárosi parkolási társasághoz, míg a felüljáró alatti rész a terézvárosi parkolási társasághoz tartozik. A beadvány szerint erre utaló jelzés az adott helyen nem található. Később a panaszos tudomást szerzett arról, hogy a Budapesti Önkormányzatok Szövetsége közleményt adott ki, mely szerint a szomszédos önkormányzatok elfogadják egymás parkolójegyeit a kerülethatárokon. A panaszos erre tekintettel bízott ügye megnyugtató rendeződésében, de 2013. november 26-án fizetési meghagyást kapott, amelyben a parkolási esemény kapcsán összesen 34.980 Ft megfizetésére kötelezik.

A panaszos kifejezetten aggályosnak tartja, hogy olyan esetben kötelezik pótdíj megfizetésére, amikor váltott parkolójegyet és arról pedig a tájékoztatás hiányában nem szerezhetett tudomást, hogy nem a megfelelő automatánál vette meg jegyét.

A panasz alapján megkerestem a parkolási társaság vezetőjét és az ügy kivizsgálására kértem. Arra kértem a vezetőt, hogy a tájékoztatásában térjen ki arra is, hogy a megváltott parkolójegyre és a kerülethatárokon való kölcsönös elfogadás elvére tekintettel mi miatt nem tekinthet el a parkolási társaság a követelésétől. A parkolási társaság vezetője az alábbiak szerint adott választ a megkereséseimre:

A társaság munkatársa 2013. március 8. napján 14 óra 35 perckor ellenőrzés alá vonta a gépjárművet, amely a Budapest VI. kerület, Bajcsy-Zsilinszky út 65. számú ingatlan előtt kialakított várakozóhelyen parkolt. Az ellenőrzés során a gépjármű szélvédője mögött egy olyan parkolójegyet találtak, amely a vonatkozó hatályos jogszabályok értelmében az ellenőrzés időpontjában Budapest V. kerület területén jogosította várakozásra a gépjármű üzembentartóját, és nem a VI. kerület területén kialakított várakozóhelyeken, ezért „Nincs érvényes jegy” indokkal pótdíj megállapításáról szóló értesítést helyezett el a gépkocsin. A gépjárműre kihelyezett pótdíj értesítő ellen nem tett panaszt, ezért az üzembentartói adatokat a gépjármű-nyilvántartásból kérdezték le és a kapott adatok alapján a panaszost a pótdíj megfizetésére a 2013. április 23-án kelt küldeményvel szólították fel. A fizetési felszólítást panaszos részére a Magyar Posta 2013. május 6. napján kézbesítette. Ezt követően a társaság megbízott ügyvédje 2013. június 17-én kelt levelében ismételt felszólítást küldött a panaszosnak, aki a küldeményt 2013. június 19-én átvette. Az autós első ízben 2013. július 8. napján az ügyvédi felszólítás hatására tett panaszt, melyben arra hivatkozott, hogy korábban nem kapott felszólítást, valamint csatolta panaszához az általa érvényesnek vélt, de csak az V. kerület területén felhasználható jegyét. A panaszát a társaság elutasította, mivel olyan parkolási jeggyel próbálta igazolni a parkolás jogosságát, amely az adott területre nem volt érvényes. Tájékoztatták továbbá arról, hogy első fizetési felszólítást 2013.04.24-én küldték el részére, melyet a Magyar Posta „Levél kézbesítve 2013.05.06.-án” státusszal visszaigazolt. Elutasító döntésüket 2013. július 27. napján átvette, az abban foglaltakra észrevételt nem tett, nyilvántartott tartozását nem rendezte.

A parkolási társaság 2013. november 19. napján fizetési meghagyás kibocsátását kezdeményezte, mely ellen – 2013. december 1. napján – a panaszos ellentmondással élt. Ellentmondását az eljáró közjegyzőn kívül Társaságunkhoz is eljuttatta. E beadványában ismét előadta, hogy a parkolási díjat megfizette. Mint kifejtette, a társaság már telefonos érdeklődése során is tájékoztatta, hogy „a Bajcsy Zsilinszky út jobb oldala a lipótvárosi parkolócéghez, a felüljáró alatti rész, tehát ugyanazon út közepe már a terézvárosi társasághoz tartozik”. Amint az a válaszban szerepel, valóságban a Bajcsy Zsilinszky út páratlan számozású oldala tartozik a terézvárosi üzemeltetőhöz, míg a páros számozású oldal és a Nyugati téri felüljáró alatti terület üzemeltetése az V. kerület feladata. Nehezményezte, hogy a parkolóhelyeken erre semmilyen jelzés, tábla nem figyelmeztet, és a parkolójegy kiadó automatákon sincs jelzés, vagy rajz, hogy a környék mely parkolóhelyeire biztosít és melyekre nem érvényes jegyet. A 2013. december 19. napján kelt válaszban arról tájékoztatták a panaszost, hogy a fizetési felszólító levelet a jogszabályban meghatározott 60 napos határidőn belül, 2013. április 23. napján, könyvelt postai küldeményként megküldték címére, valamint tájékoztatták, hogy a parkolójegy kiadó automatákon tájékoztató olvasható arról, hogy mely területekre lehet érvényesen jegyet váltani az adott automatából. Ezen túl, az általa tévesen igénybe vett, az V. kerület üzemeltetésében lévő automatán térképet is elhelyeztek, amely alapján megállapítható, hogy az abból vásárolt jegy azon a várakozóhelyen ahol gépjárműve várakozott érvényesen nem használható.

A parkolási társaság vezetője hivatkozott a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 23. § (4) bekezdés 10. pontjára, valamint a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) vonatkozó rendelkezéseire, és a fővárosi parkolási rendeletre is.

Kiemelte, hogy az egyes kerületekben kialakított várakozási övezetek parkolási bevételei a Kkt. 9/D.§ (3) és (6) bekezdése értelmében azt a helyi önkormányzatot illeti meg, aki az út tulajdonosa. Erre tekintettel nem hagyhatók figyelmen kívül az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) ide vonatkozó 97. § (2) előírása sem, mely szerint: *A helyi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács, valamint az általuk irányított költségvetési szervek követeléséről lemondani csak törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben és módon lehet.*

Az igazgató álláspontja szerint tehát az az eljárás, hogy a más üzemeltetőnél megfizetett díjat a várakozási eseménnyel érintett kerület üzemeltetője érvényesnek ismerjen el, tulajdonképpen egy vagyonelemről történő felhatalmazás nélküli lemondást eredményezne, amely esetükben ráadásul nem csupán az Áht. és Föv. rendeleti szabályozással volna ellentétes, de álláspontjuk szerint rendeleti felhatalmazás, vagy egyéb, a tulajdonosok között létrejövő két vagy többoldalú megállapodás hiányában akár büntetőjogi tényállást is megvalósíthatna.

Noha a Bajcsy-Zsilinszky út mindkét oldalának a Fővárosi Önkormányzat a tulajdonosa – áll a parkolási társaság válaszában – a Mötv. 23. § (5) bekezdés 3. pontja értelmében a parkolás üzemeltetési feladat ellátása a kerületi önkormányzatokra hárul. E feladat megvalósítását a kerületi önkormányzatok a Mötv. 16/A. §-ban meghatározott szervezetek által látják el. A Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között létrejött feladat-ellátási megállapodások egyedi feltételrendszert tartalmaznak fővárosi tulajdonban álló közutakon kialakított várakozóhelyek üzemeltetéséből származó bevételek elszámolása vonatkozásában, emiatt a kerületi üzemeltetők számára nem lehetséges a Budapesti Önkormányzatok Szövetségének 2013. július 3. napján kelt, és a Panaszos által is hivatkozott sajtóközleményében foglalt társaságok közötti kétoldalú megállapodások útján megvalósítani a kölcsönös jegyelfogadást. A tárgyi ügynél egyébként szélesebb tényállási kört magában foglaló ún. átparkolások problémájának megoldását maga is a Föv. rendelet olyan irányú módosításában látta, amely szerint előírnák, hogy az egymással érintkező, de különböző társaságok által üzemeltetett várakozási övezetek esetében megállapodást kell kötni a parkolójegyek, a mobil díjfizetés és a lakossági várakozási hozzájárulások kölcsönös elfogadásáról. A 2013. január 1-je után kialakult budapesti parkolás-üzemeltetési rendszer vonatkozásában a fentebb írt megállapodási kötelezettség nem fogalmazódott meg, míg a hatályos 30/2010. (VI. 4.) Fővárosi Közgyűlés rendeletének 8. §-a egyértelműen mondja ki, hogy a díjat a várakozási övezet területén a megállás helyének megfelelő díjövezetben elhelyezett automatából kell megvásárolni.

Álláspontjuk szerint a fentiek miatt tényleges megállapodások megkötésére csak a rendelet olyan módosítását követően, vagy egyéb olyan (például megállapodásba foglalt) felhatalmazás birtokában kerülhet sor, melyben a kerületek legalább lehetőséget kapnak a főszabálytól való eltérésre, de az egységes eljárások érdekében még inkább olyan felhatalmazás szükséges, amelyben pontosan meghatározottá válik, hogy a kerülethatárokon történő parkolás problémáját illetően milyen kötelezettségek terhelik és milyen jogok illetik meg az autósokat, az önkormányzatokat és az üzemeltetőket.

A vezető kifejtette, hogy a panaszos az V. kerület területén elhelyezett parkolójegy kiadó automatából vásárolt parkolójegy érvényességére hivatkozással kezdeményezte a pótdíj törlését a társaságnál. Keletkezett beadványaiban méltányosság gyakorlását nem kérte. Vizsgálatuk kiterjedt annak megállapítására is, hogy az eset minden körülményére figyelemmel – mint ún. átparkolásra – alkalmazható-e Terézvárosi Önkormányzat 17/2010. (VI.19.) számú rendeletének (a továbbiakban: Ker. rendelet) 5. számú mellékletének II/2. pontjában megfogalmazott méltányossági előírás, azonban a Ker. rendelet 1. § (1) bekezdésében szabályozott területi hatályára tekintettel az esetet méltányossági körben vizsgálni a társaságnak nem volt lehetősége.

A jogi érvrendszeren túl a vizsgálatból kitűnt, hogy az autós várakozási helyétől nagyságrendileg azonos távolságban van a társaságok és az V. kerület által működtetett automata is. Az üzemeltetésükben álló automata mellett közvetlenül a leparkolás előtt elhaladt, míg az V. kerület automatáját keresnie kellett, mert az a felüljáró túloldalán az oszlop mögött áll. Ha azonban az V. kerületi területen álló automatát ítélte is közelebbinek, azon az automatán – a levelében írtakkal ellentétben – térképes ábra közli a jegyet váltani szándékozóval, hogy az hol érvényes (fotó melléklet). Az eset feltárt részletei arra utalnak, hogy a panaszos a tájékoztató, azaz az igénybevétel feltételének megismerése nélkül vásárolta meg jegyét az általa közelebb lévőnek ítélt automatából.

A vizsgálatból tehát a parkolási társaság azt állapította meg, hogy tárgyi ügy kezelése során a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartása mellett jártak el. A társaság a parkolás-üzemeltetési feladatainak kezdetétől törekedett arra, hogy javaslataival elősegítse jogszabályok előírásai és a gyakorlatban előforduló jóhiszemű magatartások közötti ellentétek feloldását. E törekvésük példázata – amint a válaszban szerepel – hogy kezdeményezésükre alkotta meg a Terézvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete 2011 decemberében a Ker. rendelet méltányossági szabályait megállapító 5. számú mellékletét. Mivel méltányossági szabályait az általuk üzemeltetett fővárosi tulajdonú területeken alkalmazni nincs lehetőségük, ezért az új fővárosi üzemeltetési struktúrában megismert hasonló problémák megoldására is javaslatot kívánnak tenni Budapest Főváros Önkormányzatának.

6. Az AJB-2016/2014. számú ügyben

A fenti számú ügyben egy ügyvédi iroda, mint jogi képviselő panaszja alapján az Újbudai Közterület-felügyelet eljárásával kapcsolatban indítottam vizsgálatot.

A beadvány szerint a közterület-felügyelet 2013. július 29-én fizetési felszólítást küldött a panaszos részére, mivel 2013. június 7-én 14 óra 32 perckor gépjárműjével parkolási díj megfizetése nélkül parkolt a Budapest, XI. kerületben Lágymányosi u. 6. szám előtt. A panaszos erre képviselője útján tájékoztatta a közterület-felügyeletet, hogy a parkolás alkalmával 14 óra 30 perckor sms útján mobilparkolást kezdeményezett, amelyet 16 óra 47 perckor leállított, melynek igazolására mellékelte a vonatkozó dokumentumokat.

Az önkormányzat válaszában arra hivatkozott, hogy az érvényes mobilparkolás bemutatására a parkolási eseményt követően az autósok 5 nap áll rendelkezésre. Mivel a panaszos a helyszínen nem talált fizetési felszólítást az autóján, így nem értesült a pótdíjazásról, és lehetősége sem volt az érvényes mobilparkolás igazolására. A jogi képviselő megtekintette az ellenőrzéskor készített fényképfelvételeket az ügyfélszolgálaton, amelyeken nem látszik a kihelyezett fizetési felszólítás a szélvédőn és ezt a tényt írásban jelezte a közterület-felügyelet felé. A Hivatalomhoz forduló panaszos nevében eljáró meghatalmazott aggályosnak tartja, hogy a fentiek ellenére a közterület-felügyelet továbbra is fenntartja követelését.

Megkerestem a közterület-felügyelet igazgatóját és az ügy kivizsgálására kértem. Egyúttal tájékoztatást kértem arról is, hogy miért nem tekinthetnek el követelésüktől a beadványban szereplő körülmények ellenére, és a közterület-felügyelet mivel tudja bizonyítani, hogy a fizetési felszólítás az autó szélvédőjére kihelyezésre került és az autós ténylegesen kézhez is vehette azt, az autójához visszaérkezve értesülhetett a pótdíjazásról.

Az igazgató rövid válasza szerint a pótdíjazás a parkolási ellenőr részéről jogszerű volt, mert az ellenőr készüléke nem jelezte még, hogy az ügyfél a mobil parkolást sms-ben elindította. Az ellenőr által készített fényképen látható a gépkocsi szélvédőjére elhelyezett fizetési felszólítás, melyről fotót is mellékeltek. A fizetési felszólításon pedig szerepel, hogy 5 napon belül az ügyfélszolgálaton be lehet mutatni a parkolási jegy vásárlásáról szóló igazolást.

Az igazgató hangsúlyozta, hogy követelésüket azért tartják fenn, mert látható az ellenőrünk által készített fotón a pótdíj csomag, melyben megtalálható a figyelmeztetés az 5 napos bemutatási lehetőségre. Az EME Zrt. általi igazoláson pedig látható, hogy a mobilparkolás indítása 14 óra 30 perc 48 másodperckor érkezett, az ellenőr PDA adminisztrációs rendszere szerint a lekérdezés pedig 14 óra 30 perc 33 másodperckor történt, tehát a lekérdezés időpontjában még nem volt az ügyfélnek érvényes parkolási befizetése. Előzőek alapján a vezető álláspontja szerint az ellenőrök és az ügyfélszolgálatuk a jogszabályoknak megfelelően járt el.

7. Az AJB-2258/2014. számú ügyben

A beadvány szerint a panaszos lánya gépjárművel 2013. december 20-án parkolt a főváros VII. kerületében a Madách tér 1. szám előtt, amikor mobilparkolás szolgáltatást vett igénybe. A díjfizetés sms üzeneten keresztül indítása során véletlenül elütötte a rendszámot és a 268-as szám helyett 269-es forgalmi rendszámot adott meg. Az autóhoz visszaérkezve nem talált fizetési felszólítást a szélvédőn, hanem az ER-PARK Kft parkolási társaság leveléből értesült a pótdíjfizetési kötelezettségről, amit 2014. január 21-én vett kézhez. A panaszos az elírás tényét és az eset körülményeit ismertette a társasággal, bemutatta a parkolásról kapott visszaigazoló sms üzenetet is, a társaság azonban nem tekintett el követelésétől, azt továbbra is fenntartja.

A beadvány alapján megkerestem a parkolási társaság vezetőjét és az ügy kivizsgálására kértem, valamint arról is tájékoztatását kértem, hogy a parkolási társaság az eset körülményeire és a megfizetett parkolási díjra tekintettel miért nem tekinthet el a követelésétől.

Az ügyvezető tájékoztatása szerint amennyiben a forgalmi rendszám 1 karakterében elírás történik, abban az esetben a panaszt egyedi eljárás keretében tudják elfogadni, amennyiben – ahogyan az a fizetési felszólításon szerepel – azt a rendeletben előírt módon 5 naptári napon belül az ügyfélszolgálaton igazolják. Mivel a rendeletben előírt 5 napon belül az ügyfélszolgálati irodán a beadványban hivatkozott mobiltelefonos díjfizetést nem igazolták, illetve levelezési címükre panaszos beadvány nem érkezett, ebből adódóan a mobiltelefonos díjfizetést a rendelet értelmében nem tudták figyelembe venni.

A Kkt. 15/C. §-a értelmében a parkolási ellenőr a pótdíj kiszabásáról szóló értesítést a jármű szélvédőlapátján (ill. egyéb jól látható helyen) köteles elhelyezni. A parkolási társaság által mellékelten csatolt fényképfelvételek a válasz szerint is bizonyítják, hogy a parkolási ellenőr a fizetési felszólítást a törvényben előírt módon helyezte el az autón, így az autós panaszát nem állt módjukban figyelembe venni.

Végezetül arról is tájékoztattak, hogy az ügyfél részéről több megkeresés érkezett társasághoz, amelyre részletesen tájékoztatták a tartozás keletkezéséről, valamint az elutasítás okairól.

8. Az AJB-2223/2014. számú ügyben

A panaszos gépjárművével 2014. április 16-án parkolt az Andrássy út 44 (601 körzet) előtt, amikor a mobilparkolás során véletlenül tévesen adta meg autója rendszámát, MHV helyett MVH-t ütött be. Autójához visszaérkezve fizetési felszólítást talált a szélvédőn, ezért személyesen kereste fel a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. Parkol-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer ügyfélszolgálatát. Azt a tájékoztatást kapta, hogy a vagyonkezelő nem jogosult a panasz elbírálására, így nem áll módjukban a követelés törlése. A panaszos sérelmezi, hogy rendszám téves megadás esetén nincs lehetőség méltányosságból a követelés törlésére, hiszen a vonatkozó parkolás kapcsán az autós a várakozási díjat megfizette és ezt bizonyítani is tudja.

A beadvány alapján megkerestem a vagyongekezelő vezérigazgatóját és az ügy kivizsgálása mellett arra is kértem, hogy a megváltott parkolójegyre és a kerülethatárokon való kölcsönös elfogadás elvére tekintettel a parkolási társaság miért nem tekinthet el a követelésétől. A kapott válasz szerint a panaszos sem vitatta, hogy az MHV forgalmi rendszámú gépjármű 2014. április 15. napján 19 óra 18 perckor az Andrassy út 44. előtt várakozott úgy, hogy a szélvédő mögött nem volt érvényes parkoló jegy, illetve az autó rendszámára vonatkozóan sem indítottak érvényes mobil parkolást. Munkatársuk ezért jogszerűen kezdte meg a gépjármű pótdíjazását. Kérelmező 2014. április 16. napján panaszt tett, melyben előadta, hogy indított mobil parkolást, de azt tévedésből a MVH forgalmi rendszámra tette meg. A panaszt 2014. április 16. napján kelt válaszukban elutasították tekintettel arra, hogy a MHV rendszám vonatkozásában nem volt futó mobil parkolás, ezért a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15/C. § alapján pótdíjfizetési kötelezettsége keletkezett. A vezérigazgató felhívta a figyelmemet arra, hogy a közúti közlekedésről szóló törvény 9/D. § (6) bekezdés alapján a várakozási díj-, és pótdíjbevételek önkormányzati bevételnek minősülnek, ezért azokról az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 97. § értelmében, méltányosságból is csak jogszabályban meghatározott esetekben lehet lemondani. A 30/2010. (VI. 4.) Fővárosi Közgyűlési rendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely felhatalmazást adna a parkolás-üzemeltetőknek arra, hogy a hasonló esetekben méltányosságból elengedjék a pótdíjat. A panaszos pedig a kiszabott pótdíjat 2014. április 29. napján befizette, ezzel az esetet a társaság rendezettnek tekinti.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „*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.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- Budapest Főváros Közgyűlésének Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) számú rendelete (továbbiakban: fővárosi rendelet)
- A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, [...] közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Ennek alapján megállapítható, hogy az országban parkolás üzemeltetést végző parkolási társaságok közszolgáltatónak minősülnek, hiszen nem vehető igénybe más társaságtól az általuk nyújtott szolgáltatás az adott területen, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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*”. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 élel 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a *jogbiztonság* alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.² Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.³

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. (315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.) A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság 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 [14/2004. (V. 7.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a jogbiztonság kérdésével, így a 21/1993. (IV. 2.) AB határozatban is. A hivatkozott AB határozatban elvi jelentőségű megállapításként hangsúlyozta, „hogy az Alkotmánybíróság felfogásában a jogbiztonság szorosan a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez kapcsolódik. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól, a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét jelenti.” (ABH 1993, 172, 180.)

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában fontos elvi tételeket rögzített a korábbi döntései alkalmazhatóságáról: „[...] Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván.

Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt *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.*”

III. Az ügy érdeme tekintetében

Amint az a fentiekben vázolt esetekből is kitűnik a mobilparkolás, az sms üzeneten keresztüli parkolás elindítása is összetettebb kérdés, hiszen a fizetési felszólításnak a megérkezése, a kézhezvétele is nagyon fontos részét képezi annak, hogy valóban jól működhessen a rendszer.

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

³ 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

Ugyanakkor annak is nagy jelentősége van, hogy az adatok bevitele mindenképp pontosan történjen meg. Az is fontos, hogy jól felismerhetőek legyenek az autósok számára a fővárosban a kerülethatárok és ne fordulhasson elő az, hogy egy parkolás alkalmával az autós a legközelebbi automatához érve, rossz zóna kódját adja meg a mobilparkolás elindításakor.

A parkolási kérdések jogi szabályozását illetően a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény az irányadó elsőként. A Kkt. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerint a törvény hatálya kiterjed Magyarország területén a közutakon, valamint az állami és helyi önkormányzatok tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken kialakított várakozási területen járművekkel történő várakozás rendjére.

A 8. § (1) bekezdés c) pontja szerint a közúti közlekedéssel összefüggő önkormányzati feladat a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánúton, valamint a tereken, parkokban és egyéb közterületeken járművel történő várakozás biztosítása.

A 9/D. § szerint a járművekkel a közutakon, valamint az állami és helyi önkormányzatok tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken történő várakozás a közutak, valamint az állami és helyi önkormányzatok tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek közlekedési célú használatának minősül. A helyi közutakon, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken járművel történő várakozás biztosítását célzó közszolgáltatást a helyi önkormányzat, vagy az Möt. 16/A. §-a szerinti szolgáltató látja el.

A járművek helyi közutakon, valamint helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken történő várakozása a helyi önkormányzat, vagy a Möt. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató és a várakozási terület igénybevevője közötti polgári jogi jogviszony.

A várakozási díj és a pótdíj megfizetéséért a jármű üzembentartója felel. A járművek országos közutakon, valamint az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken történő várakozása a vagyonkezelő, illetve a (8) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott szolgáltató és a várakozási terület igénybevevője közötti polgári jogi jogviszony.

A Kkt. 15/A. § szerint forgalomszervezési, valamint egyéb meghatározott indokok alapján, az e törvényben meghatározott keretek között

a) a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek vonatkozásában a helyi önkormányzat rendeletében, valamint

b) az országos közutak, valamint az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek vonatkozásában a Kormány rendeletében kijelölhet olyan várakozási területet, amelynek a járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat kell fizetni.

A díjfizetési kötelezettséggel, a díj mértékével kapcsolatban további rendelkezéseket tartalmaz a Kkt., majd a pótdíj összegével kapcsolatban meghatározza, hogy az a pótdíj kiszabásának napját követő 15 napon belüli befizetés esetén az adott napon belül díjköteles időszakra és további két órai várakozásra számított várakozási díj, 15 napon túli befizetés esetén az egy órai várakozási díj negyvenszerese.

E bekezdés alkalmazása során befizetésnek minősül a fizetési művelet elindítása is. A pótdíj kiszabásáról szóló értesítést a jármű szélvédőlapátján, vagy a járművön egyéb jól látható helyen kell elhelyezni.

A várakozási díj és a pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A várakozási díj és a pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető. Nem szabható ki pótdíj a külön törvényben feljogosított hatóság által kerékbilincsel rögzített járműre.

A Kkt. 15/D. § (1) bekezdése szerint, ha a várakozási díjat és a pótdíjat nem fizették meg a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató a díj- és pótdíjfizetési felszólítást a várakozási terület díjfizetés nélküli használatának időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül a jármű üzemeltetője részére postai küldeményként, vagy más egyéb igazolható módon megküldi.

A 60 napos jogvesztő határidő nem alkalmazható abban az esetben, ha a gépjármű üzemeltetője a nyilvántartott adataiban bekövetkezett változásokat a gépjármű-nyilvántartás központi szervéhez – az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések megszegésével – elmulasztotta bejelenteni és ezért a fizetési felszólítás nem a tényleges üzemeltető részére került megküldésre.

A várakozási díj- és pótdíjfizetési kötelezettség nem teljesítése esetén a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató követelését bírósági úton érvényesítheti. A parkolási díjból eredő igények érvényesítése esetén a kötelezett lakhelye szerinti járásbíróság kizárólagosan illetékes. A jármű üzemeltetője mentesül a várakozási díj és pótdíj megfizetése alól, ha a jármű a díjfizetés nélkül történt várakozást megelőzően jogellenesen került ki a birtokából, és igazolja, hogy a jogellenességgel összefüggésben kezdeményezték a megfelelő hatóság eljárását.

A vonatkozó szabályozás áttekintésének eredményeképp megállapítható, hogy továbbra sincs olyan jogszabály, amely szerint jogosulatlan várakozás, parkolás esetén a pótdíj fizetési határidők olyan kezdőidőpontját írná elő, amikortól bizonyított a kötelezett tudomásszerzése. Álláspontom szerint továbbra is aggályos ugyanis az a körülmény, hogy amennyiben a parkolási társaság ellenőre által a helyszínen kiállított fizetési felszólítás ismeretlen okból lekerül a gépjármű szélvédőjéről, s így a vezető visszatértek az ott nem található, úgy sem ő, sem pedig a tulajdonos nem szerez tudomást a fizetési kötelezettségéről és a postai értesítés alkalmával már csak a magasabb összegű pótdíj megfizetésére van lehetősége.

A Kkt. 15/C. § (1) – (2) bekezdése szerint, ha a jármű díjfizetési kötelezettség alá eső várakozási területen díjfizetés nélkül várakozik, vagy a kifizetett várakozási időt egy óránál rövidebb időre történt fizetés esetén 5 perccel, egy órára vagy annál hosszabb időre történt fizetés esetén legalább 15 perccel túllépi, várakozási esetenként egy órai várakozási díjat, továbbá pótdíjat kell fizetni.

A pótdíj összege a pótdíj kiszabásának napját követő 15 napon belüli befizetés esetén az adott napon belül díjköteles időszakra és további két órai várakozásra számított várakozási díj, 15 napon túli befizetés esetén az egy órai várakozási díj negyvenszerese. E bekezdés alkalmazása során befizetésnek minősül a fizetési művelet elindítása is. A pótdíj kiszabásáról szóló értesítést a jármű szélvédőlapátján, vagy a járművön egyéb jól látható helyen kell elhelyezni.

A díjfizetéssel kapcsolatban a Kkt. 15/C. § illetve 15/D. §-a a következők szerint rendelkezik: „(2a) A díjfizetési kötelezettség alá eső várakozási területen díjfizetés nélkül várakozó járműre ugyanazon a várakozási területen egy naptári napon belül pótdíj csak egyszer szabható ki. Ha a várakozási területen a várakozás csak meghatározott időtartamig engedélyezett, és a díjfizetés nélküli várakozás ezt meghaladóan történik, a (2) bekezdésben meghatározott pótdíj megfizetése nem mentesít a külön jogszabály alapján kivetett bírság megfizetése alól.

(3) A várakozási díj és a pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A várakozási díj és a pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető.

(4) Nem szabható ki pótdíj a külön törvényben feljogosított hatóság által kerékbilincssel rögzített járműre.

(5) A 9/D. § szerinti közszolgáltatással kapcsolatban keletkezett ügyfélpanaszok intézése során külön törvény előírásai szerint kell eljárni.

15/D. § (1) Ha a várakozási díjat és a pótdíjat nem fizették meg a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató a díj- és pótdíjfizetési felszólítást a várakozási terület díjfizetés nélküli használatának időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül a jármű üzemeltetője részére postai küldeményként, vagy más egyéb igazolható módon megküldi.

(2) A 60 napos jogvesztő határidő nem alkalmazható abban az esetben, ha a gépjármű üzemeltetője a nyilvántartott adataiban bekövetkezett változásokat a gépjármű-nyilvántartás központi szervéhez – az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések megszegésével – elmulasztotta bejelenteni és ezért a fizetési felszólítás nem a tényleges üzemeltető részére került megküldésre.

(3) A várakozási díj- és pótdíjfizetési kötelezettség nem teljesítése esetén a helyi önkormányzat, a 9/D. § (6) bekezdésében, valamint a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató követelését bírósági úton érvényesítheti. A parkolási díjból eredő igények érvényesítése esetén a kötelezett lakhelye szerinti járásbíróság kizárólagosan illetékes.

(4) A jármű üzemeltetője mentesül a várakozási díj és pótdíj megfizetése alól, ha a jármű a díjfizetés nélkül történt várakozást megelőzően jogellenesen került ki a birtokából, és igazolja, hogy a jogellenességgel összefüggésben kezdeményezték a megfelelő hatóság eljárását.”

1. A megfelelő értesítés hiánya

A beadványok vizsgálatai során beérkezett válaszok eredményeképpen megállapítható, hogy mobilparkolás esetén is a probléma egyik közvetlen alapját az a régóta fennálló és az ombudsmanok által folyamatosan – legutóbb az AJB-214/2012. számú jelentésben – jelzett visszásság okozza, hogy továbbra sincs olyan jogszabály, amely a határidők kezdetét a parkolási pótdíjfizetési kötelezettség esetén a kötelezett igazolható tudomásszerzéséhez, akár tértivevényes levél átvételéhez kötné. A panaszosok ugyanis sok esetben postai úton úgy kaptak először értesítést jegy nélküli parkolásról történt ellenőrzésről és pótdíjazásról, hogy – állításuk szerint – azt megelőzően a parkolási társaságok nem helyeztek el fizetési felszólítást a gépjármű szélvédőjén, vagy az valami miatt később már nem volt az autón. Így pedig már csak a magasabb összegű pótdíj megfizetésére van lehetőségük, megindított mobilparkolás esetén pedig mivel az 5 napos bemutatási lehetőség eltelt, már nem törlik a megőrzött sms üzenet alapján a pótdíjat. Ugyanez igaz a jeggyel történő parkolásra is.

A parkolási társaságok ilyen esetekben küldött megkereséseimben sokszor azt a választ adták és fotókkal igazolták, hogy az ellenőrzés alkalmával kihelyezték a fizetési felszólítást az autók szélvédőire.

Álláspontom szerint ez nem bizonyítja azt, hogy az autós a pótdíj fizetési kötelezettségéről az autójához való visszaérkezésekor valóban tudomást is szerzett, hiszen az nem a lakcímére zárt borítékban küldött értesítő, amelynek kézhezvétele egyértelműen visszaigazolható, hanem a közterületen elhelyezett gépjármű szélvédőjén lévő, műanyag borítóban lévő értesítő, amelyet bárki levehet onnan, a szél elfújhatja. Az autós, ha ebben az esetben nem szerez tudomást a pótdíjazásról, nincs lehetősége az érvényes mobilparkolás tényét igazolni a megőrzött sms üzenettel, hiszen arra a jogszabály alapján csak 5 napon belül van lehetősége, a postai értesítés idejéig pedig ez a határidő már bőven letelik.

Ezért lenne szükséges annak rögzítése továbbra is, hogy a határidők a kötelezett bizonyított tudomásszerzésétől indulnak, ez pedig mindeddig nem történt meg, amely továbbra is a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

2. A kerületi széttagolódás és az eltérő társaságok általi parkolás üzemeltetés – az úgynevezett átparkolások problematikája

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 2013. január 1-jétől hatályos 16/A. §-a szerint a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozási (parkolási) közszolgáltatást a helyi önkormányzat, vagy kizárólag ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthatja el külön törvényben szabályozottak szerint. E szabályozás szerint a fővárosban az egységesítés helyett inkább az a tendencia jellemző, hogy az egyes kerületekben más és más az önkormányzatok által létrehozott parkolási társaságok végeznek parkolás üzemeltetést.

Ez a folyamat viszont egyre inkább abba az irányba hat, hogy a panaszokban is szereplő probléma mind többször jelenjen meg az egymással szomszédos kerületekben. Nevezetesen az, ami az AJB-1359/2014. számú, illetve az AJB-7987/2013. számú ügyben is történt. Az előbbiben a parkolás a Király utca és az Akácfa utca sarkán történt a belvárosban. Itt végül létrejött a VI. és VII. kerületi Önkormányzatok egymás közötti megállapodása, mely szerint a két kerület nemcsak parkolójegyek, hanem mobilparkolás esetén is kölcsönösen elfogadja, jóváírja az egymás területeire megfizetett várakozási díjakat. Meg kell, hogy jegyezzem, hogy ez azonban semmiképp sem jelenti probléma jogbiztonság követelményének megfelelő rendezését, hiszen egy a kerületek közötti megállapodás nem bír a jogszabályban foglalt kötőerővel.

A másik ügyben a panaszos a Nyugati téri felüljáró alatt parkolt a fővárosban, amikor rossz automatánál váltott jegyet és emiatt kötelezte a parkolási társaság pótdíj megfizetésére. A vizsgálat során kiderült, hogy a Bajcsy Zsilinszky út páratlan számozású oldala tartozik a terézvárosi üzemeltetőhöz, míg a páros számozású oldal és a Nyugati téri felüljáró alatti terület üzemeltetése az V. kerület feladata. Az ügyben megkerestem az érintett parkolási társaság, a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. Parkol-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer igazgatóját. A vezető álláspontja szerint az az eljárás, hogy a más üzemeltetőnél megfizetett díjat a várakozási eseménnyel érintett kerület üzemeltetője érvényesnek ismerjen el, tulajdonképpen egy vagyonelemről történő felhatalmazás nélküli lemondást eredményezne, amely esetükben nemcsak a jogi szabályozással volna ellentétes, de rendeleti felhatalmazás, vagy egyéb, a tulajdonosok között létrejövő két vagy többoldalú megállapodás hiányában akár büntetőjogi tényállást is megvalósíthatna.

A Bajcsy-Zsilinszky út mindkét oldalának a Fővárosi Önkormányzat a tulajdonosa, ugyanakkor az Mötv. 23. § (5) bekezdés 3. pontja értelmében a parkolás üzemeltetési feladat ellátása a kerületi önkormányzatokra hárul, mely feladat megvalósítását a kerületi önkormányzatok a Mötv. 16/A. §-ban meghatározott szervezetek által látják el. Az igazgató szerint a Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között létrejött feladat-ellátási megállapodások alapján történő elszámolások miatt a kerületi üzemeltetők számára nem lehetséges a társaságok közötti kétoldalú megállapodások útján megvalósítani a kölcsönös jegyelfogadást. Az átparkolások problémájának megoldását az igazgató a fővárosi rendelet olyan irányú módosításában látja, amely szerint előírnák, hogy az egymással érintkező, de különböző társaságok által üzemeltetett várakozási övezetek esetében megállapodást kell kötni a parkolójegyek, a mobil díjfizetés és a lakossági várakozási hozzájárulások kölcsönös elfogadásáról.

A 2013. január 1-je után kialakult budapesti parkolás-üzemeltetési rendszer vonatkozásában a megállapodási kötelezettség nem fogalmazódott meg, míg a hatályos 30/2010. (VI. 4.) Fővárosi Közgyűlési Rendelet 8. §-a egyértelműen mondja ki, hogy a díjat a várakozási övezet területén a megállás helyének megfelelő díjövezetben elhelyezett automatából kell megvásárolni.

Az igazgató álláspontja szerint a tényleges megállapodások megkötésére csak a fővárosi rendelet olyan módosítását követően, vagy egyéb olyan (például megállapodásba foglalt) felhatalmazás birtokában kerülhet sor, melyben a kerületek legalább lehetőséget kapnak a főszabálytól való eltérésre. Az egységes eljárások érdekében pedig a VI. kerületi parkolási társaság igazgatója szerint még inkább olyan felhatalmazás szükséges, amelyben pontosan meghatározottá válik, hogy a kerülethatárokon történő parkolás problémáját illetően milyen kötelezettségek terhelik és milyen jogok illetik meg az autósokat, az önkormányzatokat és az üzemeltetőket.

A vezető kifejtette, hogy az eset minden körülményére figyelemmel sem alkalmazható a helyi önkormányzati rendeletben szereplő méltányossági eljárás, annak területi hatálya miatt. Az igazgató tájékoztatásában végül azt említette meg, hogy a konkrét esetben a panaszos által megközelíthető automaták távolsága majdnem azonos volt, azonban a másik kerület automatáján külön tájékoztatást szerepelt arról, hogy az itt megváltott jegyek mely területre érvényesek. Azt is hangsúlyozta végül, hogy mivel méltányossági szabályait az általunk üzemeltetett fővárosi tulajdonú területeken alkalmazni nincs lehetőségük, ezért az új fővárosi üzemeltetési struktúrában megismert hasonló problémák megoldására is javaslatot kívánnak tenni Budapest Főváros Önkormányzatának.

A nemzeti fejlesztési miniszter válaszában mindenekelőtt megjegyezte, hogy a díjfizetés ellenében biztosított várakozási (parkolási) közszolgáltatás kialakítása, azon belül a várakozási díj mobiltelefonon keresztül történő kiegyenlítési lehetőségének biztosítása a törvény által megszabott keretek között jelenleg önkormányzati hatáskör. Arra vonatkozóan tehát, hogy a szolgáltatást biztosító önkormányzat a mobilfizetés tekintetében milyen szerződést köt a szolgáltatás közvetítésében részt vevő mobilszolgáltatóval, illetve hogy ez a szerződés mire terjed ki, jelenleg nincs részletes állami szabályozás, az erre vonatkozó gyakorlat önkormányzatonként, illetve parkolási társaságonként eltérő lehet.

Az úgynevezett "átparkolás" problémája mindezek mellett a minisztérium előtt is ismert. A miniszter fontosnak tartja kiemelni, hogy a probléma nem országos jelenség, ismeretei szerint elsősorban Budapest egyes részein, a kerületi tagozódás miatt fontosabb útvonalakra eső várakozási zónahatároknál fordul elő jellemzően. Értesülései szerint egyébként a parkolási társaságok gyakorlata az átparkolásokkal összefüggésben jelenleg eltérő, egyes társaságok az ügyféllel együttműködve kezelik a problémát (és jóváírják a másik zónában történő parkolást), más társaságok pedig érdemben nem kezelve azt, az ügyfélre hárítják annak minden kockázatát.

A miniszter úgy gondolja, hogy a parkolási társaság és a mobilszolgáltató között kötött szerződésben rögzített plusz garanciák érdemben nem oldanák meg az átparkolás problémáját. Emellett jelenleg ez önkormányzati hatáskör, a kormányzat illetve az állam jelen körülmények között nem szabályozhatja ezen szerződések tartalmát.

Fontos hangsúlyoznom, hogy a miniszteri válasz szerint is – mellyel mindenképp egyetértek – az átparkolás problémája azonban a jóhiszemű ügyfelet az esetek egy részében indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozó jelenség, amelynek előfordulását a közeljövőben hatékony eszközökkel szükséges csökkenteni.

Ki kell emelnem, hogy a miniszteri válaszban is szereplő eltérő joggyakorlat jó példája a főváros VI. és VII. kerületének megállapodása, amelyre az ombudsmani megkeresés hatására került sor a szomszédos kerületekben megindított mobilparkolásokra vonatkozóan. Ennek alapján a két kerület már mobilparkolás és nemcsak a jeggyel történő várakozás esetén is elfogadja és jóváírja a tévesen egymás területein megindított parkolásokat.

Hangsúlyoznom kell azt is, hogy a 2014. július 1-jétől a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. által működtetett nemzeti mobilfizetés rendszeren keresztül bizonyos előrelépések valóban történnek a mobiltelefonnal, sms üzenet útján történő parkolással kapcsolatban.

A kapott tájékoztatás szerint egységes módon megújulnak a parkolási zónákban elhelyezett tájékoztató táblák, matricák is. A helyszínen elhelyezett, mobilparkolásra vonatkozó tájékoztató feliratok szintén egységes szempontok alapján, egységes tartalommal készülnek el, jobban segítve az ügyfelek tájékoztatását. Emellett pedig a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. a problémás szakaszokon a zónákat, illetve a zónahatárokat színekódokkal tervezi megjelölni ezeken a feliratokon, tovább segítve ezzel az ügyfelek tájékoztatását, melynek megvalósulása az elkövetkezendőkben, a gyakorlatban fog látszódni. Előrelépés, hogy a nemzeti mobilfizetési rendszer technikailag képes valós időben jelezni a parkolóórnek azt, ha az ellenőrzött jármű a szomszédos zónába érvényes elektronikus parkolójeggyel rendelkezik.

Ezen fejlesztések ellenére – amint az a miniszteri válaszban is szerepelt –, a kerületi tagoltságból és eltérő üzemeltetésből származó átparkolási problémák nem oldódnak meg.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a fővárosban a kerületi tagoltság miatt a különböző parkolás üzemeltetők eltérő joggyakorlata miatt a szomszédos kerületekben történő úgynevezett átparkolás problematikája és megoldatlansága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Meg kell jegyezni, hogy a miniszteri válasz beérkezését követően nem sokkal megalakult Magyarország új Kormánya, melyben a nemzeti fejlesztési miniszter személye megváltozott, de a nemrég megérkezett miniszteri válasz alapján, mely a jelenlegi jogi szabályozási környezetre és az új technikai rendszer bevezetésére tekintettel is aktuálisnak tekinthető, az újonnan kinevezett miniszter ismételt megkeresését a témában nem tartottam indokoltnak.

3. Az elírásból, téves adatbevitelből származó problémák kezelése

Amint az a hivatalomhoz eljuttatott panaszok elemzésének összegzéseként megállapítható, számolni kell a rendszer működtetésének kialakítása során azzal is, hogy elírás, véletlenszerű elütés a telefonok billentyűzetének kezelése során megtörténhet.

A visszaigazoló üzenet megérkezésekor ugyan ellenőrizheti az autós, hogy minden adatot megfelelően vitt-e be, azonban ha véletlenül tévesen adta meg, akkor újabb leállító üzenetet kell küldenie. Az autós azonban a mindennapi rutin során nem biztos, hogy észreveszi az elütést, így pedig álláspontom szerint a jogalkotónak biztosítania kell a korrekció lehetőségét.

A minél kevesebb hibás adatbevitel érdekében, lehetséges lenne a rendszerben egy további jóváhagyás beiktatása is, mint például az autópálya használat esetében. Lehetséges ugyan a korrekció a jelenlegi rendszerben is, hiszen ha a visszaigazoló üzenetben az autós észreveszi, hogy rossz volt a megadott adat, le kell állítani a parkolást és egy újabb üzenetben már a helyes rendszám megadásával indíthatja el újra azt.

Az autópálya matrica vásárlása, autópálya használat esetén az adatok jóváhagyásán kívül egy további olyan lehetőség van a hibásan bevitt adatok miatti pótdíjazás enyhítésére, amely indokolná a mobilparkolás esetén történő hasonló alkalmazást is.

Autópálya használat esetén ugyanis, ha rendszám elírás történik, lehetőség van annak javítására, három karakter erejéig a jogszabályban meghatározott összeg – karakterenként 1470 Ft megfizetése ellenében.

Álláspontom szerint a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének érvényesülése érdekében szükséges lenne ehhez hasonló szabályozás bevezetése, alkalmazása a mobilparkolások esetén is, hiszen bármikor előfordulhat az, hogy valaki tévedésből, véletlenül félreüti az autó rendszámát, vagy a parkolási övezet, a zóna számát, így pedig ugyan megfizeti a parkolás díját, hiszen a telefonszolgáltató a leállításig számolt összeget kiszámlázza a részére, azonban mégis pótdíj megfizetésére kötelezik.

Ha a szélvédőn nem talál fizetési felszólítást, akkor már csak postán kap értesítést, addigra pedig már elesik az utólagos sms üzenet bemutatásának lehetőségétől.

A véletlenül történt téves adatbevitelnek tehát pótdíjazás a következménye, ezért fontos lenne ilyen esetekben is a pótdíjazás törlésének biztosítása a bizonyított tudomásszerzéstől és ezen felül lehetséges az autópálya használati jogosultság megváltásánál nyitva álló hasonló lehetőségek kidolgozása.

Előzőek alapján megállapítom, hogy mobilparkolás esetén a jelenlegi szabályozás, amely alapján nincs lehetőség 5 napon túl a téves adatbevitelből, vagy egyéb elírásból származó pótdíjazás törlésére, amikor ténylegesen bizonyítható az autósok díjfizetése az igénybevett szolgáltatásért, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

4. *A parkolójegy automaták időmérő szerkezetei*

5.

A Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal Metrológiai Hatóság igazgatójának e tárgykörben írt megkeresésemre adott válasza szerint a mérésügyről szóló 1991. évi. XLV. törvény 6. §-a a következők szerint rendelkezik:

(1) Joghatással jár a mérés, ha annak eredménye az állampolgárok és vagy jogi személyek jogát vagy jogi érdekeit érinti, különösen, ha a mérési eredményt mennyiség és vagy minőség tanúsítására – a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének megállapítására – vagy hatósági ellenőrzésre és bizonyításra használják fel: továbbá az élet- és egészségvédelem, a környezetvédelem és a vagyonvédelem területén.

(2) Joghatással járó mérést a mérési feladat elvégzésére alkalmas hiteles mérőeszközzel vagy használati etalonnal ellenőrzött mérőeszközzel kell végezni.

A 7. § (1) bekezdése értelmében:

„A hitelesítési kötelezettség az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben felsorolt kötelező hitelesítésű használati mérőeszközökre (a továbbiakban: kötelező hitelesítésű mérőeszközök) vonatkozik.”

A mérésügyi törvény végrehajtásáról szóló 127/1991. (X. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) az alábbi részletszabályokat tartalmazza:

4. § (1) Joghatással járó mérés végzésére használt minden mérőeszközt – közvetlenül vagy közvetett módon – országos etalonról kell leszármaztatni, illetve arra visszavezetni.

(4) Mérésügyi szempontból mérőeszköznek a mérések elvégzésére alkalmas olyan technikai eszköz minősül, amelynek a mérési pontosságot és megbízhatóságot jellemző tulajdonságai ismertek és ellenőrizhetők.

5. § (1) Használati etalonnal kell rendszeresen ellenőrizni azoknak a joghatással járó mérés elvégzésére használt mérőeszközöknek a pontosságát, amelyeknek a hitelesítése nem kötelező.

6. § (2) Kötelező hitelesítésű mérőeszközök felsorolását és a hitelesítés hatályát e rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.

A parkolóórák, parkolójegy árusító automaták, mobiltelefonos fizető rendszerek, illetve az ellenőrök által használt terminálok és digitális fényképezőgépek nem kötelező hitelesítésű (mérő)eszközök, a Vhr. 2. mellékletében nem szerepelnek, így hitelesítésük és ellenőrzésük nem tartozik az állami mérésügyi feladatok körébe-áll a hatóság igazgatójának válaszában.

Ugyanakkor mivel az időmérés eredményéhez joghatás fűződik (elszámolás, illetve szankció) a korábban már idézett 5. § (1) bekezdés szerint az időmeghatározáshoz használt összes eszközi rendszeres időközönként etalonnal kell ellenőrizni és ennek tényét dokumentálni kell.

Az ellenőrzés gyakoriságát a mérőeszköz tulajdonosa a mérőeszköz tulajdonságai alapján határozhatja meg úgy, hogy a mérőeszköz pontossága biztosítható legyen.

Az erről szóló dokumentumokhoz való hozzáférést a fogyasztóvédelmi és érdekvédelmi szervezetek számára vagy bírósági megkeresés esetén biztosítani szükséges. Ehelyütt megjegyzendő, hogy a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság vezetője megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztattott, hogy a parkolójegy automaták mérőszervezeteinek működésével kapcsolatban a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezik hatáskörrel az eljárás lefolytatására, így e körben gyakorlati tapasztalatokkal a hatóság nem rendelkezik.

A Metrológiai Hatóság igazgatója azzal zárta a válaszát, hogy mivel rendszeresen kapnak hasonló megkereséseket, ezért javasolható a teljes kérdéskör felülvizsgálata, esetleg nem szükséges e parkoló társaságok működését országos szinten jogszabályban szabályozni, biztosítva a folyamatok átláthatóságát, a panaszügyek megfelelő kezelését.

Meg kell említenem, hogy ezúttal a parkolási társaság megkeresését amiatt mellőztem az ügyben, mivel a beadványból az teljes mértékben kirajzolódott a számomra és a panaszos később arról tájékoztattott, hogy a társaság végül eltekintett a követelésétől. Az ügy alapproblémájára – a parkolóórák mérőszervezeteinek hitelességére – vonatkozóan azonban fontosnak tartom a vizsgálatom során feltárt tények egybevetését.

Nem kértem ezúttal az egyes parkolási társaságoktól sem átfogó jelleggel tájékoztatást a mérőórák szerkezeteinek ellenőrzési módjával és annak gyakoriságával kapcsolatban, hiszen jelen vizsgálatom fő irányvonalát nem ez a témakör, hanem a mobilparkolás és a fővárosi kerülethatárokon történő parkolások – az ún. átparkolások – problematikája képezte. A mérőszervezetekkel kapcsolatban azonban a Metrológiai Hatóság igazgatója által jelzett problémára való figyelemfelhívást fontosnak tartom.

Mindezekre tekintettel a vizsgálatom során észlelt tények és az érintett szakhatóság igazgatójának válaszára figyelemmel a parkolóórák időmérő szerkezeteinek hitelességére, hitelessége ellenőrzésére vonatkozó szabályozás pontatlanságát állapítottam meg, amely a jogállamiság elvével, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot idézhet elő.

Az általam vizsgált ügyekben ugyanis többször előfordult, hogy egy percen vagy akár néhány másodpercen múlt a pótdíjazás, hiszen az ellenőrzés és a jegy megváltása, vagy a mobilparkolás megindítása között ennyi idő telt el.

Ezekre a körülményekre figyelemmel, álláspontom szerint mindenképp indokolt lenne, hogy azok a készülékek, automaták, amelyek alapján a pótdíjazás történik, bizonyíthatóan, igazoltan helyesen mérjék az idő múlását és többek között ezek helyes működésének – az azok által mért idő – alapul vételével fűződjön joghatás a tényleges jogsértésekhez.

Fontos része a hiteles időmérésnek az is, hogy azok a készülékek, amelyekkel a parkolási társaság ellenőrei dolgoznak – az úgynevezett PDA-k – és a parkolóautomaták időmérő szerkezetei összehangolva működjenek, azok egymáshoz legyenek igazítva. Különben az eltérő időmérés alapján indokolatlan esetben is bekövetkezhet pótdíjazás még akkor is, ha az ellenőrzéstől számított 5 percen belül megváltott parkolójeggyel törölhető a pótdíjazás.

Végezetül meg kell említenem, hogy a közelmúltban adtam ki az átparkolás problémájával kapcsolatban AJB-4460/2013. számú jelentésemet, amelyben a kérdés egyik alapköveként azt is megállapítom, hogy a szomszédos kerületekben való parkolás és a jegyek el nem fogadása, a megfizetett díjak vissza nem térítése során a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:579. § (1) bekezdése szerinti jogalap nélküli gazdagodásról beszélhetünk. Ebben az esetben pedig, aki másnak rovására jogalap nélkül jut vagyoni előnyhöz, köteles ezt az előnyt visszatéríteni.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a hivatalomhoz érkező panaszokból megállapítható, hogy a parkolási problémák e jelentés keretében vizsgált területének egyik kiváltó oka, továbbra is az autós, a kötelezett nem bizonyítható tudomásszerzése a pótdíjfizetési kötelezettségéről, ezért a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján ismételten *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert,*

1. hogy kezdeményezze a Kkt. olyan módosítását, amely alapján a parkolási pótdíjak befizetésére vonatkozó határidő kezdete az értesítés olyan módjától induljon, amely esetén bizonyított a kötelezett tudomásszerzése.
2. figyelemmel arra, hogy több jelentésemben – így az *AJB-5282/2010.* számúban is – tett ajánlásom ellenére továbbra sincs jogszabály, amely a parkolási ügyek panaszkezelési eljárását rendelné – az abban megállapított visszásság továbbra is fennáll, ezért ismételten *felkérem,* hogy az Ajbt. 37.§-a alapján, a Kkt. 15/C. § (5) bekezdésének megfelelően kezdeményezze a parkolási kérdésekben előterjesztett panaszok ügyintézése keret-, és részletszabályainak kidolgozását.
3. a parkolóórák időmérő-szerkezeteinek hiteles mérése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem,* hogy a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal Metrológiai Hatóság igazgatójának válaszában szereplő problémák megoldása érdekében az illetékes tárcákkal, hatóságokkal, szakmai szervekkel egyeztetve fontolja meg a parkolóórák időszerkezeteinek hiteles mérésére, illetve annak ellenőrzésére vonatkozó szabályok kidolgozását.

A mobilparkolás és a parkolójegy megváltásával történő várakozás kapcsán a fővárosban észlelt, a kerületi tagolódásból és a különböző parkolás üzemeltetést végző társaságokból fakadó, a jelentés III./2. pontjában szereplő problémák, a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében – hasonlóan az *AJB-4460/2013.* számú ügyben tett intézkedésemhez –, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem Budapest főváros főpolgármesterét,*

4. hogy az eltérő joggyakorlat kiküszöbölése, az egységes parkolás megteremtése érdekében kezdeményezze a fővárosra vonatkozóan olyan jogszabályi rendelkezés megalkotását, amely alapján a kerülethatárokon a parkolási társaságok mind a parkolójeggyel történő várakozás, mind mobilparkolás esetén kötelezően elfogadják egymás parkolójegyeit, jóváírják a befizetett várakozási díjakat és ezáltal az autósokat nem érheti indokolatlan joghátrány.

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a jelentésemben vizsgált ügyekben érintett parkolási társaságok vezetőit,*

5. hogy akár az ellenőrzés és a megindított parkolás közötti rövid időtartamra tekintettel, akár azért, mert a panaszosok a bizonyítható értesítés hiánya miatt elestek az 5 napon belüli bemutatás lehetőségétől, intézkedjenek a követelésük visszavonásáról, vagy a befizetett pótdíjak visszautalásáról.

Budapest, 2014. július

Székely László sk

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-2030/2014. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Békés megyét érintően több vizsgálat is indult hivatalból, ezek között helyet kapott a Fényes tanya kármentesítési eljárásának a vizsgálata is. Az Alaptörvény P) cikke kiemeli, hogy a vízkészlet, mint természeti erőforrás, a nemzet közös örökségét képezi. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján a biztos a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékek (a jövő nemzedékek érdekei) védelmére.

A felszín alatti vízvédelem egyes kérdéseinek elemzése nem idegen az ombudsmani gyakorlatban, erre vonatkozóan korábban is folytak vizsgálatok. A felszín alatti víz mennyiségi és minőségi állapotát érintő kérdések szorosan kapcsolódnak az ivóvízhez való hozzáférés biztosításához, ezért közvetetten a teljes társadalmat érinti. A felszín alatti vízzel összefüggésben az AJB-813/2012. számú jelentés a kármentesítési eljárások általános helyzetének a vizsgálatával foglalkozott, és azt tekintette át, hogy mennyire jellemző jelenség a gyakorlatban a kármentesítési eljárások időbeli elhúzódnása, és ebben milyen tényezők illetve okok játszanak közre. A kármentesítési eljárások vizsgálata kiemelt figyelmet érdemel, hiszen azok az állami tulajdonban álló felszín alatti víz, és a vízbázisok védelméhez szorosan kapcsolódnak, és így az állampolgárok nagyobb csoportját érinthetik közvetetten.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a kármentesítések kapcsán külön nevesíti a folyamatban lévő főbb műszaki beavatkozások között – az OKKP Vízügyi Alprogram keretében – a Fényes tanya, klórozott szénhidrogénnel szennyezett talajvíz tisztításának ügyét. A 2014-2019 közötti időszakra szóló 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program tervezetében a Fényes tanya kármentesítése már nem jelenik meg nevesítve.

Fentiek alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, az egészséges környezethez és az egészséghez való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért hivatalból vizsgálatot indítottunk. A vizsgálat célja annak feltárása, hogy milyen ütemben halad a Fényes tanya kármentesítése, milyen jellegű nehézségek merültek fel az eljárás során. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestük a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóságot és a vidékfejlesztési minisztert, mint a Kormány vízvédelemért felelős tagját. A tárca válasza a jelentés kiadásáig nem érkezett meg.

Érintett alapvető jog

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a ... vízkészlet, ... a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország ... az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, ... a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk: „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a

környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK Irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a víz politika területén (a továbbiakban: Víz Keretirányelv)
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: 2011. évi CXCVI. törvény)
- Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény
- Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény
- Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény
- felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet)
- a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet
- a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet
- a Környezet és Energia Operatív Program „Vizeink jó kezelése” című prioritása keretében megvalósuló beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 10/2014. (I. 20.) Korm. rendelet
- az Országos Környezeti Kármentesítési Program keretében megvalósuló beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 107/2014. (III. 31.) Korm. rendelet
- az állami felelősségi körbe tartozó, hátrahagyott környezetkárosodások kármentesítéséről szóló 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat (a továbbiakban: 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat)
- a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (továbbiakban: NKP)
- Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (továbbiakban: VGT)
- az Országos Környezeti Kármentesítési Program előirányzat működtetésének és végrehajtásának általános szabályairól szóló 14/2009. (IX. 18.) KvVM utasítás
- a vidékfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szervek, továbbá a vagyonkezelésébe vagy a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdasági társaságok által lefolytatott közbeszerzési eljárások előkészítésének egyes kérdéseiről szóló 10/2012. (V. 31.) VM utasítás (továbbiakban: 10/2012. (V. 31.) VM utasítás)

A megállapított tényállás

I. A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság válaszából

1. A környezeti szennyeződés bekövetkezése, előzményei, az eddig megtett intézkedések:

A területen nyomdaipari vegyi hulladékok, és egyéb vegyi hulladékok szakszerűtlen tárolása és felhalmozódása történt 1987-től. A tevékenységet végző cég 1999-ben felszámolás alá került. A cég vagyona a területen felhalmozott hulladék ártalmatlanítására nem nyújtott fedezetet. Az üzem bezárása után a vagyonszámolás nem volt megoldott. 2000-ben a tanyán tűz keletkezett, melynek során leégtek a tároló épületek a bennük tárolt veszélyes hulladék nagy részével együtt.

A tűz hatására a hulladék egy része átalakult és szétszóródott a területen, illetve annak 50-100 méteres körzetében. A megrongálódott hordókból kifolyó anyag, valamint az oltás során használt vegyi anyagokkal keveredett víz a fagyott állapotú talajra került, további talaj és talajvíz szennyeződést okozva. A területen 1999. évben megkezdődött a kármentesítési gyorsintézkedés (a tárolt anyagok újracsomagolása, átféjtése), amelyet a tüzeset után fejeztek be. A 2002. évben tényfeltárást végeztek a területen, melynek adatai alapján 2003-2005. években próbaüzemi jellegű műszaki beavatkozás és talajvíztisztítás került kivitelezésre. Ennek során megállapították, hogy a hagyományos talajvíz tisztítás a klórozott szénhidrogén fázis jelenléte miatt nem vezet eredményre, azonban a kedvező földtani, hidrogeológiai adottságú területen a biotikus deklorináció végbemegy.

Ezen megállapításokra alapozva készült el a műszaki beavatkozási terv, mely alapján az elsőfokú környezetvédelmi hatóság kötelezést adott ki a műszaki beavatkozás elvégzésére.

2006. január 1-jétől az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság megszűnését követően az 500 millió Ft költséget meg nem haladó környezeti kármentesítési projektek a területileg illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok feladatai közé kerültek. A központi intézkedés az Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság működési területén 7 db kármentesítési helyszínt jelentett, ezek közül az egyik a Fényes tanya. A 2006. évtől kezdődően tehát a területen folyó munkák koordinálását az Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) pénzügyi forrásából az Igazgatóság végzi.

2008-2009. években a terület legszennyezettebb részének vízzáró szándfallal történő körülzárása, a szennyezetlen és a szennyezett talaj kitermelése, majd megtisztítása valósult meg. A beavatkozási tervben szereplő bioreaktor és az ahhoz kapcsolódó kútrendszer kialakítására, valamint azok legalább 36-40 hónapos működtetésére, már nem volt meg az OKKP forrás, ezért a hatóságilag előírt műszaki beavatkozások csak részben történtek meg.

Fentiek alapján a kármentesítés jelenleg még nem fejeződött be.

2. A kármentesítés elhúzódsának okai:

2012. január 1-jétől a vízügyi igazgatóságok a Belügyminisztérium irányítása alatt működtek tovább. Létrejött a Nemzeti Környezetügyi Intézet. Az OKKP-vel kapcsolatos feladatok végzése pedig ettől az időponttól kezdve az Intézet feladatai közé került.¹ Az OKKP feladatokra vonatkozó központi feladat átadás-átvételi eljárásra a mai napig nem került sor a két tárca, a Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium között. Emiatt a 2012. és 2013. évekre hatóságilag előírt feladatok késedelmet szenvedtek.

A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság a munkálatok teljes befejezéséhez 240 millió Ft költségigényt adott le a 2012. évre történő OKKP költségvetés tervezéséhez.

3. A kármentesítés elhúzódsának kockázatai

A korábban elvégzett tényfeltárások eredményeire (a talajvíz felhasználás, illetve az azzal való érintkezés humán egészségügyi kockázatot jelent) támaszkodva jegyezték be a Fényes tanya terület tulajdoni lapján a tartós környezeti kárt 2008.01.08-án.

¹ 347/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 33/A § i) bekezdése (2014. január 1-jétől hatályon kívül helyezve).

A kármentesítés elhúzódása további kockázatot jelent arra nézve, hogy a szennyeződés lassú ütemben a talajvíz mozgása miatt továbbterjed két másik helyrajzi számú ingatlanra, a területtől É-i irányban, a mindössze 1 km távolságban folyó Élővíz-csatorna irányába.

A Gyula, Békéscsaba, Békés városokon átfolyó vízfolyás jelentős ökológiai, ökoturisztikai és rekreációs értéket képvisel. A kármentesítés további elhúzódása vagy felfüggesztése jelentősen növeli a szennyezett talajvízzel érintett terület kiterjedését, ezáltal a kármentesítéssel érintett földtani közeg mennyiségét.

4. Jelenlegi helyzet, a kármentesítés tervezhető befejezése

A 481/2013. (XII.27.) Korm. rendelet 41. § (3) bekezdése az OKKP feladatok elvégzését továbbra is a Nemzeti Környezetügyi Intézethez telepíti. A kármentesítési műszaki beavatkozási feladatok teljesítésének a felügyelőség határozatával módosított határideje 2016. november 30. Ez a teljesítési határidő abban az esetben lett volna tartható, amennyiben a szükséges és igényelt pénzügyi források korábban rendelkezésre álltak volna. Amennyiben a pénzügyi források rendelkezésre állnak, úgy a kármentesítés teljes időtartama (a bioreaktor, és az ahhoz kapcsolódó kútrendszer kialakítása és működtetése, rekultiváció) előre láthatólag négy évet vesz igénybe. Ezt követően kerülne sor az utómonitoring kialakítására, amely általában 5 évig tart.

A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság tájékoztatta az Országos Vízügyi Főigazgatóságot a késedelmet szenvedett feladatokról. Az OKKP feladatok elvégzésére jelenleg sincs pénzügyi forrás. Az Igazgatóság a kormányrendeletnek megfelelően az OKKP feladatok Nemzeti Környezetügyi Intézet részére való mielőbbi átadás-átvételét szorgalmazta és szorgalmazza jelenleg is.

A 2009-2014 időszakra szóló III. Nemzeti Környezetvédelmi Program 5.9.2. fejezetében, a Vízügyi alprogramok között a folyamatban lévő kármentesítési munkák között helyszínekre lebontva jelenik meg a Fényes tanya. A 2014-2019 időszakra szóló 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program 5.2.5. fejezetében csupán a Vízügyi alprogramok szintjéig szerepelnek a kármentesítési munkák, konkrét helyszínek megnevezése nélkül.

II. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv tartalma²

A Fényes tanya a Kettős-Körös alegység vízgyűjtő-gazdálkodási területéhez, azon belül az Élővíz-csatorna területéhez tartozik. A „*Kettős-Körös alegység jelentős vízgazdálkodási kérdései*” című dokumentum megállapítja, hogy a felszín alatti vizek minőségét veszélyeztető pontszerű források jelentős hányada feltáratlan. A feltárt források között szerepel a Fényes tanya. A dokumentum szerint „*A záró-dokumentáció beadás előtt áll, a jóállással együtt a végső befejezés határideje: 2008. október vége.*” A vízgyűjtő-gazdálkodási dokumentum az Élővíz-csatorna különböző típusú szennyezőanyag terhelését részletesen tárgyalja. Az Élővíz-csatornát érintő konkrét vízgazdálkodási intézkedési terv szerint az Élővíz-csatorna ökológiai és kémiai állapota „nem jó” minőségű, a „jó potenciál” 2021-re érhető el.³ A vitaanyagban a Fényes tanya a felszín alatti vizeket veszélyeztető források között szerepel, és jelzi, hogy a kármentesítés az OKKP részét képezi. A megvalósítóra, költségviselőre utaló megjegyzés szerint „*Az intézkedést a szennyezett területek tulajdonosa, kezelője valósítja meg. Az állami és önkormányzati felelősségi körbe tartozó szennyezések felszámolására a KEOP biztosít forrásokat.*”⁴

² http://www.vizeink.hu/files/vizeink.hu_0040.pdf

³ 1. melléklet: Konkrét intézkedések és célkitűzések a 2-13 Kettős-Körös alegység víztestein <http://www.vizeink.hu/details.php?alegység=2-13>

⁴ Konzultációs anyag a 2-13 Kettős-Körös alegység vízgyűjtő-gazdálkodási tervéhez (48.o.) http://vizeink.hu/files/konza_2-13_vegl_jh.pdf

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek, vagyis a jövő nemzedékek érdekei védelmének. A kármentesítési eljárások a felszín alatti víz és földtani közeg szennyeződésének megszüntetésére irányulnak, így a P) cikkben nevesített vízkészlet védelmével szoros összefüggésben állnak. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosa – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. *Fentiek alapján a hivatalból indított vizsgálat Ajbt-ben meghatározott feltételei fennállnak.*

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság a 46/1991. (IX.10.) AB határozatban a bírósági határozatok kapcsán kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. Ha a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Ugyanígy a közigazgatási eljárásban is a közhatalom gyakorlása során a hatóság a külső jogalanyok irányában jogokat és kötelezettségeket határoz meg, és önkéntes teljesítés hiányában ennek állami kényszerítő eszköz útján érvényt szerez. Amennyiben a végrehajtás elmarad, az ebben az esetben is a jogállamiság sérelméhez vezet.

2. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy *a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.* Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: *„Vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”*

Az Alkotmánybíróság már korai határozatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy *„az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”*.⁵

⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat: *„Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való*

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmi egységéhez teremti meg a közös alapot.

3. A XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – *az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.* Az Alaptörvény XXI. cikke szerint *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, valamint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*

A hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletekből történik. A szükséges víz kitermelését biztosító üzemelő vízbázisok, valamint a stratégiai tartalékok jelentő távlati vízbázisok védelmét, a készletek megőrzését az Ivóvízbázis-védelmi Program szolgálja. A felszín alatti víz minőségét azonban számos tényező befolyásolja, így például a felszín alatti vízben és a földtani közegben meglévő szennyezések is. Ezek felszámolásához van szükség a kármentesítési eljárások lefolytatására. A kármentesítés olyan helyreállítási intézkedés, amely a felszín alatti víz és földtani közeg károsodásának enyhítésére, az eredeti állapot vagy ahhoz közeli állapot helyreállítására, valamint a felszín alatti víz által nyújtott szolgáltatás helyreállítására vagy azzal egyenértékű szolgáltatás biztosítására irányul. Az AJB-813/2012. számú jelentés megállapította, hogy a kármentesítési eljárások bizonyos eseteiben az egészséghez való jog előfeltételét képezi az egészséges környezethez való jog, mert az egészséghez való jog akkor tud érvényesülni, ha a környezetben okozott szennyezés felszámolásra kerül.⁶ A Fényes tanya kapcsán is helytálló a megállapítás, hiszen a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság tájékoztatása szerint a talajvíz felhasználás, illetve az azzal való érintkezés humán egészségügyi kockázatot jelent. A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy *„A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”*

III. Az ügy érdemében

1. Természeti erőforrás, nemzeti vagyon, a nemzet közös öröksége: a vízkészlet

1. Az Alaptörvény P) cikke kiemeli, hogy a vízkészlet, mint *természeti erőforrás, a nemzet közös örökségét* képezi. Az AJB-813/2012. számú jelentés ezzel kapcsolatban az alábbiakat állapította meg.

alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodják, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában – következőképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakis úgy, mint a jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

⁶ Például a KÖPORC vállalat kármentesítési ügyében a legnagyobb kockázatot a tetraklór-etilénnek a környező családi házak ázott kútjaiban való megjelenése okozza. A Budapest, Ékes utca esetében a környezetvédelmi felügyelőség megállapítása szerint az érintett ingatlan területén a felszín közeli (0,5 m-1,5 m) rétegekben erősen toxikus, rákkeltő anyagok, valamint robbanószer maradványok találhatóak. A dioxin szennyező komponenscsoport nem oldódik vízben, beavatkozás nélkül a talajszemcsékhez kötött állapotában – jelen esetben felszín közelben marad. Ez erősen toxikus, rákkeltő anyag, amely ilyen körülmények között egészségügyi kockázatot jelent, például a szél általi elhordást figyelembe véve a környék lakosságára nézve.

A 2011. évi CXCVI. törvény szabályozása szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak.⁷ Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg”. Vagyis, az Alaptörvény szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei (kizárólagos állami tulajdon) a nemzeti vagyon részét képezik, és egyúttal a nemzet közös örökségét is alkotják. Álláspontunk szerint az Alaptörvény P) cikke és a 38. § cikk (1) bekezdése egyrészt a természeti erőforrások horizontális védelmének a követelményét erősíti meg, másrészt előírja a nemzedékek közötti igazságosság követelményét.

A horizontális védelem azt jelenti, hogy minden, a természeti erőforrást érintő állami és önkormányzati döntésnél, a jogszabályok megalkotásánál integráltan kell figyelembe venni a természeti erőforrások megóvásának követelményét, és ezen döntések, jogszabályok meghozatalakor nemcsak a jelen nemzedék közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek a biztosítását is. Más szóval, a most rendelkezésre álló vízkészlettel, mint természeti erőforrással gazdálkodni kell a most, és a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése érdekében (vízkészlet-gazdálkodás). A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az mennyiségi és minőségi védelemben részesül.

A köztudat szerint Magyarország hidrogeológiai adottságainak köszönhetően – nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő jelentőségű – felszín alatti vízkészlettel rendelkezik, azonban ez a természeti erőforrás is a „véges javak” közé tartozik, amelynek védelme és fenntartható használata nemzeti érdek. A rendelkezésre álló vízkészlet azonban csak akkor marad hasznosítható, a víztől függő szolgáltatások csak akkor tarthatók fenn, ha annak védelme érdekében az állam, az önkormányzat, a magánszféra, a társadalom és a civil szektor szorosan együttműködik. Ehhez többek között a víz körforgásának megértése is szükséges, valamint a víz természetben, valamint a társadalomban meglévő fontosságának jól értelmezett ismerete, mind a döntéshozók, mind a társadalom részéről. Azon érvelés, amely szerint hazánk a rendelkezésre álló vízkészletét tekintve „nagy hatalomnak” számít, csak akkor állja meg a helyét, ha a döntéshozói szinttől kezdve az operatív, mindennapi tevékenységek során érvényesül a horizontális védelem követelménye.

Az Alkotmánybíróság a „véges javak” kapcsán már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában így fogalmazott: „Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniok az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (ABH 1993, 533, 535.)” „c) Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.” „A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg.”

⁷ 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bek.: „Az állam kizárólagos tulajdonába tartozik d) a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az 1. mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre.”

2. A vízkészlet mennyiségi és minőségi védelme szorosan összefügg az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, amelyet a „*Tud-e inni a gyerek csapvizet, ha szomjas?*” című jelentés részletesen vizsgálta.⁸ A jelentés megállapította, hogy műszaki értelemben az ivóvíz csak akkor biztosítható, ha van a vízkészletre települő víztermelő létesítmény. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tehát magában kell, hogy foglalja a P) cikkel való együtt értelmezést. *Hazánk ivóvíz ellátása 95%-ban felszín alatti vízből biztosított. Amennyiben nem áll rendelkezésre az a felszín alatti és kisebb esetben felszíni víz, amely ivóvíz kitermelésre alkalmas, úgy az ivóvízhez való hozzáférés sem biztosítható. Így a P) cikk szerinti vízkészlet védelem mintegy előfeltételét képezi az ivóvízhez való hozzáférésnek. Ezért a természeti erőforrások – mint a vízkészlet horizontális védelme – kiemelt jelentőségűek. Minden olyan vízkészletet érintő döntésnél, jogszabályalkotásnál, amely kihat a vízkészlet mennyiségére és minőségére, mindig figyelembe kell venni, hogy az az egészséghez való jogot, és azon belül az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását a későbbiek során befolyásolhatja. Fentiek alapján a vízkészlet védelem, illetve a vízkészlet-gazdálkodás és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása mind az alapjogi védelem, mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a műszaki rendszer tekintetében szorosan összefüggenek egymással.*

2. A kármentesítési eljárások időbeli elhúzóása

A felszín alatti vízben és a földtani közegben meglévő szennyezések felszámolása a kármentesítési eljárások lefolytatásával történik. Az AJB-813/2012. számú vizsgálatban a Vidékfejlesztési Minisztérium által kifejtett álláspont az volt, hogy a kármentesítési eljárások időbeli elhúzóásának a megállapítása általános értelemben valóban igaz a nagyobb, bonyolultabb kármentesítési feladatok esetében, aminek okait ugyanakkor leginkább az adott eset sajátosságainak vizsgálatából lehetne megállapítani. A megvalósítás nagyobb időigényének oka lehet egy elhúzódo felszámolási eljárás, vagy polgári peres bírósági ügy, de leggyakrabban finanszírozási hiány, vagy éppen a szennyezett terület tulajdonosi összetétele és ellenérdekeltsége, a terület további használatának tisztázatlansága stb. *Nem mondható ki ez a következtetés ugyanakkor a kisebb területek, egyszerűbb beavatkozások és átláthatóbb kárfelelősség-érvényesítések esetében. A tárca hangsúlyozta, hogy a kármentesítési feladatok eset és terület specifikus adottságaiból fakadóan nem uniformizálhatóak.*

A minisztérium álláspontját elfogadva, az AJB-813/2012. számú jelentés megállapította, hogy az idő múlása, mint tényező – pontosan a kármentesítési eljárások céljából fakadóan – a felszín alatti szennyezések felszámolásakor kiemelt jelentőséggel bír, mivel a már meglévő szennyezés mielőbbi felszámolására van szükség, megakadályozandó, hogy az továbbterjedjen.⁹ Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a felszín alatti és a felszíni vízkészletek egységes komplex rendszert képeznek, mennyiségük és minőségük kölcsönösen befolyásolják egymást. Ahogy a felszíni vizek szennyeződése okozhatja a felszín alatti vizek szennyeződését is, úgy a felszín alatti vizek mozgása a felszíni vizek szennyezéséhez is vezethet, megváltoztatva ez által a szennyezés terjedésének módját, idejét, a veszélynek kitett embereket, környezeti elemeket, az élővilágot. Erre az összefüggésre hívja fel a figyelmet a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság, amikor a Fényes tanya kapcsán arról is beszámol, hogy a szennyeződés lassú ütemben a talajvíz mozgása miatt továbbterjed két másik helyrajzi számú ingatlanra, a területtől É-i irányban, a mindössze 1 km távolságban folyó Élővíz-csatorna irányába.

⁸ AJB-677/2013. számú jelentés

⁹ Az AJB-813/2012. számú jelentés foglalkozott az óbudai gázgyár esetével – amely a nagyobb és bonyolultabb eljárások közé sorolható –, és megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog kapcsán visszásságot idéz elő az a tény, hogy a szennyezés már nemcsak a talajvizet és a talajt érinti, hanem a Duna folyamba szivárogo, amit az okoz, hogy még mindig nem került sor a műszaki beavatkozásra. Ugyanez a helyzet a KÖPÖRC esetében is, ahol az eltelt idő alatt a talajvíz áramlásának irányában nagy kiterjedésű szennyezett csóva alakult ki, és a perklór etilén szennyezés a felső homokos vízadó rétegből áterjedt és az alsó kavicsos jó vízvezető réteget is elszennyezte.

Az Élővíz-csatorna három város – Gyula, Békéscsaba, Békés – életét határozza meg, s számukra ökológiai, ökoturisztikai és rekreációs értéket képvisel. A kármentesítés további elhúzódása vagy felfüggesztése jelentősen növeli a szennyezett talajvízzel érintett terület kiterjedését, ezáltal a kármentesítéssel érintett földtani közeg mennyiségét, valamint az idő múlásával veszélyeztetheti az Élővíz-csatornát és a hozzákapcsolódó értékeket.

Megállapítjuk, hogy minél később kerül sor a kármentesítési eljárás műszaki beavatkozási szakaszára, annál nagyobb az esélye annak, hogy a szennyezés továbbterjed. A bonyolultabb, időigényesebb kármentesítési eljárások lehet, hogy atipikus eseteknek számítanak, azonban a Fényes tanya esetében már 2008-ra elkészültek azok a tervek, melyek a kármentesítést megalapozták. Az idő múlása visszasságot okozhat az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog kapcsán, ezért szükséges a beavatkozás megtételét akadályozó tényezők elhárítása.

3. Az Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) helyzete

Az OKKP lényeges szerepet tölt be a szennyezett területek felszámolásában. Az OKKP keretében a szaktárca (jelenleg a vidékfejlesztésért felelős miniszter) feladata – a program általános és országos feladatainak ellátása mellett (így pl. kutatási, szabályozási, informatikai, nyilvántartási, tudatformálási) – a szaktárca felelősségi körébe tartozó, valamint kormánydöntés értelmében a szaktárca által irányított kármentesítési beruházási feladatainak ellátása.

Az AJB-813/2012. számú jelentés az OKKP finanszírozását is vizsgálta¹⁰. A jelentés feltárta, hogy *Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről és Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényekben nem szerepel az OKKP, mint Fejezeti kezelésű előirányzat!*¹¹ A jelentés azt is részletesen elemezte és megállapította, hogy az OKKP része az EU Vízi Keretirányelv végrehajtására elfogadott Vízügytő-gazdálkodási Terv keretében elvégzendő feladatoknak (a továbbiakban: VGT)¹². A Vízi Keretirányelv szerinti környezeti célkitűzések eléréséhez szükséges intézkedések azok az intézkedések, amelyek a jó állapot/potenciál (gyengébb célkitűzés esetén a racionálisan elérhető állapotjavulás) eléréséhez vagy megtartásához szükségesek. *A VGT a jelenleg érvényben lévő intézkedések között tartja számon az OKKP-t.* A prioritási lista alapján eddig 500 területen csaknem 150 Mrd Ft értékben valósult meg kármentesítés. A program folytatódik, finanszírozására a KEOP biztosít forrásokat.¹³

¹⁰ Az AJB-813/2012. számú jelentésből: „A vidékfejlesztési Minisztérium tájékoztatása szerint az OKKP elindításakor a program fedezetére az állami ingatlanok és vállalatok privatizációjából befolyt bevételek egy része szolgált, majd a Központi Környezetvédelmi Alap (KKA), illetve a Környezetvédelmi Alap Célelőirányzat (KAC) biztosította, majd annak a központi költségvetésbe történt beolvasztásakor született döntés a 10/2/39-es számú költségvetési fejezeti sor allokálására az OKKP feladatainak végrehajtása érdekében.” „Általános tendenciaként megjegyezhető, hogy 1996-tól kezdődően nőtt a költségvetési ráfordítás, 1996-ban 0,83 Mrd Ft, 2007-ben 5,01 Mrd Ft volt a megvalósult költségvetési sarokszám (2003-2004-ben mutatott visszaesést a finanszírozás). A jelentési kötelezettség megszűnése után összefoglaló táblázat nem áll rendelkezésre, így a költségvetési törvények végrehajtásáról szóló törvényt kell alapul venni. E szerint a 2008. évi törvényi módosított előirányzat támogatás 4 340,7 millió forint, 2009-ben 900 millió forint, 2010-ben 150 millió forint, 2011-ben 111,8 millió forint.”

¹¹ Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény.

¹² A VKI előírásait röviden összefoglalva: minden felszíni víztesten el kell érni a jó ökológiai és a jó kémiai állapotot, illetve az erősen módosított és a mesterséges víztesteknél az ún. jó potenciált. Ha egy víztest már jó állapotban van, akkor meg kell őrizni ezt a kedvező állapotot. A veszélyes anyagoknál az okozott szennyezések fokozatos csökkentése, a kiemelten veszélyes anyagok okozta vízszennyezések teljes megszüntetése a cél. A felszín alatti vizek esetén el kell érni, illetve meg kell őrizni a jó mennyiségi és kémiai állapotot. Meg kell előzni vagy korlátozni kell a szennyezőanyagok felszín alatti vízbe jutását, és meg kell fordítani a szennyezőanyag koncentrációkban bekövetkező tartós emelkedő tendenciákat. A felszíni és felszín alatti vizek védelmével kapcsolatos legfontosabb feladatokat ezeknek az intézkedéseknek a megalapozása, részletes megtervezése és végrehajtásának ellenőrzése jelenti. Az intézkedési programok jelentős része ún. alapintézkedés, amelyeken belül kiemelt feladat például a Nemzeti Települési Szennyvíztisztítási Program.

¹³ VGT 8.3 Egyéb szennyezések megelőzése, illetve szennyezések kárelhárítása, Kármentesítése, a) Jelenleg érvényben lévő intézkedések

A VGT megállapítja, hogy nem lehet minden víztestre egyszerre, 2015-ig vagy 2021-ig elérni a környezeti célkitűzést, ezért szükség volt az intézkedésekre és a víztestekre vonatkozó időbeni rangsorolás szempontjait, vagyis a prioritásokat rögzíteni. *Az intézkedési prioritások között elsődleges prioritása van a Víz Keretirányelv szerinti alapintézkedéseknek, és az ún. további alapintézkedéseknek, azaz a Víz Keretirányelv céljait szolgáló, már hatályos tagállami szabályozási intézkedések végrehajtásának. Ezek között szerepel az OKKP is.¹⁴ Vagyis az OKKP működtetése a Víz Keretirányelv végrehajtásának a része, így amennyiben az OKKP nem kap költségvetési finanszírozást, a Víz Keretirányelv végrehajtása kerül veszélybe. Az AJB-813/2012. számú jelentés megállapította, hogy a 2012. és 2013. évre vonatkozó költségvetési törvények nem biztosítottak forrást az OKKP működtetésére. Fentiek alapján ez a döntés nem felel meg az Alaptörvény P) cikkéből és 38. cikkéből levezethető horizontális védelem elvének, valamint a jelen és jövő nemzedékek közötti igazságosság követelményének, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz. A jelentésben ezért az ombudsman felkérte Magyarország Kormányát, hogy biztosítsa a kármentesítési eljárásokra, az OKKP működtetésére vonatkozó szempontok megfelelő érvényesülését, és az ahhoz szükséges forrásokat. A vidékfejlesztési miniszter a jelentés kapcsán válaszlevelében megjegyezte, hogy 2010-2012 között számos kármentesítési feladat került állami felelősségi körben kivitelezésre a négy miniszter irányítása alá tartozó, 14 db OKKP alprogram keretében, összesen 28,7 Mrd forint összegben. A Vidékfejlesztési Minisztérium a 2012. évre pedig 40 millió forint összeget biztosított kármentesítési feladatokra. A Kormány részére tett felkérés kapcsán a környezetügyért felelős tárca arról számolt be, hogy – az OKKP szakmai fejlesztéséért és irányításáért, és az OKKP alprogramok irányításáért felelős jogkörében – a vidékfejlesztési miniszter kezdeményezte az irányítása alá tartozó szakmai főosztály és a Nemzeti Környezetügyi Intézet közreműködésével a „nemzetközi gyakorlat alapján az államra háruló kármentesítések finanszírozásának lehetséges alternatíváinak kidolgozását és a szabályozás tervezetének előkészítését.”*

Jelen vizsgálatban megállapítjuk, hogy a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény – egy eset kivételével¹⁵ – szintén nem tartalmaz költségvetési fejezeti sort az OKKP feladatainak végrehajtása érdekében, így – a fentiek alapján – az egészséges környezethez való joggal összefüggésben okozott visszásság továbbra is fennáll, mivel az OKKP működtetése változatlanul nem biztosított teljes mértékben.

4. Az AJB-813/2012. számú jelentés felkéréseinek a megvalósulása

Az AJB-813/2012. számú jelentés kapcsán a vidékfejlesztési miniszter a felkérésekre¹⁶

¹⁴ VGT 6.2. Döntési prioritások

¹⁵ A Budapest, Cséry-telepen – a 2013. év során kiderült - olajos iszap elhelyezés szennyezési ügye kapcsán a 2014. évre vonatkozó költségvetés „Cséry-telepre vonatkozó kárelhárítási és rekultivációs terv elkészítése és kivitelezése” címén előirányzatot tartalmaz.

¹⁶ Az ombudsman felkérte a *vidékfejlesztési minisztert*, hogy **1.** végezze el a 2013. évben a folyamatban lévő kármentesítési eljárások végrehajtására vonatkozó felülvizsgálatot, és az eredmény alapján fontolja meg, hogy jogszabály módosítással szükséges-e jelentéstételi rendszer kialakítása, vagy elegendő a Főfelügyelőség részéről a területi szervek hatósági munkájának ellenőrzése során fokozott figyelmet fordítani a kármentesítési eljárások végrehajtására, illetve a kármentesítési határozatok kötelező közzétételét kell-e szabályozni; **2.** vizsgálja felül a minisztérium 10/2012. (V. 31.) VM utasítását oly módon, hogy az rögzítse – különös tekintettel a kármentesítési beruházásokkal összefüggésben – a jóváhagyási eljárás általános határidejét; **3.** tegye meg a szükséges intézkedéseket az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítására a kármentesítési eljárásokban benyújtott határidő hosszabbítási kérelmek elbírálását, valamint a jelentésben említett, további problémát okozó kérdések megoldása érdekében. Az ombudsman felkérte *Magyarország Kormányát*, hogy **1.** tegyen eleget a 96/2009. (XII. 9.) OGY határozatnak, a 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozatnak, és a 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozatnak, valamint az Alaptörvényből eredő kötelezettségének azáltal, hogy a szakpolitikák kialakítása, illetve az azok végrehajtását szolgáló jogalkotás, a döntés(ek) meghozatala során, és a költségvetési hiányosság kapcsán feltárt alapjogi visszásság orvoslása érdekében biztosítsa a kármentesítési eljárásokra, az OKKP működtetésére vonatkozó szempontok megfelelő érvényesülését, és az ahhoz szükséges forrásokat; **2.** fontolja meg egy olyan rendszer – pályázati rendszer, kedvezményes bankhitel lehetősége, vagy letéti alap létrehozásának – kialakítását, amely az OKKP-n kívüli

a 2013. július 2-án kelt levelében az alábbiak szerint nyilatkozott.

A kármentesítési eljárások végrehajtására, illetve a kármentesítési határozatok kötelező közzététele kapcsán: egyrészt folyamatban van a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet utólagos hatásvizsgálata a Nemzeti Környezetügyi Intézet koordinálásával, másrészt zajlik – széleskörű előkészítés mellett – a kármentesítés jogszabályi csomagjának a felülvizsgálata, és ezek keretében vizsgálja meg a minisztérium annak lehetőségét, hogyan növelhető a végrehajtás hatékonysága, a nyilvános adatok közzétételének a lehetősége.

Megállapítjuk, hogy a válaszadás óta eltelt időben minden bizonnyal továbbra is zajlik az utólagos hatásvizsgálat, mivel nem tapasztaltuk az említett jogszabály módosítását a kármentesítés kapcsán. Megjegyzendő, hogy a 107/2014. (III. 31.) Korm. rendelettel a „Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Országos Környezeti Kármentesítési Program - Társasági Alprogram keretében 2014-2020 programozási időszakban megvalósítani tervezett kármentesítési projektek előkészítése” projektekkel összefüggő közigazgatási hatósági eljárásokat kiemelt jelentőségű ügyé minősítette a Kormány, valamint a 10/2014. (I. 20.) Korm. rendelettel¹⁷ kármentesítési eljárás kapcsán minősítette kiemelt ügyé a közigazgatási hatósági ügyeket. *A 10/2012. (V. 31.) VM utasítás felülvizsgálata kapcsán:* elkészült „az Országos Környezeti Kármentesítési Program működtetésének és végrehajtásának általános szabályairól” szóló miniszteri utasítás szakmai szövegjavaslatának a tervezete, ami a közeljövőben meg fog jelenni.

Megállapítjuk, hogy jelenleg még az Országos Környezeti Kármentesítési Program előirányzat működtetésének és végrehajtásának általános szabályairól szóló 14/2009. (IX. 18.) KvVM utasítás van hatályban, vagyis nem került sor módosított, vagy új utasítás kiadására.

A határidő hosszabbítási kérelmek egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítására vonatkozó javaslatot a tárca nem fogadta el. A tárca érvelése szerint nem megvalósítható, mivel a kármentesítések hely specifikus és egyedi esetekre kidolgozott döntéshozatali rendszer.

Az OKKP működtetése, és az OKKP-n kívüli kármentesítési eljárások kötelezettjeit segítő forrásbevonás: a tárca arról tájékoztattott, hogy kezdeményezte a „nemzetközi gyakorlat alapján az államra háruló kármentesítések finanszírozásának lehetséges alternatíváinak kidolgozását és a szabályozás tervezetének előkészítését.”, amelynek állásáról nincs információnk. *Az OKKP-ról történő éves beszámolási kötelezettség visszaállítása kapcsán:* a kötelező jelentéstétel megszűnése ellenére a szaktárca folytatta az éves beszámolók elkészítését. A válaszadáskor a 2011-2012. évi tevékenységről készült alprogrami beszámolók összesítése, feldolgozása és értékelése volt folyamatban, amelyet éves összefoglaló jelentésként az OKKP honlapján közzé fognak tenni.

Az OKKP honlapján (<http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/>) nem jelent meg a 2011-2012. évi tevékenységről készült éves jelentés, az utolsó jelentés a 2008. évi feladatteljesítésről szól, amely hivatkozik arra, hogy „*A jelentéstételi kötelezettség az egyes jelentéstételi, tájékoztatási és beszámolási kötelezettségek módosításáról és megszüntetéséről szóló 1042/2008. (VI. 30.) Korm. határozat 1.39 pontja értelmében megszűnt*¹⁷. Tekintettel az OKKP keretében tíz év alatt elvégzett, valamint a környezeti kármentesítés vonatkozásában a jövőben végzendő feladatokra és arra, hogy a program végrehajtása már korábban is számos minisztérium és intézmény együttműködésével vált lehetővé, a KvVM továbbra is szükségesnek tartja a tárcaközi egyeztetés fenntartását és évente összefoglaló jelentés összeállítását az OKKP keretében elvégzett tárgyévi feladatok teljesítéséről.”

kármentesítési eljárások kötelezettjeit segíti a források előteremtésében, 3. ismételtlen vezesse be az Országos Környezeti Kármentesítési Programról történő éves beszámolási kötelezettséget.

¹⁷ A már hatályon kívül helyezett 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat 5. pontja írta elő a környezet védelméért felelős miniszternek, hogy az érdekelt tárcák bevonásával, a tárgyévet követő év első félév végéig jelentést készít a Kormány részére a kármentesítési feladatok állásáról és a költségvetési források felhasználásáról.

Fentiek alapján megállapítjuk, hogy az AJB-813/2012. számú jelentés felkéréseire adott tárca válasz, vagyis 2013. július 2-a óta eltelt időben nem történt érdemi előrelépés a miniszter által adott tájékoztatást követően, így a jelentésben megállapított visszasságok továbbra is fennállnak.

5. Az OKKP-ról történő éves beszámolási kötelezettség jelentősége

Álláspontunk szerint továbbra is szükséges lenne az éves jelentéstételi kötelezettség kötelező előírása, mivel ennek hiányában - egyéb kötelezően elvégzendő feladatok mellett – a szaktárca kezdeményező készsége ellenére sem fog az önként vállalt feladat megvalósulni.

Az OKKP-ról történő éves beszámolási kötelezettség jelentőségét a kármentesítésért felelős tárca elismeri azáltal, hogy a kötelező jelentéstétel megszűnése ellenére a szaktárca folytatta az éves beszámolók elkészítését. A jelentések több szempontból is fontos szerepet tölthetnek be, egyrészt az állam számára lehetővé teszi, hogy felmérje és összegezze a kármentesítéssel együtt járó környezeti adósságterhek alakulását, szükség esetén a prioritások felülvizsgálatát, kutatási-innovációs programok, beavatkozások felgyorsítását. Másrészt a jelentés elkészítése és nyilvánosságra hozása a társadalom tagjaiban is tudatosítja a kármentesítés fontosságát, a környezeti károk megelőzésének jelentőségét, javíthatja a környezeti szabályok elfogadását, a hatósági tevékenység támogatását. *Ezért kiemelkedően fontos érdek fűződik az OKKP-ról szóló beszámoló készítési kötelezettség visszaállításához.*

6. A Fényes tanya kármentesítési ügye

A Fényes tanya kármentesítési ügye álláspontunk szerint szintén alátámasztja az idő múlásával és az OKKP költségvetési forrás hiányával kapcsolatban az eddig kifejtetteket.

A Fényes tanya ügyében a kármentesítéssel kapcsolatos első intézkedésekre a 2000. év eleje körül került sor, műszaki beavatkozás is történt a területen. A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság beszámolójából kiderül, hogy az Igazgatóság a munkálatok teljes befejezéséhez 240 millió Ft költségigényt adott le a 2012. évre történő OKKP költségvetés tervezéséhez. 2012-től kezdve azonban már nincs meg az OKKP forrás, ezért a hatóságilag előírt műszaki beavatkozásokat csak részben végezték el, így a kármentesítés jelenleg még nem fejeződött be. A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság tájékoztatása szerint a kármentesítési beavatkozás 3-4 évet vesz igénybe, melyet 5 éves monitoring tevékenységnek kell követnie.

Ebből következően, ha 2014-ben megkezdődne a kármentesítési műszaki beavatkozás a feladatok elvégzése 2018-ra, monitoringgal 2023-ra fejeződne be, ez pedig valószínűsíthetően a költségekben is változást hoz majd. Különösen arra tekintettel, hogy a szennyeződés már részben nagyobb területet is érint.

A mellékelt irat szerint az Igazgatóság 2012-ben határidő hosszabbítási kérelmet nyújtott be a kötelezés kapcsán. A kérését azzal indokolta, hogy az OKKP források nem állnak rendelkezésre, ezért a műszaki feladatokat nem tudták elvégezni. Továbbá, mivel 2012. január 1-jétől az OKKP feladatainak egy része a Nemzeti Környezetügyi Intézethez tartozik, az Igazgatóság megkérte az Országos Vízügyi Főigazgatóság állásfoglalását arra vonatkozóan, hogy a kármentesítés feladatait kinek kell elvégeznie.

2012. január 1-jétől alakult át a vízügyi intézményrendszer azáltal, hogy a vízügyi igazgatóságok a Vidékfejlesztési Minisztérium irányítása alól átkerültek a Belügyminisztérium irányítása alá. Eddig az időpontig az OKKP-ba tartozó kármentesítési eljárások hatósági határozattal megállapított kötelezettjei a vízügyi igazgatóságok voltak. A 347/2006. (XII.23.) Korm. rendeletnek a 2012. január 1-jétől hatályos módosítása a Nemzeti Környezetügyi Intézetet jelölte meg az OKKP felelőseként, amely viszont a vidékfejlesztési tárca irányítása alá tartozik:

„33/A. §¹⁸ (1) A NeKI alaptevékenysége körében ellátja a miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó i) az Országos Környezeti Kármentesítési Programmal kapcsolatos feladatokat.”

A hatályos, 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet továbbra is a Nemzeti Környezetügyi Intézetet jelöli ki felelősként: „41. § A NeKI alaptevékenysége körében 3. ellátja az Országos Környezeti Kármentesítési Programmal kapcsolatos feladatokat;”. Az Igazgatóság a kármentesítési eljárás elhúzódsának okai között említette, hogy az OKKP feladatokra vonatkozó központi feladat átadás-átvételi eljárásra a mai napig nem került sor a két tárca között, és emiatt a 2012. és 2013. évekre hatóságilag előírt feladatok késedelmet szenvedtek.

Megjegyzendő, hogy az OKKP feladataira kijelölt szervezet kapcsán, a 2012. évtől kezdődően, az egyedi kármentesítési ügyekkel összefüggésben a jogalkalmazás során bizonytalanság alakult ki a kötelezett szervezetet illetően. Az AJB-813/2012. számú vizsgálat során felmerült, hogy az idő közben bekövetkezett jogszabály módosítás folytán a határozat kötelezettjeként megjelölt Nemzeti Környezetügyi Intézet vitatja azt, hogy egyáltalán a hatáskörébe tartozik-e az egyedi eljárás végrehajtása¹⁹.

Fentiek alapján megállapítjuk, hogy a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot okoz, hogy a Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium 2012. január 1-je óta a jogszabályi változások ellenére nem hajtotta végre azt, vagyis az OKKP feladatokra vonatkozó központi feladat átadás-átvételi eljárás nem történt meg. Visszásságot okoz továbbá, hogy a végrehajtás során bizonytalanságot okoz a jogszabályi rendelkezések alapján, mely területi szervet kell kötelezettjeként kijelölni az egyedi kármentesítési eljárásokban, illetve mi legyen azokban az esetekben, amikor az engedélyek már kiadásra kerültek.

A Fényes tanya kármentesítési eljárásának időbeli elhúzódsája jelenleg vizsgált okai, hogy az OKKP működtetésére 2012. óta nincs központi költségvetési forrás, valamint, hogy a szervek között nem zajlott le a feladatok átadás-átvétele.

Az idő múlása pedig azt eredményezi, hogy a szennyeződés lassan, de továbbterjed az Élővíz-csatorna irányába, és jelentősen növeli a szennyezett talajvízzel érintett terület kiterjedését, ezáltal a kármentesítéssel érintett földtani közeg mennyiségét. Mindez visszásságot okoz az egészséges környezethez, és közvetetten az egészséghez való joggal összefüggésben is.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni. Az AB határozat szerint: „A környezethez való jog e határozatban megállapított sajátosságaiból következően azonban az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.”

Megállapítjuk, hogy az állam 2012 óta nem tesz teljes mértékben eleget az OKKP működtetésének, ami viszont a környezet állapot romlásának a kockázatával jár, ami visszásságot okoz az egészséges környezethez, és közvetetten az egészséghez való joggal összefüggésben is.

¹⁸ Megállapította: 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § (11). Hatályos: 2012. I. 1-től.

¹⁹ Az AJB 813-2012. számú jelentésében a Budapest, Ékes utcai ügyben az illetékes környezetvédelmi felügyelőség 2011-ben az illetékes vízügyi igazgatóságot részletes tényfeltárás végzésére és beavatkozási terv készítésére kötelezte. Fellebbezés folytán a másodfokon eljáró főfelügyelőség a 2012. május 4-én kelt döntésével az idő közben bekövetkezett jogszabály módosítás folytán a határozat kötelezettjeként a Nemzeti Környezetügyi Intézetet jelölte meg kötelezettjeként. Az Intézet 2012. június 11. napján kelt kérelmében a határidő meghosszabbítását kérte, amelyet a felügyelőség elutasított. Az Intézet a kérelmében előadta, hogy vitatja, egyáltalán a hatáskörébe tartozik-e az egyedi eljárás végrehajtása, de tekintettel a kialakult ténybeli helyzetre, nem nyújt be fellebbezést.

Összegzés

A jelentés szeretné felhívni a társadalom és a döntéshozók figyelmét arra, hogy a kármentesítések elvégzése kiemelten kezelendő társadalmi érdek, a vízkészlet minőségével kapcsolatos összefüggéseire tekintettel. Figyelemre méltóak az OKKP kapcsán eddig elért eredmények, azonban még számos feladat elvégzése függőben maradt, a program alulfinanszírozása miatt. Az OKKP működtetése egyrészt társadalmi érdek, másrészt nem csak egy önként vállalt feladat, hanem az része az EU Víz Keretirányelv végrehajtásának. *Az OKKP forráshiánya nem felel meg az Alaptörvény P) cikkéből és 38. cikkéből levezethető horizontális döntéshozás elvének, valamint a jelen és jövő nemzedékek közötti igazságosság követelményének sem, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

Az „idő múlása”, vagyis az indokolatlanul elhúzódó kármentesítési eljárások visszásságot okozhatnak az egészséges környezethez való joggal összefüggésben. A kármentesítések elhúzódása együtt járhat azzal, hogy a környezeti károk területi nagysága növekszik, mely egyúttal növelheti az alapvető jogaikban veszélyeztetett, vagy károsított személyek számát. A kármentesítési eljárások bizonyos eseteiben pedig megállapítható, hogy az egészséges környezethez való jog az előfeltételét képezi az egészséghez való jognak, mert ez utóbbi akkor tud érvényesülni, ha a környezetben okozott szennyezést felszámolják. *Ezért amennyiben indokolatlanul húzódik az eljárás, az szintén az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

A Fényes tanya ügye kapcsán megállapítható, hogy a jogalkalmazók számára nem egyértelmű, mely állami szervezet köteles végrehajtani az OKKP keretén belül az egyedi kármentesítési ügyeket, illetve a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium nem hajtotta végre a jogszabályi változások kapcsán a feladat átadás-átvételt. *Mindez a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével kapcsolatban okoz visszásságot.*

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *vidékfejlesztési minisztert, hogy*

- 1) vizsgálja meg, mi okoz nehézséget a végrehajtás során az OKKP-ben foglalt egyedi kármentesítési ügyek lebonyolításáért felelős szervezet meghatározásában, és tegye meg ennek orvoslására a szükséges intézkedéseket,
- 2) az AJB-813/2012. számú jelentés felkérései kapcsán a tárca által vállalt feladatokat teljesítse.

Az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *vidékfejlesztési minisztert és a belügyminisztert, hogy az OKKP-val kapcsolatos feladatok átadás-átvételét haladéktalanul hajtsák végre.*

Budapest, 2014. május

Székely László

Szabó Marcel

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-2095/2014 ügyben**

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Az eljárás megindítása

Egy panaszos azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy a 2014. április 6-ai országgyűlési képviselők választásán kérelme ellenére nem vehetett részt. Elmondása szerint jelenleg büntetőeljárás alatt áll, amelynek során a bíróság előzetes letartóztatásba helyezte (a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben – a továbbiakban: BV Intézet). A panaszos tájékoztatása szerint a BV Intézet már kb. egy hónappal a választások előtt biztosította részére a választásokon való részvételhez szükséges nyomtatványokat, annak érdekében, hogy a BV Intézetben szavazhasson. A nyomtatványok hitelesítését követően a nevelőtisztjén keresztül eljuttatta azokat az illetékes szervekhez. Ennek ellenére nem vehetett részt a választásokon és kérelméről sem kapott visszajelzést.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos beadványa alapján nem volt kizárható, hogy az ügyben a választójoggal, mint alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdés g) pontja alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát, Győr Megyei Jogú város önkormányzatának jegyzőjét (mint a helyi választási iroda vezetőjét), valamint – a panaszos állandó lakcímére tekintettel – Budapest XIX. kerületi önkormányzatának jegyzőjét (szintén, mint a helyi választási iroda vezetőjét), akiktől az ügyre vonatkozó tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A BV Intézet parancsnoka válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos részére – aki 2013. november 11-étől tartózkodik a BV Intézetben – 2014. február 19-én adta át a BV Intézet munkatársa a 2014. április 6-ai országgyűlési képviselők választásán való részvételhez szükséges iratokat (az általános tájékoztatót, az átjelentkezési kérelem mintáját – tekintettel arra, hogy a panaszos Budapest XIX. kerületében rendelkezik állandó lakóhellyel – a nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartásba vételhez szükséges adatlapot, valamint a mozgóurna igényléséhez szükséges formanyomtatványt).

A BV Intézet parancsnokának elmondása szerint a panaszos még aznap (tehát 2014. február 19-én) kitöltötte az átjelentkezési kérelmet (amelynek másolatát Budapest XIX. kerületének helyi választási irodáját vezető jegyző meg is küldött részemre). A BV Intézet 2014. március 13-án továbbította a panaszos átjelentkezési kérelmét a helyi választási irodának (jelen esetben Győr Megyei Jogú város helyi választási irodáját vezető jegyzőhöz), és azt a helyi választási iroda még aznap eljuttatta a panaszos lakóhelye szerint illetékes Budapest XIX. kerületi helyi választási irodának.

A választás napján a panaszos részére nem vitték ki a mozgóurnát, így nem adhatta le szavazatát. 2014. április 24-én a BV Intézet egy dolgozója hallgatta meg a panaszost, mivel nem kapott választ átjelentkezési kérelmére.

Budapest XIX. kerületének helyi választási irodáját vezető jegyző válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos átjelentkezési kérelme 2014. március 19-én érkezett meg a Kispesti Polgármesteri Hivatalba.

A kispesti jegyző által megküldött átjelentkezési kérelem tanúsága szerint a panaszos egyértelműen jelezte, hogy az átjelentkezési kérelmét elbíráló határozat postázását nem csak állandó lakcímére kéri, hanem a BV Intézetbe is.

A kérelmet még a beérkezés napján elbírálta a helyi választási iroda, és abban engedélyezte a panaszos részére a Győr Jókai út 21. szám alatti 008-as kijelölt szavazókörben történő szavazást. Budapest XIX. kerületének helyi választási irodája vezetőjének tájékoztatása szerint a határozatot elpostázták a panaszos budapesti lakcímére, amelyet (a visszaérkező tértivevény tanúsága szerint) egy hozzátartozója át is vett.

Ugyanakkor a XIX. kerületi jegyző válaszában azt is elismerte, hogy a BV Intézetbe történő postázást (bár az XV/7926-859/2014-es iktatószámon) elindították, a határozat kiküldését azonban a postakönyvben nem rögzítették, és a tértivevény sem érkezett vissza, így egyértelműen megállapítható, hogy a határozat a BV Intézet címére nem érkezett meg. A panaszos azonban 2014. március 19-étől egyértelműen megállapítható módon Győr 008-as szavazókörének névjegyzékében szerepelt. A jegyző válaszában elismerte, hogy mivel a BV Intézetbe az értesítés közvetlenül nem érkezett meg, így könnyen előfordulhatott, hogy a panaszos mozgóurna igényét nem továbbította az BV Intézet a győri helyi választási irodának.

Győr Megyei Jogú város helyi választási irodájának vezetője válaszlevelében kifejtette, hogy hozzá nem érkezett a panaszostól mozgóurna igénylésére vonatkozó kérelem.

A válaszlevelekből és a panaszos beadványából sem derült ki, hogy a panaszos az átjelentkezési kérelemmel együtt, a mozgóurna igénylésére vonatkozó kérelmét is leadta-e a BV Intézet munkatársának. Az ügy körülményeiből azonban feltételezhető, hogy erre nem került sor.

Az érintett alapvető jogok és államcéllok

- *választójog* (Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”)

A vizsgálat megállapításai

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés g) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálhatja a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv tevékenységét is (kizárólag e jogköre tekintetében). A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szerint a helyi választási irodák (szemben a Nemzeti Választási Irodával), nem minősülnek autonóm államigazgatási szervnek.

A Ve. előírásai szerint [103. § (2) bekezdés a) pont, 250. § (2) bekezdés] a mozgóurna igénylés elbírálása és az átjelentkezési kérelem benyújtásának elbírálása a helyi választási irodák feladata, amely közigazgatási jogkörben eljáró tevékenységnek tekinthető. Így annak ellenére, hogy a helyi választási irodák nem tekinthetőek hatóságnak, és rájuk nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény rendelkezései vonatkoznak, mivel a névjegyzékek vezetése közigazgatási tevékenység, ezen ügyekben megállapítható az alapvető jogok biztosának hatásköre.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el.

Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságokat kivizsgálja és kivizsgáltassa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztosa nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszasság merült fel. Az alapvető jogok biztosa elsődlegesen az Ajbt. 18. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszasságok megszüntetésére, illetve a vizsgált jogszabály magasabb jogszabályokkal való ellentmondásaira hívhatja fel a vizsgálatot érintett szervek figyelmét. Mindezeket túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során megállapított visszasságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálatot érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszasság orvoslása érdekében.

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 alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira

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”. A testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket”.

A hivatkozott határozatokban foglaltakkal összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, 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 határozataiban tett megállapításokat és kifejtett következtetéseket.

Az érintett alapjog tekintetében

Az Alaptörvény XXIII. cikkének (1) bekezdése minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a választójogot. Megállapítása szerint a választójog az Alaptörvényben – korábban az Alkotmányban – elismert, a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló alapvető jog.

A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát. Ezzel szemben az Alaptörvény nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik, pusztán a saját akarat-elhatározásából – törvényben meghatározott feltételektől függetlenül – a választásokon jelöltként elinduljon. A választójog érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és törvényben határozza meg annak módját, rendjét, valamint garanciáit. A választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania.

A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná.

Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről nem tartalmaz részletes rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Az Országgyűlés ezért széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási eljárás szabályainak megállapítása során, beleértve a szavazás szabályait is. E döntési szabadság azonban csak az Alaptörvény keretei között gyakorolható, a törvényhozó úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az állam széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. [1/2013. (I. 7.) AB határozat, 63/B/1995. AB határozat]

Az ügy érdeme tekintetében

A megállapított tényállásból egyértelműen kitűnik, hogy *a panaszos azért nem tudott részt venni a 2014. április 6-ai országgyűlési képviselők választásán, mivel a pozitívan elbírált átjelentkezési kérelmét Budapest XIX. kerületének helyi választási irodája, kérése ellenére nem postázta el a BV Intézetbe.* Ezen mulasztását a XIX. kerületi helyi választási iroda el is ismerte. Mindezek alapján megállapítható, hogy *a panaszost ért visszásság (azaz, hogy nem élhetett szavazati jogával) a XIX. kerületi helyi választási iroda mulasztására vezethető vissza.* Ezen mulasztás következtében azonban a panaszos nem tudta gyakorolni az Alaptörvény XXXIII. cikkében biztosított alapvető jogát, *így helyi választási iroda mulasztása a panaszos részére alapjogi visszásságot okozott.*

Fontos azonban azt is kiemelni, hogy mivel a panaszos hozzátartozója, a panaszos állandó lakóhelyén a XIX. kerületi helyi választási iroda határozatát igazolható módon átvette, így a panaszos más úton is értesülhetett átjelentkezési kérelmének pozitív elbírálásáról. Ez a tény azonban a XIX. kerületi helyi választási iroda mulasztásából fakadó visszásságot nem oldja fel.

Mindezek mellett fontos azonban az is kiemelni, hogy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának vezetője által kiadott 2/2014. (III. 7.) BVOP utasítás (a továbbiakban: utasítás) előírja, hogy a választásra jogosult fogvatartottak választójogának biztosítása érdekében a bv. intézet parancsnoka vagy igazgatója meg kell, hogy tegye a szükséges intézkedéseket a választási szervekkel való írásbeli és szóbeli (telefonos) kapcsolatfelvételhez. Előírja továbbá az utasítás azt is, hogy a fogvatartott kérelmeit a parancsnok által kijelölt személy gyűjti össze, és folyamatosan továbbítja az illetékes választási irodához. A választásra jogosult fogvatartottakat a parancsnok vagy az általa kijelölt személy az utasításban foglaltak szerint tájékoztatni köteles arról, hogy a választás napján a bv. intézetben szavazhatnak.

A megállapított tényállásból nem derül ki egyértelműen, hogy a panaszos az átjelentkezési kérelemmel együtt leadta-e a mozgóurna igénylésére vonatkozó kérelmét is, feltételezhető azonban, hogy erre nem került sor. *Mindezzel együtt azonban fontos kiemelni, hogy a bv. intézeteknek törekedniük kell arra, hogy a fogvatartottak alapvető jogaik (így különösen a választójoguk gyakorlásához való joguk) minél szélesebb körben érvényesüljön. Így álláspontom szerint, amennyiben egy fogvatartott lead egy választási eljárással összefüggő kérelmet, a bv. intézeteknek nem lehet mérlegelési joguk a tekintetben, hogy azt eljuttatják-e az illetékes választási irodához, vagy sem.*

Így pl., ha konkrét ügyben a panaszos egyszerre adta volna le átjelentkezési kérelmét és mozgóurna kérelmét (vagy akár az átjelentkezési kérelmet követően, de annak jóváhagyását megelőzően), akkor a bv. intézetnek nem lehetett volna mérlegelési lehetősége a mozgóurna igénylés továbbítását érintően, hanem azt továbbítani kellett volna az illetékes választási irodának.

A fogvatartottak az átjelentkezési kérelem benyújtásával egyértelművé teszik, hogy élni kívánnak szavazati jogukkal. Az átjelentkezési kérelemben a bv. intézet címét adják meg, ami a választási irodák számára is nyilvánvalóvá teszi, hogy a szavazatuk leadása mozgóurna útján történhet. Ennek ellenére a mozgóurnát a fogvatartottak részére is csak akkor lehet biztosítani, ha erre vonatkozó külön kérelmet nyújtanak be írásban. A fogvatartottak megkapják ugyan a választási tájékoztatókat, azonban ez nem feltétlenül eredményezi azt, hogy ezek alapján teljeskörűen átlátják a választási eljárás szabályait.

Fontos tehát kiemelni, hogy a bv. intézeteknek különösen nagy figyelmet kell fordítaniuk a fogvatartottak jogai (így különösen választójoguk) érvényesülésének elősegítésére.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest XIX. kerület helyi választási irodájának vezetőjét, hogy fordítson nagyobb figyelmet a hasonló visszásságok megelőzésére.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2158/2014. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványa szerint a rendőrség több alkalommal indokolatlanul igazoltatta, előállította és aránytalan sérelmet okozva, kényszerítő eszközt alkalmaztak vele szemben.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a személyes szabadsághoz, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Dorogi és az Esztergomi Rendőrkapitányságtól.

Érintett alapvető jogok

A személyes szabadsághoz való jog: *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”* (Alaptörvény IV. cikk /1/ bekezdés)

A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk /1/ bekezdés)

Az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

Az alkalmazott jogszabályokat a jelentés melléklete tartalmazza.

A megállapított tényállás

A Dorogi és az Esztergomi Rendőrkapitányságok kezdeményezésére 2013 és 2014 folyamán panaszos és élettársa ellen összesen 39 alkalommal intézkedtek, kezdeményeztek, illetve folytattak le szabálysértési vagy büntetőeljárást. A rendelkezésekre bocsátott dokumentumok szerint a panaszos és élettársa ellen a Dorogi Rendőrkapitányságon 28, az Esztergomi Rendőrkapitányságon 11 eljárás volt folyamatban. Minden rendőri intézkedést szabálysértési, vagy büntetőeljárás követett. A befejezett szabálysértési eljárások – egy kivétellel – az eljárás alá vont személyek felelősségének megállapításával zárultak, panaszosra és élettársára a rendőrkapitányságok helyszíni bírságot, a szabálysértési ügyben eljáró bíróságok pénzbírságot szabtak ki. A megindított büntetőeljárások mindegyikében vádemelés történt.

A panaszossal és élettársával szemben a rendőrség – a lehetséges rendőri intézkedések közül – igazoltatást és előállítást alkalmazott, három esetben ezek mellett azonban kényszerítő eszköz (bilincs) alkalmazására is sor került. Az előállításoknak tettenérés és bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja, illetve egy alkalommal a személyazonosság igazolásának megtagadása volt az alapja. Panaszos élettársát 2013. október 27-én – a rendőri jelentés szerint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 48. § d) pontja alapján – az ellenszegülés megtörése érdekében megbilincseltek. A panaszos élettársát ekkor bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt akarta a rendőrség előállítani, azonban ő az intézkedés alól megpróbálta magát kiabálással kivonni. Szintén panaszos élettársával szemben alkalmazott a rendőrség kényszerítő eszközt 2013. július 20-án, az Rtv. 48. § b) pontjára hivatkozással, támadás megakadályozása érdekében. Ekkor a panaszos élettársa az igazoltató rendőröknek megpróbált hátat fordítani és a helyszínről távozni.

A rendőrök a kezét megfogták és hátrabilincseltek, mert támadástól tartottak ittas, agresszív és kiszámíthatatlan magatartása miatt. 2014. január 18-án panaszost bilincseltek meg az Rtv. 48. § b) és c) pontjaira hivatkozással, vagyis szökése és támadása megakadályozása érdekében. A kényszerítő intézkedés alkalmazásáról készített jelentés szerint a panaszos kiabált és nem tett eleget a rendőrség azon felszólításának, hogy igazolja magát. Ez utóbbi esetben a rendőrség garázdaság szabálysértése miatt tett feljelentést, azonban a bíróság az eljárást arra hivatkozva megszüntette, hogy sem a feljelentésben, sem a meghallgatások során nem merült fel arra utaló adat, hogy a panaszos magatartása másokban megbotránkozást, vagy riadalmat keltett.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett Dorogi és Esztergomi Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

a) Az Rtv. alapelvei szerint: „A rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni, az előjárója utasításainak – az e törvényben foglaltak figyelembevételével – engedelmeskedni, a közbiztonságot és a közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédeni.” [Rtv. 11. § (1)] „A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak.” [Rtv. 13. § (1)] „A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.” [Rtv. 15. §]

A rendőri intézkedésekkel kapcsolatban tehát az vizsgálendő, hogy alkalmazásuk a panaszos és élettársa esetében megfelelt-e a *törvényesség* és az *arányosság* követelményének. A törvényesség alapelve kettős tartalmú, egyrészt jelenti a rendőr *intézkedési kötelezettségét* [Rtv. 13. § (1)], másrészt azt, hogy feladatainak ellátása során a törvények tiszteletben tartásával kell eljárnia, az intézkedésre minden esetben csak a törvényben felsorolt okok megléte esetén, tehát *jogalappal* kerülhet sor [Rtv. 11. § (1)]. Abban az esetben, ha az intézkedésre jogalappal kerül sor, vizsgálendő kérdés, hogy a rendőrség betartotta-e az *arányosság* követelményét. Arányban állt-e az intézkedés alá vont alapvető jogainak korlátozása az intézkedés céljával, és a rendelkezésre álló lehetőségek közül a rendőrség a legkisebb korlátozással járó választotta-e.

A vizsgált esetben a panaszost és élettársát két év alatt összesen 39 alkalommal vonták intézkedés alá a rendőrség. *Mivel a két kapitányságra a cselekményeikkel kapcsolatban állampolgári bejelentések érkeztek, továbbá azok a későbbiekben szabálysértési, vagy büntetőeljárás lefolytatását alapozták meg, megállapítható, hogy minden esetben fennállt és indokolt, vagyis jogalappal alátámasztott volt a rendőrség intézkedési kötelezettsége.*

A vizsgált ügyben a panaszossal és élettársával szemben igazoltatást (Rtv. 29. §) és előállítást (Rtv. 33. §) alkalmazott a rendőrség.

Az Rtv. 29. § (1) bek. a) pontja szerint a rendőr a feladata ellátása során *igazoltathatja* azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani. Az igazoltatásra az Rtv. idézett rendelkezése értelmében tehát csak akkor kerülhet sor, ha az Rtv-ben megállapított valamely feltétel fennáll. *A rendelkezésemre bocsátott intézkedésekről készült rendőri jelentések mindegyike tartalmaz valamely, az Rtv. által előírt igazoltatási okot, nevezetesen a közrend, a közbiztonság védelmét, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célt. A vizsgált esetekben tehát nem merült fel jogalap nélküli igazoltatás.*

Az Rtv. 33. § (1) és (2) bekezdése taxatív felsorolja azokat az okokat, amelyek miatt a rendőr *előállítja*, illetve előállíthatja az intézkedéssel érintett személyt. A vizsgált ügyben az előállításokról készített jelentések – egy kivétellel, amikor a személyazonosság igazolásának megtagadásáról [Rtv. 33. § (2) bek. a.)] volt szó – a szándékos bűncselekmény elkövetésén való tettenérést [Rtv. 33. § (1) bek. a.)], vagy a bűncselekmény elkövetésének gyanúját [Rtv. 33. § (2) bek. b.)] jelölték meg az előállítás okaként.

Az előállítást minden esetben vagy büntetőeljárás, vagy szabálysértési eljárás követte, amelyre tekintettel megállapítható, hogy az előállításokra megalapozottan, megfelelő jogalap birtokában került sor.

A tettenérés miatti előállítás [Rtv. 33. § (1) bek. a.)] nem lehetősége, hanem kötelezettsége a rendőrségnek, így az arányosság követelménye ezekben az esetekben nem vizsgálható. Vizsgálható viszont mindazon esetben, amikor az előállítás diszkrecionális jogköre a rendőrségnek, és bűncselekmény elkövetésének gyanújával [Rtv. 33. § (2) bek. b.)], valamint személyazonosság igazolásának megtagadásával [Rtv. 33. § (2) bek. a.)] függ össze. A panaszolt ügyben megállapítható, hogy a rendőri intézkedések – bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének alapos gyanújára és a később ténylegesen megindult, majd vádemelésig, vagy a szabálysértés megállapításáig jutott eljárásokra tekintettel – arányban álltak az elérendő céllal. Az előállítások általában 1-2 óra időtartamig tartottak, amely idő alatt a személyazonosság igazolására, a körözési rendszerrel való adategyeztetésre, a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt a panaszosok átvizsgálására, és alkoholszint mérésére került sor. Minderre tekintettel az *előállításokkal összefüggésben megállapítható, hogy az arányosság követelménye nem sérült.*

Összességében megállapítottam, hogy a rendőrség intézkedései – az igazoltatások és az előállítások – nem okoztak sem a panaszosnak, sem élettársának alapjoggal összefüggő visszásságot.

b) A Dorogi Rendőrkapitányságon 3 alkalommal került *sor kényszerítő eszköz, nevezetesen bilincs* alkalmazására. Az Rtv. 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, és ellenszegülésének megtörésére. Az Rtv. tehát taxatív szabályozást tartalmaz, felsorolva azon feltételek körét, amelyek fennállása esetén szóba jöhet a kényszerítő eszközök közül a bilincs alkalmazása. Az Rtv. 16. §-a szerint a rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (Szolgálati Szabályzat) 39. §-a szerint az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan. *A kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatban tehát alapjogi szempontból vizsgálendő kérdések a jogszerűség, az arányosság és a fokozatosság alapelveinek betartása. Álláspontom szerint a bilincs alkalmazása két esetben nem volt jogszerű.*

2013. július 20-án a rendőrség a támadás megakadályozása érdekében panaszos élettársát megbilincselte. A rendőrök szerint a bilincselésnek a támadás megakadályozása, az Rtv. 48. § b) pontja szolgáltatta a jogalapját. Az Rtv. 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy támadásának megakadályozására. A Szolgálati Szabályzat 41. § (1) bekezdés b) pontja alapján bilincs alkalmazása különösen azzal szemben indokolt, aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja.

Az intézkedésről készült jelentés szerint panaszos élettársa az igazoltató rendőröknek megpróbált hátat fordítani és a helyszínről távozni. Ekkor a kezét megfogták és hátrabilincseltek a támadás megakadályozása érdekében, mivel ittas, agresszív és kiszámíthatatlan volt.

Álláspontom szerint az intézkedő rendőröknek hátat fordító és onnan eltávozni szándékozó nő, bármilyen ittasnak és agresszívnek is látszott, nem volt tekinthető a rendőrök ellen támadó személynek, ezért a bilincselésnek nem szolgálhatott jogalapjául a támadás megakadályozása.

2014. január 18-án panaszost bilincseltek meg, az Rtv. 48. § b) és c) pontjaira hivatkozással, tehát a szökés és a támadás megakadályozása érdekében. Az Rtv. 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy támadásának, vagy szökésének megakadályozására. A Szolgálati Szabályzat 41. § (1) bekezdés b) pontja alapján bilincs alkalmazása különösen azzal szemben indokolt, aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja, a c) pont szerint pedig azzal szemben, akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg. A bilincselésről készült rendőri jelentés tartalma szerint a panaszos kiabált és nem tett eleget a rendőrség személyazonosság igazolására való felszólításának. *A bilincs alkalmazásának két feltételére, a támadás és a szökés veszélyére vonatkozóan azonban a jelentés semmiféle utalást nem tartalmaz, így a bilincselésnek – véleményem szerint – ebben az esetben sem volt jogalapja.*

Mindezt alátámasztja az is, hogy a rendőrség garázdaság szabálysértése miatt feljelentést tett, azonban a bíróság az eljárást megszüntette, mert sem a feljelentésben, sem a meghallgatási jegyzőkönyvekben nem merült fel arra utaló adat, hogy a panaszos magatartása másokban megbotránkozást, vagy riadalmat keltett volna.

Az Rtv. 16. §-a szerint a rendőr kényszerítő eszközt csak az arányosság elvének figyelembe vételével alkalmazhat (*arányosság követelménye*). A Szolgálati Szabályzat 39. §-a szerint a nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan (*fokozatosság elve*). A vizsgált esetekben a támadás, vagy a szökés veszélyének fennállása – tehát a jogalap megléte – esetén is *csak akkor lett volna alkalmazható a bilincs, ha a testi kényszer nem vezet eredményre, vagy az eleve kilátástalan. A jelentések egyik bilincseléssel kapcsolatos esetben sem tesznek azonban említést testi kényszer alkalmazásáról vagy ennek eleve kilátástalanságáról.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte, hogy a *személyes szabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a mozgásszabadsághoz való jog egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető. [46/1994. (X. 21.) AB határozat]

A személyes szabadság, mint alapjog – az Alaptörvény megengedő rendelkezése folytán – törvény általi korlátozása történik akkor, amikor az Rtv. lehetőséget ad hatósági kényszer keretében a bilincselésre. Szükségszerű azonban, hogy a személyes szabadság korlátozásának törvényben foglalt garanciái legyenek, amelyeket az intézkedést alkalmazó rendvédelmi szervnek tiszteletben kell tartania.

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. A bilincseléssel kapcsolatban garanciát jelent egyrészt az, hogy az Rtv. felsorolja azon esetek körét, amelyek megvalósulása kapcsán lehetőség van ennek a kényszerítő eszköznek az alkalmazására, másrészt a rendőrség intézkedésekkel kapcsolatos eljárását átfogóan érintő garanciális elem az Rtv. 11. §-ában előírt törvényesség követelménye.*

A törvényi feltételek hiányában végzett bilincseléssel az eljáró Dorogi Rendőrkapitányság állományába tartozó rendőrök megsértették a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a panaszos személyi szabadsághoz való jogát, de sérült a panaszos emberi méltósághoz fűződő joga is.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Dorogi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy*

- jelentésem ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét az Rtv. előírásai érvényesülésének garanciális jelentőségére, illetve azok maradéktalan betartására,
- fordítson kiemelt figyelmet az Rtv. kényszerítő eszközökkel kapcsolatos követelményeinek következetes és visszatérő parancsnoki ellenőrzéssel való biztosítására.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

Melléklet az alkalmazott jogszabályokról

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint

- a) közigazgatási szerv,
- b) helyi önkormányzat,
- c) nemzetiségi önkormányzat,
- d) kötelező tagság alapján működő köztestület,
- e) a Magyar Honvédség,
- f) rendvédelmi szerv,
- g) közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében,
- h) nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve,
- i) közjegyző,
- j) törvényszéki végrehajtó,
- k) önálló bírósági végrehajtó vagy
- l) közszolgáltatást végző szerv

(a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Közszolgáltatást végző szerv - függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik -

- a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,
- b) a közüzemi szolgáltató,
- c) az egyetemes szolgáltató,
- d) az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,
- e) a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint
- f) a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja

- a) az Országgyűlés,
- b) a köztársasági elnök,
- c) az Alkotmánybíróság,
- d) az Állami Számvevőszék,
- e) a bíróság, valamint
- f) az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

11. § (1) A rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni, az előjárója utasításainak - az e törvényben foglaltak figyelembevételével - engedelmességni, a közbiztonságot és a közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédeni.

13. § (1) A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.

15. § (1) A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.

(2) Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

29. § (1) A rendőr a feladata ellátása során

- a) igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani,

- b) az igazoltatott személyt lakcímének, tartózkodási helyének - az igazoltatott választása szerint - a lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal vagy más alkalmas dokumentummal történő igazolására, vagy a lakcímet, tartózkodási helyre vonatkozó nyilatkozattételre kérheti fel, valamint
- c) amennyiben a 24/A. § (1) bekezdésében meghatározott személy felkérése alapján igazoltat, úgy az igazoltatott személyt a b) pontban megjelölt adatok igazolására, vagy ezen adatokra vonatkozó nyilatkozattételre kéri fel.
33. § (1) A rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt,
- a) akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek;
- b) aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adtak ki;
- c) akinek őrizetbe vételét, előzetes letartóztatását rendelték el, vagy akinek ideiglenes kényszergyógykezelését, illetőleg elmeállapotának megfigyelését rendelték el;
- d) aki az őrizetbe vétel, az előzetes letartóztatás, az ideiglenes kiadatási letartóztatás, a kiadatási letartóztatás, az ideiglenes átadási letartóztatás, az átadási letartóztatás, az ideiglenes végrehajtási letartóztatás, a szabadságvesztés vagy az elzárás végrehajtása során megszökött, vagy a fogvatartás helyéről engedéllyel eltávozva oda nem tért vissza, a lakhelyelhagyási tilalom, a házi őrizet, valamint a távollartás szabályait megszegte, illetőleg, aki az ideiglenes kényszergyógykezelés, az elmeállapotának megfigyelése, a kényszergyógykezelés vagy a javítóintézeti nevelés alól magát kivonta;
- e) akinek előállítását külön törvényben meghatározott feltételek alapján elrendelik;
- f) aki az ország területén jogellenesen tartózkodik.
- (2) A rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt,
- a) aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja;
- b) aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható;
- c) akitől bűncselekmény gyanúja vagy szabálysértés, valamint közúti közlekedéssel kapcsolatban kiszabható, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés bizonyítása érdekében vizeletvétel vagy véralkohol-vizsgálat céljából vérvétel, valamint műtétnek nem minősülő módon egyéb mintavétel szükséges;
- d) aki a szülői felügyelet vagy a gyámság, valamint a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban történő elhelyezésének hatálya alól engedély nélkül kivonja magát, és azt a gyermeket, akinek a felkutatását és előállítását gyermek átadására irányuló bírósági végrehajtás során rendelték el;
- e) aki a pártfogó felügyelet - külön törvényben meghatározott és a rendőrség hatáskörébe tartozó - szabályait megszegi;
- f) aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani;
- g) akivel szemben ideiglenes megelőző távollartás elrendelésének van helye;
- h) akit a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett figyelmeztető jelzés alapján védelem alá kell helyezni.
- (3) A rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani.
48. § A rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy
- a) önkárosításának megakadályozására,
- b) támadásának megakadályozására,
- c) szökésének megakadályozására,
- d) ellenszegülésének megtörésére.

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet

39. § (1) Az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan.
41. § (1) Bilincsel alkalmazása, az Rtv. 48. §-ában meghatározott esetekben különösen azzal szemben indokolt
- a) aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem készíthető,
- b) aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja,
- c) akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincsel alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,
- d) akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg,
- e) aki önkárosító magatartást tanúsít vagy ilyen magatartás tanúsításával fenyeget,
- f) akinek fogvatartása során kísérését rendelték el, és a kísért személy veszélyessége azt indokolja, vagy
- g) akit egyedül intézkedő rendőr állít elő.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2330/2014.számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Anikó

Az eljárás megindítása

A panaszos a NAV elnökének eljárását sérelmezve fordult Hivatalomhoz. Beadványában kifogásolta, hogy illetékügyében az adóhatóság elnöke mellőzte a felügyeleti intézkedést.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve sérelme közvetlen veszélyének a lehetősége. Tekintettel erre az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. §-a és a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében panaszost az ügy valamennyi dokumentumának megküldésére kértem.

Érintett alapvető jogok és alaptörvényi elvek

1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
2. A hatósági ügyek tisztességes intézése: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
3. A kérelem, panasz előterjesztéséhez való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy másokkal együtt írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)
4. A jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.)
5. A hatékony jogorvoslathoz való jog: *„Bárkinek, akinek jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”* (Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikk)

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye, a 2011. évi CDXXV. törvény
2. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.)
4. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
5. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
6. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
7. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.)

A megállapított tényállás

A panaszos korábbi lakását – életkörülményeinek megváltozása, valamint a lakás fenntartásával járó nehézségek miatt – értékesítette. Az értékesítést követően 2011. november 15-én kelt adásvételi szerződéssel 159 m²-es lakást és egy garázst vásárolt. Ugyanezen a napon kötött másik adásvételi szerződéssel a panaszos ugyanabban a házban egy másik lakást és garázst is vásárolt. Az adásvételi szerződéseket 2011. november 21-én nyújtották be a Budapesti 1. számú Körzeti Földhivatalhoz, mely panaszos tulajdonjogát bejegyezte. A NAV Dél-Budapesti Adóigazgatóságának Eljárási és Illeték Főosztálya (elsőfokú adóhatóság) 2012. február 21-én helyszíni szemlét tartott, az ingatlanokat megtekintette. A helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvre panaszos észrevételt nem tett. Az adóhatóság a szemlét követően a panaszos által bejelentett forgalmi értéket elfogadta, majd 2012. június 26-án kiadta a panaszos illetékfizetési kötelezettségét megállapító fizetési meghagyásokat.

2013. július 7-én panaszos kérelmére Budapest Főváros XI. kerület Újbudai Önkormányzatának jegyzője hatósági bizonyítványt állított ki arról, hogy a panaszos által megvásárolt egyik, lakásként nyilvántartott albetét fűtés és főzőhelyiség hiányában nem felel meg az önálló lakás kritériumainak. A jegyző az általa kiállított bizonyítványban azt is igazolta, hogy a panaszos által két adásvételi szerződéssel megvásárolt albetéteket a 159 m²-es lakás kiszolgáló helyiségeiként használják.

2013. július 18-án a panaszos az adóhatósághoz írt beadványában vitatta a kiszabott illeték mértékét, hangsúlyozva azt, hogy az ingatlan-nyilvántartási adatok nem felelnek meg a valóságnak, a két adásvételi szerződéssel valójában csak egy lakást vásárolt meg. Az illeték kiszabása során ezért az adóhatóságnak figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy a megvásárolt albetétek valójában egy lakás részét képezik, és az Itv. 21.§ (2) bekezdésében biztosított illetékkedvezményt is ennek megfelelően kellett volna megállapítania.

2013. augusztus 12-én az elsőfokú adóhatóság panaszos nyilatkozatát kérte arról, hogy beadványát jogorvoslati kérelemnek tekintsék-e. 2013. augusztus 21-én panaszos úgy nyilatkozott, hogy beadványát felügyeleti intézkedés iránti kérelemként kéri elbírálni. Nyilatkozatához mellékelte a földhivatal augusztus 7-én kelt határozatát, melyben a panaszos által megvásárolt ingatlanokat egy albetétre vonták össze.

2013. október 29-én kelt levelében a NAV Közép-Magyarországi Regionális Adó-főigazgatósága a felügyeleti intézkedés mellőzése mellett arról értesítette a panaszost, hogy az elsőfokú adóhatóság által kiadott fizetési meghagyás tartalmilag és alakilag sem jogszabálysértő.

A panaszos az illeték megállapításának jogszerűségét továbbra is vitatta, ügyének egyediségére tekintettel, a tisztességes eljárás követelményének megfelelően, egyedi elbírálást kért. 2013. december 30-án az adóhatóság nyilatkozattételre szólította fel a panaszost arról, hogy beadványát felügyeleti intézkedés iránti kérelemként kéri-e elbírálni. 2014. január 24-én a panaszos arról nyilatkozott, hogy felügyeleti intézkedést kér. A NAV elnöke megvizsgálta a kérelmet, majd jogszabálysértés hiányát megállapítva, 2014.március 14-én intézkedés mellőzéséről döntött.

2014. május 6-án panaszos ismét kérelmet nyújtott be az adóhatósághoz, melyben a NAV elnökének eljárását kifogásolta. 2014. július 24-én azt kérte az adóhatóságtól, hogy tekintsék kérelmét felügyeleti intézkedés keretében történő felülvizsgálat iránti kérelemnek. Tekintettel arra, hogy a NAV elnökének intézkedése csak a NAV felügyeletére kijelölt miniszter előtti eljárásban vizsgálható, és az Art. 7. § (6) bekezdésének d) pontja szerint magánszemély a miniszter előtti eljárásban kizárólag ügyvéd, adótanácsadó vagy adószakértő képviselével járhat el, és a panaszos a megfelelő képviselőről nem gondoskodott, miniszteri felügyeleti eljárásra nem került sor.

A hivatalommal való egyeztetést követően a panaszos méltányosságot kért.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az adóhatóság az Abjt. 18. § (1) bekezdése a) pontja értelmében közigazgatási szervnek minősül, így az ügy vizsgálatára az eljáró szerv tekintetében hatáskörrel rendelkezem.

Vizsgálati jogosultságom további feltétele, hogy a beadványt tevő személy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket kimerítse. A jogorvoslat kérdéskörét mindig többtényezős összefüggésben kell értelmezni. Jelenleg a közigazgatásban egyfokú rendes jogorvoslati rendszer működik, de az alapjogok védelmét nem befolyásolhatja az, hogy esetleges, átmeneti anyagi nehézségek miatt valaki csak a rendkívüli jogorvoslat lehetőségével él. Jogrendszerünkben a hatékony jogorvoslás biztosítása érdekében az állampolgárok számára jogorvoslati lehetőségként nem csak rendes, hanem rendkívüli jogorvoslati eszközök is rendelkezésre állnak. Ennek indokoltságát az állampolgárok közhatalmat gyakorló szervekkel szembeni helyzete, az alapvető jogok jogrendszerben elfoglalt helye, a hatósági eljárásokban való érvényesülésük fontossága, valamint védelmük elsődlegessége adja. A jogorvoslati lehetőség kimerítésébe tehát nem csak a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati forma igénybe vételét is beleértettem, így bár panaszos a rendes jogorvoslat lehetőségével nem élt, felügyeleti intézkedés iránti kérelmét figyelembe véve, hatásköröm fennállását állapítottam meg.

II. A vizsgált alapvető jogok és alapelvek tartalmát illetően

Az alapvető jogok biztososa *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával, az Alkotmánybíróság jogállami garanciákkal, alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, az alapjogi tesztekre zsinórmértékként támaszkodva tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság lényeges eleme a jogbiztonság követelménye. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei, így az állampolgárok számára is. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények kiszámíthatóságát is. A jogbiztonság igénye nemcsak az, hogy a jogszabályok, hanem a jogalkalmazók döntési megfontolásai is átláthatóak, követhetőek legyenek, vagyis a közhatalmi szervek hatáskörgyakorlása, feladatellátása is megfelelően az előreláthatóság, megismerhetőség és kiszámíthatóság követelményének. *A méltányosság intézménye szolgál arra, hogy az általánostól eltérő konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre meghatározza.*

Röviden: a jogállami klauzula lényege az a követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott keretek között fejtsék ki tevékenységüket, ami nem jelent mást, mint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét. A törvény alá rendeltség követelményéhez kapcsolhatók az eljárási garanciák, melyek az ügyféli jogok érvényesülését szolgálják. [56/1991. (XI.8.) AB határozat, 9/1992. (I.30.) AB határozat, 3/2014 (I.21.) AB határozat]

Az ügyféli jogok hatósági, közszolgáltatási eljárásokban való érvényesülése adja a *tisztességes eljárás* Alaptörvényben meghatározott követelményének alapját. A tisztességes eljárás követelménye ugyanis a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányuló jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.[6/1998. (III.11.) AB határozat]

A *jogorvoslathoz való jog* alkotmányos alapjogként szabályozott, ún. származtatott alapjog, ami azt jelenti, hogy elsődleges szerepe más alapjogok védelmének, érvényesülésének a biztosítása. A hatékony jogorvoslat alapvető funkciója a hibás döntés lehetőségének a lehető legkisebb mértékűre szorítása, a jogsérelem orvosolhatósága a döntés megalapozatlan, célszerűtlen vagy törvényt sértő volta esetén. A jogorvoslat gyakorlatilag azon eszközök köre, melyek az ügyfelek rendelkezésére állnak az olyan döntésekkel szemben, melyek jogaikat, jogos érdekeiket sértik. *A jogorvoslat lényeges eleme tehát a jog vagy jogos érdek védelme, hatékonyságának biztosítása pedig a más szervhez, vagy ugyanazon szervezetten belül magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.* [5/11192. (I.30.) AB határozat] A rendkívüli jogorvoslati eszközök (pl.: felügyeleti intézkedés) azonban csak feltételes és korlátozott jogvédelmi eszközök, melyek esetében rendszerint az intézkedésre jogosult dönt, hogy lefolytatja-e az eljárást vagy sem. [9/2013. (III.6.) AB határozat, 22/1995.(III.31.) AB határozat]

III. Az ügy érdekében

A panaszos beadványában hangsúlyozta, hogy a két adásvételi szerződéssel valójában egy lakást vásárolt meg, és az adóhatóságnak az Itv. 21. § (2) bekezdésében biztosított illetékkedvezmény alkalmazása mellett kellett volna az illetéket kiszabnia. A panaszos kifogásolta azt is, hogy az illetékekről szóló törvény nem írja elő az illeték kiszabása során a valós adatok figyelembe vételének kötelezettségét akkor, ha azok nem egyeznek meg az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzett tényekkel. Sérelmezte azt a jogszabályi vélelmet is, hogy az ingatlan-nyilvántartásban szereplő tények a valósággal megegyezők. A panaszos úgy vélte, a NAV elnökének az ügy egyediségére tekintettel egyedi, a valós tényeken, nem pedig az ingatlan-nyilvántartáson alapuló eljárást kellett volna lefolytatnia.

A panaszban foglaltak alapján indokoltnak tartottam, hogy általános jellegű ismertetést adjak az ingatlan-nyilvántartás céljáról, funkcióiról és működésének alapelveiről.

Maga az ingatlan-nyilvántartás egy olyan jogtechnikai konstrukció, amely az ingatlantulajdonra és az ingatlanforgalomra vonatkozó hatályos jog szerint az ingatlanokra vonatkozó tulajdonjog, használati és más jogok nyilvántartására, valamint fontosabb tények és körülmények feltüntetésére szolgál, egyben az ingatlanokra vonatkozó egyes jogok keletkezésének az alapja is, bár magának e rendszernek a létezése közvetlenül az Alaptörvényből nem vezethető le. Az Alaptörvényből mindössze az következik, hogy a jogalkotónak olyan rendszert kell működtetnie, amelyből az ingatlanra vonatkozó különböző jogok és tények hozzáférhetővé, megismerhetővé válnak, döntések, határozatok alapjául szolgálnak. Az ingatlan-nyilvántartás célja, hogy a tulajdonjognak és védelmének az eljárási garanciáit megteremtse.

Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésekhez, feljegyzésekhez fűzött vélelmek, az azokhoz kapcsolt joghatályok az Alaptörvényben deklarált alapjogok (tulajdonjog), alapelvek (jogbiztonság, ennek keretén belül az ingatlanforgalom biztonsága) ingatlanforgalomban való érvényesülését, védelmét szolgálják. Az ingatlan-nyilvántartás csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlanhoz fűződő jogok és törvényes érdekek védelme megkívánja ugyanis, hogy az ingatlan-nyilvántartás tartalma az érdekeltek részére hozzáférhető, vagyis nyilvános legyen.

Az ingatlanforgalom biztonságosságának alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága. A közhitelesség elve pedig azt jelenti, ha a törvény kivételt nem tesz, az ingatlan-nyilvántartás a bejegyzett jogok és a feljegyzett tények fennállását hitelesen tanúsítja. Ezzel az ingatlan tulajdoni és használati viszonyok védelmét, az ingatlanforgalom biztonságát, valamint a kapcsolódó hatósági feladatok ellátásának megalapozottságát szolgálja. Ez az alapelv egy vélelemrendszer foglalmában. Egyrészt a teljesség vélelmét, ami azt jelenti, hogy az ingatlan-nyilvántartás tartalmazza mindazon jogokat és tényeket, amelyek az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhetők, feljegyezhetők; másrészt a helyesség vélelmét, ami annak a feltételezése, hogy az ingatlan-nyilvántartás tartalma megfelel a bejegyzési kérelemnek, a bejegyzés alapjául szolgáló okirat tartalmának, valamint a valóságos állapotnak. A közhitelesség részét képezi az *ismertség vélelme* is. Ennek lényege, ha valamely jogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztek, illetve, ha valamely tényt oda feljegyeztek, senki sem hivatkozhat arra, hogy annak fennállásáról nem tudott. *Ez a vélelem megdönthetetlen.* Az ingatlan-nyilvántartáshoz bizonyító erő is kötődik. Az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosult helyett maga az ingatlan-nyilvántartás bizonyít, és a bizonyítási teher arra esik, aki a nyilvántartás tartalmát vitatja. A nyilvántartáshoz egy közbizalmi hatás is fűződik, vagyis a jog akkor is védelemben részesíti a bejegyzett jog, feljegyzett tény jogosultját, ha a nyilvántartási állapot eltér a valóságos jogi helyzettől. *A közhitelesség elve tehát köti a hatóságokat, az ellenkező bebizonyításáig akkor is helyesnek és teljesnek kell tekinteni az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzetteket, ha az a valóságtól eltér.*

A közhitelességet, közbizalmat erősítő további alapelv a kötelező használat elve, ami a hatóságok számára kötelezővé teszi az ingatlan-nyilvántartás tartalmának használatát a hatósági eljárásoknál és a hatósági határozatokban egyaránt.

Az okirat elve a törvényesség és a tulajdon biztonsága érvényesülését szolgálja. Az okirat elvéből következik, hogy az ingatlan-nyilvántartásba jogot bejegyezni, tényt feljegyezni, adatra vonatkozó változást átvezetni csak érvényes, törvényben meghatározott kritériumoknak megfelelő okirat (pl.: érvényes adásvételi szerződés) alapján lehet.

Az ingatlan-nyilvántartás másik, és a beadvány szempontjából talán egyik leglényegesebb alapelve a kérelemhez kötöttség elve. A kérelemhez kötöttség elvéből adódóan az eljáró ingatlanügyi hatóság csak azt a jogot jegyezheti be, tényt jegyezheti fel az ingatlan-nyilvántartásba, amelyet az ügyfél a kérelmében vagy a hatóság a megkeresésében megjelölt. A kérelemhez kötöttség alkotja az ingatlan-nyilvántartási és egyéb hatósági ügyekben az érdemi vizsgálódás és döntés tárgyi kereteit. Ez azt jelenti, ha az ügyfél valamely jog vagy tény bejegyzését, feljegyzését nem kérte, azt már később a hatóság az ügyfél határozat kiegészítésére vagy kijavítására irányuló kérelmére sem teljesítheti. Újabb tények vagy jogok figyelembe vételére egy új ingatlan-nyilvántartási eljárás keretében van lehetőség. A kérelemhez kötöttség elve érvényesül a jogorvoslati eljárásokban is, ezért azok során elsődlegesen nem a jogorvoslati kérelemben foglaltak az irányadók, hanem az eredeti bejegyzési kérelemhez képest vizsgálja a felügyeleti szerv az első fokú eljárást, és az annak során hozott döntést.

Az illetékeljárásban ingatlanok esetén szoros összefüggés, egymáshoz kapcsolódás van az ingatlan-nyilvántartás bejegyzési eljárás és az illetékkiszabásra irányuló hatósági eljárás között. Gyakorlatilag az illetékkiszabás az ingatlan-nyilvántartásban való széljegyzés alapján indul, arra épül, ezért a bejegyzési kérelemben, vagyis az adásvételi szerződésekben foglaltakhoz igazodik. Amikor tehát a panaszos jogorvoslati kérelmében arra kérte a felettes adóhatóságot, majd a NAV elnökét, hogy az első fokú adóhatóságtól eltérően, az illeték kiszabását követően keletkezett hatósági bizonyítvány alapján járjon el, gyakorlatilag arra kérte az adóhatóságot, hogy eljárása során hagyja figyelmen kívül az egyébként panaszos által is aláírt, és ezzel a valóságnak megfelelőként elismert adásvételi szerződések tartalmát, vagyis vonja kétségbe azok érvényességét.

A közhitelesség elve alapján a határozatok meghozatala során a hatóság valószínű köteles elfogadni az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett adatokat. Azoknak az eljárást lezáró határozat meghozatalát követő változását nem veheti figyelembe, mert azzal megsértené a jogbiztonság követelményét, és gyengítené az ingatlanforgalom biztonságosságába vetett bizalmat, a forgalom zavartalanságát. Ilyen esetben ugyanis állandó veszély fenyegetné az ingatlanpiaci szereplőket azzal kapcsolatban, hogy az általuk kötött szerződések érvénytelennek minősülnek-e vagy sem, teljesezésbe mennek-e vagy sem.

A jogállamiság involválja a jogbiztonság követelményét, az állampolgárok által kötött szerződésekbe vetett bizalmat, az ingatlan-nyilvántartás pedig a tulajdonjogot a jogbiztonság védelme alá helyezi. Ez az ingatlanforgalom biztonságossága szempontjából garanciális jelentőségű.[27/1991.(V.20.) AB határozat, 32/1991. (VI.6.) AB határozat] Ehhez igazodóan az adóhatóság és annak elnöke az Art. és az Itv. rendelkezéseinek, valamint a jogbiztonság követelményének megfelelően járt el az illetékkiszabás során akkor, amikor az Itv. 21. § (4) bekezdése alapján határozta meg az illeték összegét. Az Itv. 21.§ (2) bekezdése szerint, lakástulajdonok magánszemélyek közötti cseréje, valamint lakástulajdon vásárlása esetén, ha a magánszemély vevő a másik lakástulajdonát a vásárlást megelőző vagy azt követő egy éven belül eladja, az illeték alapja az elcserélt lakástulajdonok, ill. a vásárolt és az eladott lakástulajdon terhekkal nem csökkentett forgalmi értékének a különbözete. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint több lakástulajdon 1 éven belüli vásárlása, cseréje esetén az értékkülönbözet megállapításánál minden egyes lakásvásárlással, cserével szemben a szerzést közvetlenül megelőző vagy követő azonos jogcímű, a kötelezett számára kedvezőbb illetékalapot eredményező egyetlen cserét, értékesítést lehet figyelembe venni.

Az Art 141. §-a szerint a felettes adóhatóság, a NAV elnöke, az adópolitikáért felelős miniszter, ill. a NAV felügyeletére kijelölt miniszter kérelemre vagy hivatalból felügyeleti intézkedést tesz akkor, ha az ügyben eljáró adóhatóság határozata, önálló fellebbezéssel megtámadható végzése jogszabálysértő, vagy a határozat meghozatalára jogszabálysértő módon nem került sor. A felettes adóhatóság, a NAV elnöke, az adópolitikáért felelős miniszter, ill. a NAV felügyeletére kijelölt miniszter a felügyeleti intézkedést mellőzi, ha jogsértést nem állapít meg. A felügyeleti intézkedés iránti kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról, illetve a felügyeleti intézkedés mellőzéséről az adóhatóság, az adópolitikáért felelős miniszter, illetve a NAV felügyeletére kijelölt miniszter az adózat határozat meghozatala nélkül értesíti.

Vizsgálatom során a felettes adóhatóság és a NAV elnökének eljárásában visszásságot nem találtam, eljárásuk a jogszabályi előírásoknak, a jogbiztonság követelményének megfelelő, a közhitelességet védő, az ingatlanforgalom biztonságosságába vetett bizalmat szolgáló volt. A jogorvoslathoz való jog az alaptörvényi előírásoknak megfelelően érvényesült eljárásukban.

Tekintettel arra, hogy a panasz kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Fontosnak tartom azonban megjegyezni a következőket. A panaszos tudomással bírt arról, hogy egy lakást két lakásként tartottak nyilván, de a bejegyzések módosítását sem az adásvételi szerződések megkötése előtt, sem azzal egyidejűleg nem kérték. A panaszosnak arra is lehetősége lett volna, hogy a vétel feltételéül szabja a valós helyzetnek megfelelő állapot ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzését. Erre azonban panaszos anyagi helyzete és nagyon nehéz személyes körülményei miatt nem került sor, ezért ügyében a méltányosság alkalmazása megfelelő indokoltságot kaphat.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2383/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett
dr. Tóth Livia

Az eljárás megindulása

2014 tavaszán átfogó vizsgálatot indítottam, amelynek célja Békés megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezése volt. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során pedig hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult. Mindezek alapján a jelen vizsgálat keretében át kívántam tekinteni a Békés megyei szociális és egészségügyi intézmények, ellátó helyek működését, ezért munkatársaim felkeresték a Körösladányi Egyesített Szociális Intézményt (a továbbiakban: KESZI), és helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást annak feladatairól, az intézmény működésének körülményeiről.

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) hatályba lépésének eredményeként hazánkban nemzeti megelőző mechanizmusként 2015. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa fog eljárni.

A Jegyzőkönyv 4. cikke kimondja, hogy minden részes állam köteles lehetővé tenni a látogatásokat a nemzeti megelőző mechanizmus keretében, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló bármely helyen, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. A látogatások célja az, hogy szükség esetén megerősítsék az említett személyek védelmét a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetésekkel szemben.

A Jegyzőkönyv alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el. Fentiekre tekintettel jelen vizsgálat a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására való felkészülést is szolgálta.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1): „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”];
- szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]

Alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)

I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *az idős koruk, vagy az ezzel összefüggésben kialakult rossz egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében.*

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy az időskorú személyek ellátásával kapcsolatban a rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

2. Vizsgálatom során a KESZI vezetőjétől előzetesen bekértem az intézmény házirendjét, annak szervezeti és működési szabályzatát, a fenntartói ellenőrzések dokumentációját, valamint a működéssel kapcsolatos egyéb belső szabályzatokat. Az iratok áttanulmányozása után munkatársaim 2014 áprilisában helyszíni vizsgálat alkalmával keresték fel a KESZI egységként működő idősothont.

Az intézmény 2013. január 1-jétől működik a jelenlegi szervezeti formában, mivel a jogszabályváltozások következtében a pszichiátriai betegek otthona állami fenntartásba került (Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában áll), az idősothont pedig Körösladány Város Önkormányzata tartja fenn. A bentlakásos intézményben alaptevékenységként az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek ápolása, gondozása, napi háromszori étkeztetése, szükség szerint ruházattal, textíliával történő ellátása, mentális gondozása, egészségügyi ellátása folyik. A KESZI más tagintézménnyel nem rendelkezik, feladatait a Szocvtv., SzCSM r. és a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet és végrehajtási utasításai, a vonatkozó jogszabályok, a bentlakásos intézményben, idősothoni ellátásban, családsegítésben, valamint anya- és nővédelem, labormintavétel ellátás formáiban a helyi szociális és alapszolgáltatás alapján látja el.

Az idősothon 22 fő befogadására képes, a látogatás napján az otthonban 22 lakó élt, közülük három fő állt gondnokság alatt (2 fő cselekvőképességet részlegesen, 1 fő teljesen korlátozó gondnokság alatt). A gondozottak – az intézmény ellátási területére tekintettel – az idős körösladányi lakosok közül kerülnek ki, többségük nő (19 nő, 3 férfi).

Az intézmény a mára megszűnt bölcsőde felújított, akadálymentesített, földszintes épületében működik, kis kert tartozik hozzá. Az épületet folyamatosan modernizálják az önkormányzati költségvetési források igénybevételével, így például a melegvíz-ellátást napkollektorok felszerelésével biztosítják, és folyamatos a nyílászárók cseréje, illetve felújítása. Önálló konyha nem tartozik az intézményhez, a városi közoktatási intézmény konyhájáról látják el az időseket, a számukra előírt diétás étkeztetési szabályok figyelembe vételével. Az intézményvezető tájékoztatása szerint az otthonban ötágyas, négyágyas, kétágyas és egyágyas szobákban helyezik el a lakókat, akik a beköltözéskor magukkal hozhatják a személyes tárgyaikat, kisebb bútoraikat. A lakószobákhoz nem tartozik külön fürdőszoba (kivételez alól az egyágyas szoba), több szobához tartozik egy-egy akadálymentes vizesblokk, ahol a nehezen mozgó lakók fürdetéséhez speciális fürdetőszék felszereléséről is gondoskodtak. Az intézmény bejárása során munkatársaim olyan egyágyas szobával is találkoztak, amelyben egy férfi ellátott élt. A szoba rendkívül kicsi és sötét volt,

szabadba nyíló ablakkal nem rendelkezett, egy üveglak nyílt a folyosóra, melyen a közelmúltbeli festés miatt éppen nem volt függöny.

A szoba saját, szabadba nyíló ablakos fürdőszobával rendelkezett. Az épület maga egyébként tiszta, felújított, rendezett és világos. A vizsgálat idején az idősek csendes pihenőjüket töltötték, TV-t néztek, ágyaikon feküdtek.

Az otthon rugalmas napirend szerint működik, így például az igazgató beszámolója szerint a házirendben meghatározott ébresztő időpontját az egyéni gondozási szükségletekhez igazítják, a járóképes ellátottak általában fél nyolckor, a közös étkezőhelyiségben fogyasztják el a reggelijüket. Ezt követően kulturális foglalkozással, egyénre szabott kézműves tevékenységekkel, vagy más közös programmal folytatódik a nap, ebéd után pedig csendes pihenőre van lehetőség. Az otthon lakóit rendszeresen felkeresik a helyi egyházak lelkipásztorai, igény szerint végeznek lelki-gondozást, illetve az egyházi ünnepekről is közösen, többnyire kulturális műsorral egybekötve emlékeznek meg.

A lakók életkora igen magas, ezért az intézmény számára kihívást jelent a demenciával élők megfelelő gondozása, ellátása. Az intézményben 17 demens ellátott él. Számukra nincs külön terápiás foglalkozás az otthonban, de a kis létszám miatt a csoportos tevékenységek során megoldható az egyénre szabott foglalkoztatásuk.

Az otthon jó kapcsolatot ápol a lakók ellátását végző gyulai kórházzal, azonban az intézmény saját gépjárművel nem tudják biztosítani, hogy például szűrővizsgálatokra, szakrendelésekre eljussanak a gondozottak, ezért betegszállító vagy mentő igénybe vételével szállítják őket a megfelelő egészségügyi intézménybe. Az ezzel kapcsolatos betegkísérési feladatok ellátásában korábban nagy segítséget jelentettek az intézményben foglalkoztatott közhasznú munkát végző körösladányi lakosok, azonban jelenleg nincs ilyen státuszban alkalmazott munkatársa az otthonnak.

A lakók magas életkora és egészségi állapotuk miatt nem jellemző, hogy hosszabb időre elhagyják az intézményt, de látogatók fogadására a lakószobákban vagy a közösségi helyiségben korlátozás nélkül lehetőség van. A gondozottaknak a társalgóban és a közösségi térben hűtöt és ételmelegítési lehetőséget biztosítanak.

Az intézmény lakóinak nyugdíját a jogszabályi előírásoknak megfelelően kezelik, a szükséges személyes költőpénz felvétele sem ütközik akadályba. A térítési díjak fizetésével kapcsolatban az igazgató a fentiek miatt nem számolt be nehézségekről, továbbá hangsúlyozta, hogy bár az intézményben van *panaszláda* és az *ellátottjogi képviselőhöz* fordulás lehetősége is biztosított mindenki számára (összel járt az intézményben), a panaszok kezelése során törekednek a személyes megbeszélésre és a felmerült problémák gyors, hatékony megoldására. Az alkalmazottak rendelkeznek a megfelelő szakképzettséggel, a költségvetés figyelembe vételével a kötelező továbbképzési előírásokat is teljesítik, így a munkatársak között van, aki diplomás ápolói, vagy mentálhigiénés végzettséggel rendelkezik. Problémát jelent ugyanakkor a hatfős ápoló személyzet leterheltsége, azonban a kötelezően előírt létszám feletti munkatársak alkalmazását nem tudnák megoldani a jelenlegi költségvetési keretből, így műszakonként (12 órás műszak) egy fő ápoló van jelen az intézményben, továbbá a rendelkezésünkre álló információ alapján igény mutatkozna a munkatársak számára a szupervízió biztosítására is.

A gyógyszerelés személyre szabottan történik, a szolgálatban lévő ápoló adagolja a gyógyszereket, melyek a jogszabályoknak megfelelően a nővérszobában zárt szekrényben található. A településen igény lenne a házi segítségnyújtás, házi betegápolás jelenleginél szélesebb körű biztosítására, azonban a költségvetési korlátok miatt nincs lehetőség arra, hogy több munkatársat alkalmazzanak erre a tevékenységre.

A KESZI a bentlakásos intézmény mellett alapszolgáltatás keretében nyújt gyermekjóléti, családsegítő szolgáltatást, étkeztetést, házi gondozást és nappali ellátást. Új

szolgáltatásként most indult a demens nappali ellátás, melyről az igazgatónő elmondása szerint igen pozitív visszajelzések érkeznek.

Az intézményvezető beszámolt arról, hogy jelenleg a demens ellátottak tekintetében folyamatban van a korlátozó intézkedésekről szóló protokoll kidolgozása az SZCSM r. 101/A. §-a alapján, melynek egy példányát – mint munkaanyagot – munkatársaim rendelkezésére is bocsátotta. A szabályzatban általános alapelvként rögzítik, hogy a gondozottak személyes szabadságát – bármely módon – csak a *veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású személyek esetében korlátozhatják*. Az intézkedések célja ebben az esetben az, hogy védjék az ellátottakat, azzal, hogy az intézmény alkalmazottai lehetőség szerint a veszélyeztető és közvetlen veszélyeztető állapotok megelőzésére törekedjenek, illetve a hirtelen fellépő esetekben a probléma megoldására és a kényszerítő intézkedések minimalizálására koncentráljanak. A fentiekre tekintettel a korlátozások csak a veszély elhárításához feltétlenül szükséges időtartamban és mértékben alkalmazhatóak, a veszélyeztető állapot felmérése pedig minden esetben az orvos feladata. A szakápolóknak és gondozóknak a szabályzat értelmében folyamatos jelzési kötelezettségük van az ápoltak egészségi állapotát, magatartását illetően, de a korlátozó módszereket és eljárásokat kizárólag az orvos írásbeli rendelkezése alapján lehet alkalmazni, az általa megjelölt módon és időtartamban, a dokumentációban feltüntetett oksági kritériumok alapján. Állandó orvosi felügyelet hiányában a legmagasabb szakképesítéssel rendelkező ápoló is dönthet a korlátozás alkalmazásáról, azonban ebben az esetben haladéktalanul értesíti az intézmény vezetőjét és az ellátott kezelőorvosát, aki a korlátozó intézkedéseket két órán belül jóváhagyja és utólag, 16-24 órán belül írásos dokumentációban is rögzíti. Az intézményben gondozott demens személyek esetén a szabályzat pszichés nyugtatást, farmakoterápiát, intézményen belüli elkülönítést tesz lehetővé, illetve arra is lehetőség van, hogy ezen eszközöket komplexen alkalmazzák és szükség esetén az érintettek kórházi elhelyezését kezdeményezzék. Amennyiben indokolt, a szabályzat lehetőséget ad a gondozottak mozgásának korlátozására is, azonban ez csak arra terjedhet ki, hogy az intézmény területének elhagyását megakadályozzák.

Kritikus, előre nem látható, veszélyeztető magatartással járó esetekben a gondozóknak egyénre szabott, szituációfüggő magatartás tanúsítását írják elő, így például a szabályzat rögzíti, hogy az ellátottakat nyugodt, érthető hangnemben kell tájékoztatni a cselekedetük helytelenségéről, valamint arról, hogy nem kontrollált viselkedésük miatt el fogják különíteni őket és korlátozó intézkedéseket fognak alkalmazni velük szemben. A szabályzat hangsúlyozza, hogy ebben az esetben is biztosítani kell a gondozottak számára, hogy válaszolhassanak a fenti tájékoztatásra, és a korlátozó intézkedések alkalmazásának minden esetben folyamatos felügyelettel kell együtt járnia. Mindezekről a személyzetnek pontos és világos dokumentációt kell vezetnie, vagyis törekedniük kell az elrendelt gyógyszerek szakszerű adagolására, valamint a veszélyeztető állapot lezajlása után az ellátottal közösen, a többi gondozott és a személyzet esetében pedig nagycsoporton vagy esetmegbeszélő csoporton kell feldolgozni a történeteket. A szabályzat azt is tartalmazza, hogy a demens betegek személyiségi jogait az egészségügyi ellátás és az ápoló-gondozó munka során fokozott védelemben kell részesíteni. Jogaik kizárólag akkor korlátozhatóak, ha állapotukból kifolyólag képtelenek kontrollált viselkedést tanúsítani, de a szabályzat hangsúlyozza, hogy az emberi méltósághoz való jog korlátozására ebben az esetben sincs mód. A szabályzat értelmében minden korlátozás alkalmazásáról 48 órán belül tájékoztatni kell az ellátottjogi képviselőt, továbbá 72 órán belül a rendelkezésére kell bocsátani az intézkedés dokumentációját. Az intézmény demens lakói tekintetében tehát a prevenció az elsődleges, vagyis ellátásukat egyéni gondozási terv alapján kell végezni, amely során a személyzetnek törekednie kell az ellátottak személyes szükségleteinek megfelelő szabadidős és mentálhigiénés foglalkozás biztosítására. A lakókat már az előgondozás során szóban és írásban tájékoztatják az intézmény házirendjéről és a korlátozó intézkedések szabályairól,

továbbá a korlátozó intézkedések folyamatszabályozásáról szóló rendelkezéseket az ellátottak számára is jól látható és elérhető helyen függesztik ki.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy az idősellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a kistélepüléseken – egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül 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.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni.

Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az időskorú személyek esetén kiterjed a megfelelő intézményi ellátórendszer kialakítására és a szakszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtó intézmények elérhetőségének biztosítására. A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, 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.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét. Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételekkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni. [28/1994. (V. 20.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. [32/1998. (VI. 25.) számú határozat] A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható. Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *a szociális biztonsághoz való jog tiszteletben tartását* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le az idős személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

A szociális jogok szerteágazóak és túlmutatnak az Alaptörvény rendelkezésein, többek között nemzetközi egyezményekben rögzítettek, így az 1966-ban elfogadott a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, melyben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal, vagy folyamatosan megvalósítsák. Ezen túlmenően a Magyarországon 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Chartában is meghatározták, hogy milyen szociális jogokat kell megvalósítani a részes államoknak. Ennek része a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a szociális jóléti szolgáltatásból való részesülés joga, a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez. Az Alaptörvényen túl, annak alapján a szociális jogokról több más jogszabály rendelkezik.

Az állam aktivitását feltételező szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik. [28/1994. (V. 20.) AB határozat] „A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, amely a szociális biztonság megteremtése és megőrzése jegyében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra vonatkozó jogosultság feltételeit, valamint érvényességének a garanciáit. A helyi önkormányzatok az e törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.” [Sári János – Somody Bernadette Alapjogok Alkotmánytan III. 261. o. Osiris Kiadó, 2008] Összességében megállapítható, hogy a Körösladányi Egyesített Szociális Intézmény a jogszabályi is szakmai előírásoknak megfelelően működik. Fontosnak tartom megjegyezni azonban az alábbiakat:

Az SzCSM r. 41. § (1) bekezdése alapján – ha e rendelet másként nem rendelkezik –, a bentlakásos intézményi lakószobában *legfeljebb négy személy helyezhető el*. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel az Szocvtv. 92/K. § (5) bekezdésében megállapított korlátra. Az otthon az intézményvezető tájékoztatása szerint *ötágyas* szobával is rendelkezik, mely nem felel meg az idézett jogszabályi rendelkezésnek. Általánosságban elmondható, hogy a szobák – valószínűleg az egykori bölcsődeépületi sajátosságok miatt – egymásból nyílnak, körbejárhatóak, a belső szobákban élők csak más ellátottak szobáin keresztül tudnak közlekedni, meglehetősen kevés teret hagyva az intimitásnak. Az egyik férfi gondozott egyszemélyes „szobája” bár külön fürdőszobás, de ablaktalan, illetve a folyosóra, közösségi térre néző üveglakkal rendelkezik.

Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a lakószobák tekintetében feltárt elhelyezési körülmények, az ellátottak emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásságot okoz, illetve visszásság felmerülésének veszélyét állandósítja.

Szeretném hangsúlyozni, hogy előremutatónak tartom a korlátozó intézkedések elrendeléséről és végrehajtásának szabályairól szóló szabályzat megalkotását. Az elmúlt évek vizsgálatai, a beérkezett panaszok azt mutatják, hogy szinte minden bentlakásos intézményben – a lakók magas száma, mentális, pszichés állapota, a személyzet túlterheltsége miatt – jelentős problémát jelent az ellátottak egymás közt, illetve a személyzettel kialakuló konfliktusai, melyek szélsőséges esetben azonnali beavatkozást igényelnek. Pszichiátriai intézetek számára jogszabály által előírt kötelezettség a korlátozó intézkedések elrendelésének és alkalmazásának szabályairól szóló részletes eljárásrend kidolgozása, a dokumentum és a különféle konfliktuskezelési protokollok azonban minden esetben segítséget nyújtanak a krízishelyzetek szakszerű, a jogi garanciákat is szem előtt tartó megoldásában.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem Körösladány Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy a jelentésemet terjessze a Képviselő-testület elé, és kezdeményezze, hogy az önkormányzat*

- vizsgálja meg a jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülmények kialakításának lehetőségét;
- segítse elő, hogy – a megfelelő költségvetési forrás biztosításával, illetve szükség esetén pályázati keretek között – az intézményben továbbra is gondoskodjanak az időskorú személyek esetében személyre szabott, az egyéni szükségleteknek és a jogszabályi követelményeknek megfelelően kialakított ellátásról.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2449/2014. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-2447/2014., AJB-2446/2014., AJB-2445/2014., AJB-2444/2014., AJB-2441/2014., AJB-2440/2014., AJB-2439/2014., AJB-2437/2014., AJB-2436/2014., AJB-2435/2014., AJB-2404/2014., AJB-2324/2014., AJB-2068/2014.)

Ügyintéző: dr. Magicz András

Az eljárás megindítása

Az országgyűlési képviselők 2014. évi választását követően a mozgásukban egészségi állapotuk vagy fogyatékoságuk miatt gátolt választópolgároktól 14 panasz érkezett Hivatalomhoz a mozgóurnás szavazásra vonatkozó szabályok megsértése miatt.

A Budapest 03. számú (XII. kerület), 04. számú (II. kerület) és 08. számú (XIV. kerület) országgyűlési egyéni választókerületében lakó vagy oda szavazásra átjelentkezett panaszosokat a helyi választási irodák felvették a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékébe, azonban a választás napján nem érkezett meg hozzájuk a mozgóurna. Ennek következtében nem adhatták le szavazatukat, nem vehettek részt a legfőbb népképviselési szerv, az Országgyűlés képviselőinek megválasztásában.

A közzétett választási eredmények szerint a panasszal érintett országgyűlési egyéni választókerületekben a képviselői mandátumot szerzett, illetve a második helyen végzett jelöltre leadott szavazatok száma között jelentős volt a különbség. Nem befolyásolta tehát érdemben a választás eredményét, hogy egyes választópolgárok mozgóurna hiányában nem tudtak szavazni.

Az országgyűlési képviselők 2014. évi választásának eredménye 2014. április 28-án jogerőssé vált, azzal szemben további jogorvoslatnak nincs helye. Ez azonban nem zárja ki az ombudsmani vizsgálat lehetőségét azzal kapcsolatban, hogy a jogi szabályozás biztosítja-e a mozgásukban korlátozott választópolgárok választójoga gyakorlásának feltételeit.

A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyek feladata többek között a választások törvényességének biztosítása. Az ombudsmani eljárást meghatározó törvény rendelkezései értelmében a választási bizottságok nem minősülnek hatóságnak. Az alapvető jogok biztosa azonban kivételesen akkor is eljárhat, ha a beadvány alapján felvethető, hogy a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása a természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti.

A hozzám érkezett beadványok alapján azonban kivételes vizsgálat indítása nem indokolt. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok tevékenységét kizárólag annak feltárása érdekében szükséges áttekintennem, hogy a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethetően maradt-e el a mozgóurna a választópolgárokhoz való eljuttatása. Minden egyéb esetben – a választási eljárásokkal összefüggő jogsérelmek gyors elbírálásához fűződő társadalmi érdekre figyelemmel – az érintett választópolgárok kifogása alapján indult jogorvoslati eljárás keretében lehetett megállapítani, hogy a választási bizottságok eleget tettek-e a mozgóurnás szavazással kapcsolatos törvényi kötelezettségeiknek.

A panaszt benyújtó választópolgárok egészségi állapotuk vagy fogyatékoságuk miatt igényelték a mozgóurnát. A panaszok ezért felvetik a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az állam a választójog általánosságából következő intézményvédelmi kötelezettségével, valamint a fogyatékosággal élő személyek esélyegyenlősége előmozdításának követelményével összefüggő visszásság gyanúját.

Mindezekre figyelemmel a benyújtott panaszok alapján – az Ajbt. 20. § (1) bekezdésében előírtak szerint – vizsgálatot indítottam a mozgóurnás szavazás szabályainak alapjogi szempontú áttekintése érdekében.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- Az állam intézményvédelmi kötelezettsége: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.”* [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]
- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]
- A választójog általánossága: *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”* [Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés]
- A fogyatékosokkal élők védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]
- A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja: *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”* [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény
- a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.)
- a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (rég. Ve.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.)
- a 2014. április 6. napjára kitűzött országgyűlési képviselő-választás eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 3/2014. (I. 20.) KIM rendelet
- az országgyűlési képviselők és az Európai Parlament tagjainak választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól, a választási eljárásban használandó nyomtatványokról, valamint a választási eredmény országosan összesített adatai körének megállapításáról szóló 28/2013. (XI. 15.) KIM rendelet

A megállapított tényállás

A mozgóurna igénylésére mindazok jogosultak, akik mozgása egészségi állapotuk, fogyatékoságuk vagy fogvatartásuk miatt gátolt, ezért a szavazóhelyiség felkeresésére nincs lehetőségük vagy az nehézséget jelentene számukra.

Vizsgálatom előzményeként hivatkoznom szükséges arra, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a hivatalból indított „Méltóképpen másképp” projekt keretében már áttekintette a fogyatékosokkal élő személyek választójogának gyakorlásával kapcsolatos egyes kérdéseket, és megállapításait az OBH-2405/2009. számú jelentésében foglalta össze. E jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy ha nem vehető igénybe akadálymentes szavazóhelyiség, akkor a mozgásában akadályozott választópolgár csak a mozgóurna szavazás alternatíváját választhatja. A mozgóurna szavazás azonban akadálymentes szavazóhelyiség hiányában nem a fogyatékosokkal élő ember saját választása, hanem kényszer szülte megoldás.

Az állampolgári jogok biztosa fent hivatkozott jelentésében megállapította, hogy a fogyatékosokkal élő emberek vonatkozásában a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok nem megfelelőek, nem hozzáférhetőek és nem teljesítik a könnyen érthetőség kritériumát, ami visszásságot okoz az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójog gyakorlásához való joggal, a diszkrimináció tilalmával és az esélyegyenlőség elvével összefüggésben, valamint nem felel meg a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezményben foglaltaknak.

Jelentésében ezért azt javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy az Országos Fogyatékosügyi Tanács, valamint az érintett társadalmi szervezetek bevonásával kezdeményezze a választójog gyakorlására vonatkozó jogszabályok módosítását. A tárca 2010 januárjában kelt válaszában nem zárkózott el a jogszabályi rendelkezések áttekintéstől, azonban azt az álláspontot képviselte, hogy a jelentésben felvetett problémák elsődlegesen nem jogalkotási kérdések, hanem a választások során adminisztratív, technikai lépéseket igényelnek. E korábbi vizsgálat nem érintette teljes körűen a mozgóurna biztosításával kapcsolatos problémákat. A mozgóurnás szavazás elmaradása miatti panaszok csak az országgyűlési képviselők 2014. évi választását követően érkeztek Hivatalomhoz. A hatályos jogi szabályozás alapjogi szempontú értékeléséhez azonban szükséges áttekintnem a mozgóurnára vonatkozó korábbi rendelkezéseket, illetve azok alkalmazásának tapasztalatait az előző országgyűlési választások során is.

A mozgásukban korlátozott választópolgárok szavazásának korábbi szabályai

Már a rendszerváltozás előtti választójogi törvény is előírta, hogy az egészségi állapotuk miatt mozgásukban korlátozott választópolgárokat kérésükre a szavazatszedő bizottság legalább két tagja felkeresi szavazásuk elősegítése céljából. Az első két szabad országgyűlési választás idején hatályos választójogi törvény átvette ezt a rendelkezést és nem állapított meg ennél részletesebb szabályokat.

A régi Ve. kimondta, hogy a mozgóurnát a mozgásában gátolt választópolgár kérheti, azonban nem határozta meg e jog gyakorlásának feltételeit. Mindössze azt írta elő, hogy a mozgóurnával a szavazatszámoló bizottság legalább két tagja keresi fel a választópolgárt. A mozgóurna iránti igények bejelentésére nem volt semmilyen törvényi kikötés, a kérelmet a választás napján, akár közvetlenül annak befejezése előtt is be lehetett nyújtani. A törvényhozó 2007 decemberében módosította a régi Ve-t. Előírta, hogy a mozgóurnát a választópolgár kizárólag írásban kérheti a helyi választási iroda vezetőjétől, illetőleg a szavazás napján a szavazatszámoló bizottságtól. Ez a megoldás összhangban volt az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet keretein belül működő Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája 2002. november 20-án kiadott választási irányelveiben foglaltakkal.

A hatályos jogszabályi rendelkezések

A 2013-ban elfogadott Ve. alapelveként határozza meg a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítését. Ennek érvényre juttatása érdekében – más intézkedéseken túl – valamennyi választókerület minden településén legalább egy szavazóhelyiséget akadálymentesíteni kell. A fogyatékossgal élő választópolgár választójogának gyakorlása érdekében akadálymentes szavazóhelyiség alkalmazását kérheti. Az akadálymentes szavazóhelyiség rendelkezésre állásától függetlenül továbbra is kérhető a mozgóurna.

A Ve. részletesen meghatározza a mozgóurna igénylésének feltételeit és a szavazás lebonyolításának módját. Mozgóurna iránti kérelmet a szavazóköri névjegyzékben szereplő, mozgásában egészségi állapota vagy fogyatékossga, illetve fogvatartása miatt gátolt választópolgár nyújthat be. A mozgóurna igénylését indokolni kell, és aki a mozgóurnát nem a törvényben meghatározott okból kéri, annak kérelmét el kell utasítani.

A kérelmet személyesen, levélben, ügyfélkapun, a választás hivatalos honlapján vagy meghatalmazott útján lehet benyújtani. A meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni. A választópolgár jogosult a mozgóurna igényléséhez más személy segítségét igénybe venni, ennek érdekében azonban nyilvános felhívás nem tehető közzé.¹

¹ E körbe tartozhat például, hogy ha a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményben ellátást igénybe vevő egészségi állapotánál vagy egyéb körülményeinél fogva közvetlenül nem képes a hatáskörrel és

A mozgóurna iránti kérelemnek a választás kitűzését követően, de legkésőbb a szavazást megelőző második napon kell megérkeznie ahhoz a helyi választási irodához, amelynek szavazóköri névjegyzékében a választópolgár szerepel. A kérelmet a szavazás napján legkésőbb 15 óráig a szavazatszámoló bizottsághoz is be lehet nyújtani.

A helyi választási iroda, illetve a szavazás napján a szavazatszámoló bizottság a törvényi előírásoknak megfelelő kérelem esetén a választópolgárt felveszi a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékébe. A szavazóköri névjegyzéket legkésőbb a szavazást megelőző napon kinyomtatják, ezt követően a választópolgár már nem kérheti, hogy mozgóurna alkalmazása helyett a szavazóhelyiségben szavazhasson.

A mozgóurnás szavazás megszervezése a helyi választási iroda feladata. A szavazás során minden szavazóhelyiségben legalább egy mozgóurnát biztosítani kell. A mozgóurnát a szavazatszámoló bizottság, az egy szavazókörral rendelkező településen a szavazatszámoló bizottság hatáskörét gyakorló helyi választási bizottság (a továbbiakban együtt: szavazatszámoló bizottság) két tagja viszi ki – a szavazóköri területén belül – a választópolgárokhoz. Az átjelentkezéssel szavazásra kijelölt szavazóköri szavazatszámoló bizottsága a mozgóurnás szavazást a település egészére kiterjedő illetékességgel végzi.

A mozgóurnás szavazást úgy kell megszervezni, hogy a szavazatszámoló bizottság tagjai 19 óráig visszaérjenek a szavazóhelyiségbe a mozgóurnával.

A mozgóurnás szavazás lebonyolításának tapasztalatai az országgyűlési választásokon

A mozgóurna biztosítása már a korábbi választásokon is nehézségekkel járt. 2008 előtt a jogalkotó nem határozta meg a mozgóurna iránti kérelem benyújtásának módját. A kérelmet írásban és szóban is elő lehetett terjeszteni, sőt a mozgóurnát nemcsak a választópolgár, hanem a nevében bárki igényelhetett. A nem megfelelő szabályozás visszaélésekre adott lehetőséget, így például a választópolgárok nem csak indokolt esetekben kérték a mozgóurnás szavazást, egyes jelölő szervezetek pedig kifejezetten buzdítottak annak igénylésére. Az is előfordult, hogy a választópolgárok számára tudtuk nélkül, sőt akaratuk ellenére kértek mozgóurnát.²

Az Országos Választási Bizottság az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében több állásfoglalást is kiadott a mozgóurnás szavazás szabályairól.³ 2006-ban megállapította, hogy a választópolgár a mozgóurnás szavazás iránti szándéka bejelentéséhez segítséget vehet igénybe. Ez az állásfoglalás a választási alapelvek megsértésének minősítette azonban, ha valaki a mozgóurnás szavazásra vonatkozó felhívást tesz közzé, vagy más módon mozgósító tevékenységet végez. Mind a 2002., mind a 2006. évi országgyűlési választásokon nyilvánosságra kerültek olyan választópolgári jelzések – nem feltétlenül kifogás formájában – amelyek szerint sérültek a mozgóurnás szavazás szabályai. A 2010. évi országgyűlési választásokon is előfordult, hogy a szavazatszámoló bizottság nem juttatta el a mozgóurnát valamennyi azt igénylő választópolgárhoz, és ezzel megsértette a régi Ve. rendelkezéseit.⁴

Az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán három egyéni választókerületből érkeztek hozzám panaszok olyan választópolgároktól, akik mozgóurna iránti kérelmének helyt adott a helyi választási iroda, azonban a szavazatszámoló bizottságok tagjai nem keresték fel őket és így nem tudták leadni szavazatukat.

Budapest 03. számú országgyűlési egyéni választókerületéből az egyik ott működő idősek otthona tizenegy lakója, valamint egy kórházi ellátás miatt átjelentkezett választópolgár fordult hozzám amiatt, hogy nem érkezett meg hozzájuk a mozgóurna.

illetékességgel rendelkező szervek megkeresésére, az intézményvezető segítséget nyújt ebben az Sztv. 94/E. § (13) bekezdése alapján.

² Bács-Kiskun Megyei Bíróság 16.Kpk.20.768/2006/2.számú végzés

³ Az Országos Választási Bizottság 12/2002. (IV. 2.), 13/2006.(IV.13.), 6/2008. (II. 25.) OVB állásfoglalásai

⁴ Baranya Megyei Területi Választási Bizottság 20/2010. (IV. 19.) TVB határozata

Miután nem nyújtottak be a Ve. előírásainak megfelelő kifogást, a választási bizottság nem vizsgálta, hogy ezekben az esetekben történt-e törvénysértés. Az egyik panaszos azonban megküldte részemre a helyi választási irodát vezető jegyző 2014. április 8-án kelt elektronikus levelét, amelyben sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy nem tudták kiküldeni a mozgóurnát minden igénylő számára. A válaszlevélben foglaltak szerint a választókerületben közel ezer fő kért mozgóurnát. Jelentős részük átjelentkezett választópolgár volt, és ez 106 választókerület szavazólapjainak kezelését tette szükségessé. A kerületben számos egészségügyi és szociális intézmény működik, a kijelölt szavazókörben ezért nagyszámú idős, beteg választópolgár szavazását kellett segíteni a mozgóurna biztosításával. A választókerületben jelöltet állító pártok többsége nem delegált tagot a szavazatszámoló bizottságba, pedig ez hozzájárulhatott volna ahhoz, hogy gyorsabban járják végig a mozgóurnát igénylők címeit. A válaszlevél leszögezte: a helyi választási iroda minden technikai feltételt biztosított a választási bizottság részére, így a szavazatszámoló bizottság tagjai több mozgóurnával reggeltől a szavazás zárásáig járták a kerületet. A mozgóurnáknak azonban 19 órára vissza kellett érkezniük a szavazókörökbe. A jegyző értékelése szerint emiatt fordulhatott elő, hogy nem jutott el a mozgóurna minden címre, így a panaszoshoz sem.

Budapest 04. számú országgyűlési egyéni választókerületéből egy panasz érkezett hozzám a mozgóurnás szavazás szabályainak megsértése miatt. A választási bizottság kifogás hiányában nem vizsgálta, hogy történt-e jogsértés, így nincs lehetőségem megállapítást tenni a panasz megalapozottságáról.

Budapest 08. számú országgyűlési egyéni választókerületéből egy panasz érkezett hozzám a mozgóurna ki nem vitele miatt. A választási bizottság – a honlapján található határozatokból láthatóan – több kifogásnak is helyt adott és megállapította, hogy az átjelentkezéssel szavazásra kijelölt szavazókörben számos esetben nem vitték ki a mozgóurnát az erre jogosult választópolgárokhoz.

Ennek következtében egyes választópolgárok nem tudtak szavazni, közöttük olyanok, akik a Vakok Állami Intézetébe vagy az Uzsoki Utcai Kórházba kérték a mozgóurnát. A választási bizottság a szavazás lezárását követően megállapította a Ve. rendelkezéseinek megsértését, és a szavazatszámoló bizottság elnökét eltiltotta a további jogsértéstől. A határozatok indokolása szerint a szavazás menetének megszervezése, így a mozgóurnák útba indítása is a szavazatszámoló bizottság elnökének feladata, ezért ennek elmaradása az ő terhére róható.⁵

Vizsgálatomat a mozgóurna biztosításával kapcsolatos jogi szabályozás hiányosságainak feltárása érdekében folytattam le. Eljárásom keretében nem volt lehetőség teljes körűen feltárni, hogy mely országgyűlési egyéni választókerületekben nem tudták eljuttatni a mozgóurnát a választópolgárokhoz, és emiatt hány választópolgár nem szavazhatott. A választási bizottságok határozataiból azonban kitűnik, hogy ez több szavazókörben is előfordult.⁶

A mozgóurna kivitele különösen az átjelentkezéssel történő szavazásra kijelölt szavazókörökben okozott nehézséget. A helyi körülményekre figyelemmel változó volt, hogy mennyi időt igényelt egy választópolgár mozgóurnás szavazása. Így előfordult, hogy egy budapesti országgyűlési egyéni választókerületben óránként csak három választópolgár szavazását tudták biztosítani, pedig a mozgóurnát a gyorsaság érdekében taxival vitték ki.⁷

⁵Budapest 08. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 87/2014. (IV. 06.), 90/2014. (IV. 07.), 91/2014. (IV. 11.), 93/2014. (IV. 11.) és 94/2014. (IV. 11.) határozatai.

⁶Lásd például: Budapest 07. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Bizottság 57/2014.(IV.09.) számú határozata, Budapest 10. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Bizottság 50/2014.(IV.12.) számú határozata, Budapest 01. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Bizottság 33/2014.(IV.08.) számú határozata, Győr-Moson-Sopron Megye 01. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Bizottság 50/2014. (IV. 12.) számú határozata

⁷Budapest 10. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Bizottság 50/2014.(IV.12.) számú határozata

A választási bizottságok megállapítása szerint a szavazatszámoló bizottságok mindent megtettek annak érdekében, hogy a mozgóurnák eljussanak a választópolgárokhoz, illetve a törvényben előírt 19 óráig visszaérkezzenek a szavazóköreibe. A mozgóurnát azok a szavazatszámoló bizottságok is útnak indították, amelyek tevékenysége kapcsán a választási bizottságok megállapították a Ve. rendelkezéseinek megsértését.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – az Abtv. 1. § (2) és (3) bekezdésében foglaltak szerint – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, valamint a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény rendelkezései végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

2. Az érintett alapvető jogok 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 alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira

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”. A testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket”.

A hivatkozott határozatokban foglaltakkal összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, 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 határozataiban tett megállapításokat és kifejtett következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. 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.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] 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.

2. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a választójogot. Megállapítása szerint a választójog az Alaptörvényben – korábban az Alkotmányban – elismert, a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló alapvető jog.

A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát. Ezzel szemben az Alaptörvény nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik, pusztán a saját akarat-elhatározásából – törvényben meghatározott feltételektől függetlenül – a választásokon jelöltként elinduljon.

A választójog érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és törvényben határozza meg annak módját, rendjét, valamint garanciáit. A választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania. A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná.

Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről nem tartalmaz részletes rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Az Országgyűlés ezért széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási eljárás szabályainak megállapítása során, beleértve a szavazás szabályait is. E döntési szabadság azonban csak az Alaptörvény keretei között gyakorolható, a törvényhozó úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az állam széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. [1/2013. (I. 7.) AB határozat, 63/B/1995. AB határozat]

3. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése alapján Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e rendelkezésének értelmezésekor a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményben szereplő meghatározást vette alapul. Eszerint fogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását. Ez a definíció magában foglalja azt az esetet, amikor a személy fogyatékos állapota veleszületett, és azt is, amikor az egészségkárosodás az idő előrehaladtával vagy például baleset miatt következik be. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az fogyatékossgal élő személyeket védő intézkedések meghozatala az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdéséből fakadó állami kötelezettség.

A védelem hangsúlyozása azt jelenti, hogy az állam nemcsak az egyébként az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó alapjog-védelmi kötelességének kell, hogy eleget tegyen, hanem az esélyegyenlőség érdekében további intézkedések megtételére is köteles. A már meglévő intézkedésekkel szemben az Alaptörvénynek ezek a szakaszai – az egyenlőség végső alapját adó egyenlő emberi méltóságra tekintettel – azt a tartalmi követelményt állítják, hogy elő kell segíteni a rászorulóknak mielőbbi, teljes és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét.

Tekintettel arra, hogy az esélyegyenlőségi céllal bevezetett intézkedésekre senkinek nincs alapvető joga, az ilyen „külön intézkedések” esetében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő garanciákat (a jogbiztonságot, a normavilágosságot, az intézkedések változásakor a kellő felkészülési idő követelményét) kell figyelembe venni alkotmányossági mércéként. [40/2012. (XII. 6.) AB határozat]

4. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint e rendelkezés a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében garantálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Az Alkotmánybíróság fenntartja azt a korábbi megállapítását, hogy a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása minden „vállalt” nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Ezt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell. [1/2013. (I. 7.) AB határozat] A mozgóurnás szavazást a mozgásukban fogyatékoságuk miatt gátolt személyek is igényelhetik. Szükséges ezért azt is vizsgálni, hogy biztosított-e a Ve. rendelkezéseinek összhangja Magyarország a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményből (a továbbiakban: Egyezmény) eredő kötelezettségeivel.

Az ENSZ által 2006. december 13-án elfogadott Egyezményt Magyarország az elsők között ratifikálta és hirdette ki törvényben. Az Egyezmény – a bekövetkezett paradigmaváltás következtében – úgy tekint a fogyatékosággal élő emberekre, mint önálló életvitelre képes személyekre, még ha ehhez valamilyenfajta támogatásra is van szükségük. Az Egyezmény elismeri, hogy a fogyatékoság a fogyatékosággal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben. A fogyatékoság oka tehát nem az emberben keresendő, hanem a fogyatékosal élő embert körülvevő környezetben.

Az Egyezmény preambuluma h) pontja szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése.

Az Egyezmény 2. cikke értelmében a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetésnek minősül a fogyatékoságon alapuló bármilyen különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását is.

Az Egyezmény 29. cikke alapján a részes államok másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékosággal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét. Egyebek mellett biztosítják, hogy a fogyatékosággal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve jogukat és lehetőségüket a szavazásra és választhatóságra, többek között azáltal, hogy:

- a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok megfelelőek, hozzáférhetők és könnyen érthetők,
- védik a fogyatékossgal élő személyek azon jogát, hogy a választásokon és népszavazásokon megfélemlítés nélkül, titkosan szavazhassanak, és hogy szabadon megválaszthatók legyenek, hogy ténylegesen tisztséget, kormány szintű közhivatalt viselhessenek, és hogy szükség esetén lehetővé teszik a segítő és új technológiák igénybe vételét,
- garantálják a fogyatékossgal élő személyek, mint választók, szabad akaratnyilvánítását, továbbá e célból szükség esetén – saját kérésükre – lehetővé teszik, hogy a szavazás során egy általuk választott személy legyen segítségükre.

3. A vizsgálat ügy érdeme tekintetében

Az országgyűlési választásokon több évtizede lehetőség van arra, hogy a mozgásukban korlátozott választópolgárokat szavazatuk leadása érdekében a szavazatszámoló (a korábbi terminológia szerint a szavazatszedő) bizottságok tagjai keressék fel. Előrelépésként értékelem, hogy az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán már nemcsak mozgóurnát lehetett kérni, hanem minden településen akadálymentes szavazóhelyiségnek is rendelkezésre kellett állnia. A mozgóurna szavazásra azonban kényszerűségből továbbra is rászorultak azok, akiket egészségi állapotuk, fogyatékossguk vagy fogvatartásuk gátolt abban, hogy felkeressék a szavazóhelyiséget.

A választási kifogásokból, jogorvoslatnak nem minősülő bejelentésekből és a választási bizottságok határozataiból kitűnik, hogy a 2002., 2006. és 2010. évi országgyűlési választásokon sem jutott el a mozgóurna minden szavazókörben az azt igénylő, mozgásukban gátolt választópolgárokhoz.

A korábbi évekhez hasonlóan az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán sem tudták felkeresni a szavazatszámoló bizottságok tagjai a mozgóurnát igénylők jegyzékébe felvett valamennyi választópolgárt. A rendelkezésemre álló adatok szerint a szavazatszámoló bizottságok megpróbálták eljuttatni a mozgóurnákat a választópolgárokhoz. A választási bizottságok határozatai szerint ennek ellenére több szavazókörben nem tudták biztosítani a mozgóurnát minden erre jogosult és azt igénylő választópolgár részére. Ennek következtében voltak olyan mozgásukban egészségi állapotuk vagy fogyatékossguk miatt gátolt választópolgárok, akik nem gyakorolhatták aktív választójogukat.

Megállapítható tehát, hogy a mozgóurna szavazás szabályai sem a korábbi, sem a legutóbbi országgyűlési képviselő választások során nem érvényesültek megfelelően.

Vizsgálatomat a mozgóurna szavazás szabályainak alapjogi szempontú áttekintése érdekében folytattam, eljárásom tehát nem annak feltárására irányult, hogy hány választópolgár és mely szavazókörzetekben nem tudott szavazni mozgóurna hiányában.

A Ve. rendelkezései biztosítják a mozgásukban egészségi állapotuk, fogyatékossguk vagy fogvatartásuk miatt gátolt választópolgárok számára azt a jogot, hogy kérelmükre mozgóurna útján szavazhassanak. Ebből következően a mozgóurna biztosítása a szavazatszámoló bizottságok kötelező feladata, minden erre jogosult választópolgárt fel kell keresniük szavazásuk lehetővé tétele érdekében. Látszólag tehát a mozgóurna szavazás minden lényegi kérdését megfelelően szabályozta a törvényhozó. A jogi szabályozás vizsgálatakor azonban – az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban – kiindulópontnak tekintem, hogy az érvényesülő, hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az „élő jogot” vetem össze az Alaptörvény rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel.

1. Az állam a választójoggal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségéből következően a törvényi szabályozásnak minden választópolgár számára biztosítania kell az aktív választójog gyakorlásának lehetőségét. A törvényhozó tehát köteles megalkotni az alanyi jognak minősülő választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályokat és azok érvényesítésének garanciáit.

Magyarországnak a hivatkozott Egyezmény alapján is biztosítania kell, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen részt vehessenek a politikai életben és a közéletben, beleértve jogukat és lehetőségüket a szavazásra. Ez az állam kötelességévé teszi annak biztosítását is, hogy a szavazási eljárások hozzáférhetőek legyenek, szükség esetén segítő és új technológiák igénybevételével.

A Ve. rendelkezései szerint a szavazatszámoló bizottság legalább öt tagból áll. A visszaélések megelőzése, a választás tisztaságának megőrzése érdekében a mozgóurnát és a szavazólapokat a szavazatszámoló bizottság két tagja viheti ki a választópolgárokhoz. Abban az esetben, ha a szavazatszámoló bizottság szavazóhelyiségben jelen lévő tagjainak száma három alá csökken, a szavazást azonnal fel kell függeszteni.

A mozgóurnás szavazásban tehát csak olyan létszámban vehetnek részt a tagok, amely nem akadályozza a szavazatszámoló bizottság folyamatos munkavégzését a szavazóhelyiségben. Ezt azt jelenti, hogy a határozatképességhez minimálisan szükséges három tagon felül mozgóurnánként további két-két szavazóbizottsági tag munkájára is szükség van a szavazás törvényes lebonyolításához.

A szavazatszámoló bizottság három tagját és szükséges számban a póttagokat a települési önkormányzat képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitézését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti huszadik napon választja meg. A választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek további két-két tagot bízhatnak meg, akiket legkésőbb a szavazás napját megelőző tizenhatodik napon lehet bejelenteni.

A szavazatszámoló bizottság választott tagjainak létszáma tehát három fő, ezt nem lehet bővíteni. Abban az esetben azonban, ha megbízatásuk megszűnik, helyükbe a helyi választási iroda által kijelölt póttag lép. Póttag hiányában a képviselő-testület új tagot választ. Törvényben meghatározott esetekben arra is lehetőség van, hogy a szavazatszámoló bizottság a folyamatos munkavégzés biztosítása érdekében póttaggal egészüljön ki.

A Ve. nem határozza meg a póttagok számát, erről a helyi választási iroda vezetőjének személyi javaslata alapján a választás jogát gyakorló képviselő-testület dönt. A helyi választási iroda vezetője és a képviselő-testület köteles annyi póttag választásáról gondoskodni, amennyit a választás törvényes lebonyolítása igényel. A póttagok választásakor azonban nem lehet felmérni, hogy a szavazóhelyiségben végzett munka mellett várhatóan milyen feladat hárul majd a szavazatszámoló bizottságokra, hiszen ekkor még nem ismert a mozgóurnát igénylő választópolgárok száma. A póttagok választásakor azt sem tudhatják a képviselő-testületek, hogy hány tagot delegálnak majd a jelölő szervezetek és független jelöltek, illetve közülük hányan fognak ténylegesen részt venni a munkában. Az eddigi választások során ugyanis számos esetben előfordult, hogy a megbízott tagok lemondtak, és nem delegáltak a helyükbe új tagokat. Önmagában a szükséges számú póttag megválasztása még nem jelenti azt, hogy közreműködésükkel maradéktalanul el tudják látni a szavazatszámoló bizottságok a feladataikat, hiszen ők csak a törvényben meghatározott esetekben vehetnek részt a szavazás lebonyolításában.

A Ve. előírja, hogy ha a szavazatszámoló bizottság munkájában részt vevő tagok száma kevesebb mint öt, a helyi választási iroda vezetője a póttagok közül a bizottságot kiegészíti. Ha ilyen módon nincs lehetőség a bizottság kiegészítésére, akkor arról a területi választási iroda vezetője gondoskodik más település szavazatszámoló bizottsági póttagjának megbízásával. Ebből következően a helyi választási iroda vezetője a szavazatszámoló bizottságot kizárólag akkor egészítheti ki póttaggal, amennyiben annak munkájában 5 tagnál kevesebben vesznek részt.

A jogi szabályozás tehát nem teszi lehetővé a nem kijelölt szavazókör szavazatszámoló bizottságának kiegészítését a feladataik zavartalan és folyamatos ellátásához – például egyidejűleg több mozgóurna alkalmazásához – szükséges számú póttaggal, amennyiben ehhez öt tag munkája nem elegendő.

A Ve. rendelkezése alapján a kijelölt szavazókör szavazatszámoló bizottságát a helyi választási iroda vezetője a póttagok közül a szükséges számban további tagokkal egészíti ki, ha – az átjelentkező választópolgárokra tekintettel – a szavazókör névjegyzékében szereplő választópolgárok száma meghaladja a kilencszázat. A kijelölt szavazókörök esetében tehát látszólag kedvezőbb a szabályozás a többi szavazókörhöz képest. Ez a rendelkezés sem oldja meg azonban a felmerülő problémákat teljes körűen. Egyrészt ugyanis – amint erről az előzőekben már szó volt – a képviselő-testületek nem feltétlenül választanak annyi póttagot, mint amennyi szükséges lenne a kijelölt szavazatszámoló bizottság kiegészítéséhez. Másrészt, amennyiben az átjelentkező választópolgárok létszáma nem éri el a kilencszáz főt, a kijelölt szavazókör szavazatszámoló bizottságának kiegészítésére akkor sem nyílik lehetőség, ha a mozgóurnát igénylő választók jegyzékében szereplő választópolgárok nagy száma ezt indokoltá tenné. Ez a helyzet különösen akkor állhat elő, ha egy adott településen vagy kerületben több fekvőbeteg szak-ellátó gyógyintézmény vagy ápolást, gondozást nyújtó szociális intézmény működik, így az átjelentkező választópolgárok nagy része mozgóurnát is igényel.

A jogi szabályozás tehát a kijelölt szavazókörökben sem teszi lehetővé a szavazatszámoló bizottság póttagokkal történő kiegészítését minden olyan esetben, amikor ez a feladataik zavartalan és folyamatos ellátásához – például egyidejűleg több mozgóurna alkalmazásához – szükséges lenne.

A választások tapasztalatai arra hívják fel a figyelmet, nem biztosított, hogy a mozgóurnát igénylők jegyzékébe felvett választópolgárok – közöttük a fogyatékossgal élő személyek – ténylegesen leadhassák szavazatukat. Ennek oka, hogy a szavazatszámoló bizottságok tagjaik létszámából adódóan nem feltétlenül tudják mozgóurnával felkeresni az érintett választópolgárokat a szavazásra nyitva álló időkeretben.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Ve. nem tartalmazza megfelelően a mozgásukban gátolt – közöttük a fogyatékossgal élő – választópolgárok aktív választójoga gyakorlásának lehetőségét biztosító, azt elősegítő szabályokat. A jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethetően nem garantálható, hogy a mozgóurna igénybevételével valamennyi, a helyi választási irodák határozata alapján erre jogosult választópolgár a saját döntése alapján szavazhasson, és ez az állam a választójog általánosságából következő intézményvédelmi kötelezettségével, valamint a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének előmozdításával összefüggő alapjogi visszásságot okoz. A Ve. rendelkezései nem tesznek eleget annak a követelménynek sem, hogy nemzetközi egyezmény alapján is biztosítani kell a fogyatékossgal élő személyek választójoga gyakorlásának lehetőségét, többek között a szavazási eljárások hozzáférhetővé tételével is.

2. Az Alkotmánybíróság számos döntésében felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, így például a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte. A jogalkotó kötelessége azt biztosítani, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Amennyiben egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára, ami egyértelműen csorbítja a jogbiztonságot. A mozgóurna szavazás szabályainak vizsgálata e követelmények érvényesülése szempontjából is elemzést igényel.

2.1. A panaszokból, illetve választási kifogásokból kitűnően egyes választópolgárok a mozgásukban való gátoltságuk ellenére is felkeresték volna – akár segítséggel – a szavazóhelyiséget, ha időben értesülnek arról, hogy a mozgóurnát nem tudják eljuttatni hozzájuk.

Ez azonban annyiban nem helytálló felvetés a részükről, hogy a szavazás napján már lezárt szavazóköri névjegyzékbe nem vehető fel az, aki a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékében szerepel. A mozgóurnára jogosult választópolgárok tehát nem adhatják le szavazatukat szavazóurnába.

A törvényi szabályozás azonban nem zárja ki, hogy a szavazóhelyiség épületében történjen a mozgóurnás szavazás, amint ez elő is fordult a legutóbbi országgyűlési választások során.⁸ Álláspontom szerint nincs tehát jogi akadálya annak, hogy a mozgóurnát igényelt választópolgár a szavazóhelyiség épületében található vagy oda visszaérkezett mozgóurna útján szavazzon. Erre akkor van lehetőség, ha ez nem akadályozza a szavazóurnás szavazás folyamatosságát. A mozgóurnás szavazás lebonyolításában tehát a szavazatszámoló bizottság két tagjának kell közreműködnie, és ezalatt a szavazóhelyiségben biztosítani kell a határozatképességhez szükséges három tag munkavégzését.

A mozgásban való gátoltság nem feltétlenül jelent mozgásképtelenséget, így mozgóurnát az is igényelhet, aki nehézséggel vagy segítséggel ugyan, de fel tudja keresni a szavazóhelyiséget. A választópolgár kerülhet olyan élethelyzetbe, amikor nem tud folyamatosan akár 12 órán át a kérelmében megadott címen tartózkodni, hogy ott várja a mozgóurnát. Előállhat olyan kivételes eset is, amikor a választópolgár mozgásában való gátoltsága már nem áll fenn a szavazás napján, sőt a mozgóurna iránti kérelmében megadott tartózkodási helyen nem is szavazhat, mert például aznap elbocsátják a gyógyintézetből vagy megszüntetik az előzetes szabadságvesztését.

A mozgóurna egy segítő intézkedés, amely azt kívánja lehetővé tenni, hogy minden választópolgár szavazhasson. Ebből következően, *ez a segítő jelleg kérdőjeleződne meg*, ha az a mozgóurnát igényelt választópolgár, *aki mozgásában való gátoltsága ellenére felkeresi a szavazóhelyiség épületét, nem szavazhatna ott mozgóurna útján* – adott esetben megvárva annak visszaérkezését – hanem aktív választójoga gyakorlása érdekében paradox módon vissza kellene mennie a kérelmében megadott címre.

Ellentétes volna azonban e jogintézmény céljával, az esélyegyenlőség előmozdításával, ha a mozgásukban gátolt választópolgárok nem önkéntes döntésük alapján, hanem kényszerűségből keresnék fel a szavazóhelyiség épületét, mert a szavazatszámoló bizottságok csak így tudnák biztosítani számukra a mozgóurnát. Nincs azonban tudomásom arról, hogy az eddigi országgyűlési választásokon ilyen gyakorlat alakult volna ki.

2.2. A Ve. rendelkezései értelmében a szavazóhelyiségben szavazni a szavazás napján 6 órától 19 óráig lehet. A 19 órakor sorban álló választópolgárok azonban még szavazhatnak. A mozgóurnás szavazást úgy kell megszervezni, hogy a szavazatszámoló bizottság tagjai 19 óráig visszaérjenek a szavazóhelyiségbe a mozgóurnával. A mozgóurnába és a szavazóurnába leadott szavazatokat a titkosság biztosítása érdekében össze kell keverni.

A szavazatszámoló bizottság két tagja maga döntheti el, mely időpontig folytatják a szavazást úgy, hogy 19 óráig visszaérjenek a szavazóhelyiségbe a mozgóurnával. Szavazókörönként eltérő tehát, hogy hány órakor adhatja le szavazatát az utoljára felkeresett választópolgár, illetve a választás befejezés előtt mennyi idővel viszik még ki a mozgóurnát. A választási bizottságok határozatából kitűnik, hogy volt olyan szavazókör, ahol nem tudták megszervezni valamennyi erre jogosult választópolgár mozgóurnás szavazatának leadását, ugyanakkor a mozgóurna már nem sokkal 18 óra után visszaérkezett a szavazóhelyiségbe.

A mozgóurnás szavazás lényegesen időigényesebb a szavazóhelyiségben zajlónál, hiszen egyrészt fel kell keresni a választópolgárokat, másrészt jellemzően hosszadalmasabb a szavazólap kitöltése is.

⁸ Budapest 08. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 2014. április 6-án kelt jegyzőkönyve szerint egy választópolgár a szavazóhelyiségben szembesült azzal, hogy akarata ellenére, más által beadott kérelem alapján felvették a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékbe. A szavazás napján a szavazóköri jegyzékbe már nem lehetett átvenni, ezért a szavazatszámoló bizottság engedélyezte számára, hogy a szavazóhelyiségbe visszaérkezett mozgóurnába adja le szavazatát.

A törvényi szabályozás ennek ellenére nem teszi lehetővé, hogy – a szavazóhelyiségben sorban állók analógiájára – a mozgóurnába 19 óráig leadott szavazatok akkor is érvényesnek minősüljenek, ha a szavazatszámláló bizottsági tagok csak a szavazás befejezésének törvényi határidejét követően érkeznek azokkal vissza a szavazóhelyiségbe.

A mozgóurna 19 óra utáni visszaérkezése a szavazóhelyiségbe nyilvánvalóan késleltetné a szavazás lezárását. Ám megfelelő szervezéssel ez nem járna nagyobb késedelemmel, mint amikor a szavazás befejezésének időpontját követően a még sorban álló választópolgárok leadhatják szavazatukat.

A mozgóurnás szavazatok „bevárása” ugyanakkor nem hátráltatná az eredmény megállapítását, hiszen erre egyébként is csak azt követően van lehetőség az országgyűlési egyéni választókerületekben, miután megérkeztek a Nemzeti Választási Irodától az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok zárt borítékos szavazatai.

Amennyiben a mozgóurnát a szavazás befejezésének időpontjáig kötelező volna kivinni, ez sem garantálná, hogy egészen 19 óráig ténylegesen leadható legyen a szavazat, hiszen a mozgóurna akár úton is lehetne ekkor a választópolgár felé. Alkotmányossági szempontból azonban más megítélés alá esik, ha a szavazatszámláló bizottsági tagoknak törvényben meghatározott időpontig kötelességük felkeresni a mozgásukban gátolt választópolgárokat, mintha ez szabad mérlegelés körébe tartozik.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Ve. lehetőséget ad a szavazatszámláló bizottságok szubjektív döntésére abban a kérdésben, mely időpontig kötelesek kivinni a mozgóurnát a választópolgárokhoz. A hatályos jogi szabályozás tehát a jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára vezethet.

A jogi szabályozás jelentésében feltárt hiányosságai kizárólag jogalkotás útján orvosolhatók. Intézkedéseim megfogalmazásánál tekintettel vagyok az Alkotmánybíróság azon megállapítására, mely szerint a jogalkotó kötelessége, hogy biztosítsa a választójog közvetlen és személyes gyakorlásának jogi feltételeit, valamint megteremtse ennek az alkotmányos követelményekkel összhangban álló technikai feltételeit. Ez akár olyan új megoldásokat is jelenthet, amelyek egészben vagy részben kiválthatják a mozgóurnát, mint például az elektronikus úton való szavazás.

Az ombudsman intézkedés kezdeményezési joga csak arra irányulhat, hogy a választáshoz való jog, mint alapjog minél szélesebb körben érvényesüljön, arra azonban nincs lehetősége, hogy az egyes választási eljárési módszerekre javaslatot tegyen.

Mindezek alapján azt az intézkedést tartom célszerűnek, hogy a Nemzeti Választási Irodát keresem meg, amelynek törvényben meghatározott feladata kutatások végzése a választási eljárás módszerei és eszközei fejlesztési lehetőségeinek témakörében, valamint javaslatot tehet a választásokat érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Nemzeti Választási Iroda vezetőjét*, hogy – Nemzeti Választási Bizottsággal együttműködve – a Ve. 76. § (1) bekezdés j) és l) pontjában biztosított feladatkörében tekintse át a jogi szabályozás jelentésben feltárt hiányosságait és e megállapítások alapján fontolja meg a szükséges törvényi rendelkezések módosításának kezdeményezését.

Jelentésemet figyelemfelhívó jelleggel megküldöm az Országgyűlés elnökének és a Kormány a választás törvényi szabályozásának előkészítéséért felelős tagjának is.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2651/2014. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

A Társaság a Szabadságjogokért civil szervezet (a továbbiakban: TASZ) azért fordult hozzám panasszal, mert több jelzés érkezett hozzájuk egy budapesti lakóotthonban történekről, ahol a bentlakó értelmi fogyatékos és látássérült személyek alapvető jogait rendszeresen megsértik; az intézmény vezetősége korlátozza a lakókat a lakóotthonból való kijárásban, és a kapcsolattartáshoz való joguk gyakorlását illetően. A jelzések szerint a lakóotthon vezetője saját vallásos világnézetét erőlteti a lakókra, akiknek akaratuk ellenére is imádkozniuk kell pl. étkezések megkezdésekor. A panasz alapján felmerült az emberi méltósághoz való jog, továbbá a vallásszabadsághoz, a szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog, valamint a fogyatékossgal élő személyek védelmét érintő követelmény sérelmének gyanúja.

Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek során munkatársaim helyszíni ellenőrzést folytattak az otthonban, valamint áttanulmányoztuk a rendelkezésre bocsátott intézményi dokumentumokat, közöttük a lakóotthon alapító okiratát, működési engedélyét, szervezeti és működési szabályzatát, éves beszámolóját és házirendjét. Mindezeket túl, bekértük az otthonban foglalkoztatott dolgozók bértábláját, valamint a kormányhivatal tájékoztatását kértük korábbi vizsgálataink tapasztalatairól.

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) hatályba lépésének eredményeként hazánkban nemzeti megelőző mechanizmusként 2015. január 1-jétől az alapvető jogok biztososa fog eljárni.

A Jegyzőkönyv 4. cikke kimondja, hogy minden részes állam köteles lehetővé tenni a látogatásokat a nemzeti megelőző mechanizmus keretében, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló bármely helyen, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. A látogatások célja az, hogy szükség esetén megerősítsék az említett személyek védelmét a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetésekkel szemben. A Jegyzőkönyv alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.

Fentiekre tekintettel jelen vizsgálat a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására való felkészülést is szolgálta.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog: *Magyarország független, demokratikus jogállam.* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja: *Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.* [Q) cikk (2)-(3) bekezdés]

- Az emberi méltósághoz való jog: *Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.* [II. cikk]
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma: *A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.* [XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés]
- Fogyatékosággal élők védelme: *Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.* [XV. cikk (5) bek]
- Gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága: *Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.* [VII. cikk (1) bekezdés]
- Szabad mozgás és tartózkodás szabadsága: *Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.* [XXVII. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet

A megállapított tényállás

A beadvány kitért arra is, hogy a lakók közül többen is tartós félelemben élnek, mivel a lakóotthon vezetője fenyegetésekkel és büntetésekkel tart rendet, emelt hangon beszél a lakókkal, és büntetésként, illetve fegyelmezésként több esetben olyan szankciókat alkalmazott, amelyben a lakók magántulajdonát vette vagy zárta el. A jelzések szerint a lakóotthon vezetősége indokolatlanul és aránytalanul beavatkozik a lakók magánéletébe – fenyegetésekkel, nyomásgyakorlással veszi rá őket az általa preferált életvezetési döntések meghozatalára.

A panaszban kiemelték, hogy a lakók fogyatékoságából, a lakhatási lehetőségeik korlátozottságából, valamint az ezekből fakadó kiszolgáltatottságukból adódóan a fenti körülmények súlyosabban érinthetik őket, mint egy érdekérvényesítésben kellő kompetenciával bíró, lakó- és tartózkodási helyét szabadon megválasztó személyt. Ezért esetükben álláspontjuk szerint az erőltetésnek vagy kényszerítésnek olyan enyhe mértéke is az egyes alapvető jogok sérelmét eredményezheti, amely más helyzetben nem feltétlenül alapozná meg az alapvető joggal összefüggő visszásságot.

I. Az intézményről

„Értelmes Életért” Alapítvány fenntartásában működő Értelmileg Sérült Vak Fiatalok Tartós Bentlakást Nyújtó Otthona – 1151, Budapest, Gubó u. 8.

Az otthon a főváros XV. kerületének zöldövezeti részén található, több szintes (pince/alagsor, földszint, emelet), hajdan bölcsőde-óvodaként működő, 2002-től az „Értelmes Életért” Alapítványnak (a továbbiakban: Alapítvány) ingyenesen használatba adott, önkormányzati tulajdonú épület. A lakóotthont létrehozó Alapítvány 1992 óta működik, célja a többszörösen hátrányos helyzetben lévő, halmozottan sérült, vak gyermekek és fiatalok segítése, életük minőségének javítása, az olyan családok segítése, akik nehéz anyagi körülmények közé kerültek és középsúlyos értelmi fogyatékos, vak gyermeket nevelnek. A kiemelten közérdekű célra létrehozott nyílt alapítvány országos kiterjedésű, közhasznú minősítésű, határozatlan időre létesített szervezet.

Az intézmény közvetlen környezete, udvara és az épületegyüttese megfelel az itt nyújtott szolgáltatásokhoz kapcsolódó igényeknek, a vonatkozó jogszabályi követelményeknek. A kaputól mindössze 20 méternyi távolságra van a legközelebbi buszmegálló, a környező utcák csendesek, a környék zöldövezeti, családias. Az intézmény építészeti megoldásai részben teszik lehetővé az akadálymentes közlekedést. A bejárathoz a lépcsőfeljáró mellett rámpa is vezet, s az épület teljes területén érzékelhető jelzéseket, vezetősávokat helyeztek el a járófelületeken. Az udvar növényzete és bútorzata ápolott, rendezett, a beltéri folyosók (is) tiszták. A foglalkoztató műhelynek, étkezőnek, orvosi szobának, közösségi együttlétre szolgáló helyiségnek helyet adó földszinti épületrész teljes mértékben akadálymentesített. Az emeleti épületrészben található lakószobák, vizesblokkok küszöbmentesítése még nem történt meg, de a dolgozók és a lakók beszámolóí alapján a küszöbök nem akadályozzák őket az épületen belüli mindennapi közlekedésben. Az emeletre lépcsőjáró szerkezettel is fel lehet jutni, bár az intézményvezető elmondása szerint a lakók ezt az eszközt nem használják.

Az intézményben egyaránt biztosítottak az éjszakai és nappali tartózkodásra, személyi tisztálkodásra (az épületben 8 zuhanyzó, 1 fürdőkád és 10 illemhely található), étkezésre, közösségi együttlétre és tevékenységekre (társalgó, foglalkoztató), mentális gondozásra, egészségügyi ellátásra (orvosi szoba, betegszoba) valamint látogatók fogadására szolgáló helyiségek. A személyzet külön irodahelyiségben végzi az adminisztratív tevékenységet, ahol zárható iratszekrényben őrzik a dokumentumokat.

A berendezés, a bútorzat a lakók életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának megfelelő. A közös helyiségekben elhelyezett berendezési tárgyak az intézmény tulajdonát képezik, a lakószobákban használatos bútorokat is az intézmény biztosítja, a lakószobák berendezése viszont változatos, a lakók egyéni igényei szerint kialakított, de jellemzően jól felszerelt, ízléses, megfelelő bútorzattal ellátott szobákról van szó. A helyiségek, szobák tisztasága, rendezettsége, a higiénés körülmények megfelelőek. Látogatók fogadására – a házirendben szabályozott módon – a lakószobákban, a közösségi helyiségekben, jó időben a teraszon, vagy a kertben van lehetőség, elmondások szerint jellemzően a közösségi helyiségekben találkoznak látogatóikkal a lakók.

Az intézményben dohányozni kizárólag az arra kijelölt dohányzóhelyen megengedett; a faliújságra kifüggesztve hozzáférhető az ellátottjogi képviselő neve és elérhetőségei, az intézményi önköltség számítása, az intézményi térítési díj összege, valamint a házirend. A szociális foglalkoztatás keretében végzett tevékenységhez (kézi szövés) a tárgyi eszközök (szövísszék, alapanyagok) biztosítottak, a foglalkoztatás céljára szolgáló helyiség tágas, tiszta, rendezett, átszellőztethető, a foglalkoztatottak egymást a munkavégzésben nem akadályozzák.

Az alapító okirat szerint az intézmény célja az enyhe és közép fokban sérült értelmi fogyatékos vak, autista fiatalok és felnőttek segítése; életük minőségének javítása, részvétel olyan körülmények megteremtésében, amelyek között emberhez méltó életet élhetnek.

E célok elérése érdekében az Alapítvány a gyermekek szüleinek, illetve az érintett felnőttek részére jogi felvilágítást, ügyeinek elintézésében segítséget nyújt. Részt vesz az intézményesen nem gondozott gyermekek felkutatásában és – amennyiben arra lehetőség van – elhelyezésükben. A munkatársak segítséget nyújtanak a felnőtté váláshoz, az önálló élet megkezdéséhez. Támogatnak minden olyan kezdeményezést, amellyel az alapítványi célok megvalósítása elősegíthető.

Az alapítványi vagyont az érintett gyermekek, fiatalok és felnőttek oktatására, körülményeinek javítására, segélyezésére, az intézmény működtetésére, fenntartására, üzemeltetésére, felújítására, karbantartására, eszközök vásárlására, óvodai, iskolai, szakiskolai, és diákotthoni ellátásuk támogatására, valamint táboroztatásra fordítja.

Lehetőségeik szerint próbálják megoldani a halmozottan sérült vak fiatal elhelyezkedését, foglalkoztatását is.

„Az otthonban évente két tábort szerveznek, ezzel örömet szereznek gyermekeknek, fiataloknak és szabadságot a még dolgozó szülőknek. Speciális eszközök vásárlásával és két terem átépítésével segítették az iskoláskorú gyermekek oktatását, miközben tárgyalásokat folytattak az önkormányzattal és a szociális tárcával a Vakok Állami Intézete iskolájából kikerülő fiatalok elhelyezése érdekében. A családban élő fogyatékos fiatalok a megfelelő foglalkoztatás és a sorstársi közösség hiánya miatt ugyanis leépülnek, tájékozódni is elfelejtenek, és nem utolsósorban jelentős pszichés és fizikális terhelést jelentenek az olyan családokban, ahol a szülő is segítségre szorul. Tekintettel arra, hogy a szakárca annak idején nem tudta vállalni a fiatalok elhelyezését, az Alapítvány fő céljaként tűzte ki azt.” – olvasható az intézmény honlapján, a bemutatkozó sorokban.

II. Tények az intézményvezetővel folytatott beszélgetés, valamint a bekért dokumentáció alapján

Az intézményvezető elmondta, hogy az Alapítványt 1992-ben édesanyja hozta létre vak és értelmi sérült gyermekek segítésére. Az intézményben élő fiatalokat a munkavégzést illetően 2 csoportba osztják: szinten tartó és fejlesztő csoportba.

A lakók túlnyomó többsége (98%-a) cselekvőképességet kizáró (elvétve korlátozó) gondnokság alatt áll; tekintettel arra, hogy a vezető nem vállalja a gondnoki feladatokat, azt jellemzően hivatásos gondnokok látják el. A lakók átlagéletkora 28 év.

Az intézmény által foglalkoztatott 28 munkatársból 10 fő a szakszemélyzethez tartozik, 18 fő pedig kisegítő személy. Az Alapítványnak önkéntesek is besegítenek.

A vezető fontosnak tartja a testi, lelki egészséget; amint megjegyezte: „*a jogok és a kötelezettségek egyensúlyát*”. Az intézményben tehát a többség által elfogadható szabályok érvényesülnek. Az otthon által nyújtott szolgáltatások minőségének állandó színvonalát igyekeznek biztosítani. Volt arra példa, hogy *romló egészségi állapota* miatt a gondnokság alatt álló lakót – gondnokával való közös megegyezéssel – másik intézményben helyezték el.

Az intézmény vezetője arra a kérdésre, hogy agresszió, bántalmazás előfordult-e az otthonban, válaszként saját attitűdjére hivatkozott. Szerinte az általa gyakorolt meglehetősen határozott fellépés nem igényel további kontrollt, az az esetleges konfliktust megoldja.

III. Az intézmény lakóival folytatott beszélgetésekből

A helyszíni látogatás keretén belül munkatársaim 12 bentlakó fiatallal készítettek interjút hétköznapi életükről, az ellátás színvonaláról, a lakhatás körülményeiről.

A válaszadó fiatalok valamennyien a Vakok Állami Intézetéből (Vakodából) kerültek a lakóotthonba, látás- és enyhe-, illetve középsúlyos értelmi fogyatékossgal élnek. A 20 és 35 év közötti fiatal férfiak és nők szoros napirend alapján élnek: reggeli után 8 órától délután 3 óráig szőnyeget szőnek; 12.30-kor ebédelnek, délután ismét szövőszékhez ülnek, vagy szövőanyagot készítenek elő, majd fejlesztő foglalkozáson vesznek részt, tornáznak, olvasnak.

A fiatalok által szőtt szőnyeget piacon árulják, többen aktívan közreműködnek az árusításnál is.

A 18 órai vacsorát követően történik az esti tisztálkodás, olvasnak, számítógépeznek. A lakóknak saját zenekara van, sokat gyakorolnak és készülnek a koncertekre, büszkék eredményeikre, minden alkalommal izgatottan várják a következő zenei rendezvényt.

A megkérdezett fiatalok bár szorosnak tartják a napirendet, és alkalmanként túl soknak a munkát, nem igényelnek változatosságot és nagyobb rugalmasságot. *A szobafelelőssel való egyeztetést követően mindenkinek lehetősége van a lakóotthonból való kijárára* – ilyen esetekben kísérővel mehetnek ki a fiatalok sétálni, fagylaltozni, vagy a boltba vásárolni. Az elmondások alapján a kísérővel való kijárást a fiatalok nem érzik korlátozásnak, mert az önálló közlekedés sokuk számára komoly gondot jelentene, amitől tartanak. Szintén a szobafelelős dolga a pénzkezelés és pénzkiutalás, amit kérésre minden további nélkül meg is tesz.

Az ebédet a közeli Fóti Kastély étteremből szállítják a fiataloknak. Az étel minőségével és mennyiségével kapcsolatban nem számoltak be kifogásokról.

Aktív hitélet folyik az otthonban, több lakó jár misére, és imádkozik rendszeresen, de mindez nem kötelező, valamennyi megkérdezett lakó egybehangzó elmondása szerint a vallásgyakorlás önkéntes alapon történik, annak mellőzése nem jár semmilyen hátránnyal.

A családdal, rokonokkal való kapcsolattartás körében a lakók nem számoltak be nehézségekről. A közelmúltban történt azonban egy incidens¹, ami miatt az intézményvezető mindenkinek megtiltotta egy korábbi bentlakóval való beszélgetést – mert az nagyon felzaklatta a fiatalokat –, de ez a korlátozás csak ideiglenes volt.

Több fiatal rendelkezik saját mobiltelefonnal, amit a munkaidőn kívül szabadon használhatnak, illetve van internet hozzáférésük, ami lehetővé teszi a skype-on való kommunikációt. Egy alkalommal az intézményvezető büntetésből véglegesen elvette az egyik fiatal internet-hozzáférést, aminek az volt az előzménye, hogy az érintett fiatal belenyúlt a konnektorba. (Rövid, büntető szándékú megvonása után az érintett fiatal visszakapta internet-elérését.)

A fiatalok személyes tárgyaikat, magántulajdonukat a szobájukban tarthatják, saját szekrényük, fiókjuk van, azok háborításáról nem számoltak be. A lakóotthonban jelenleg egy szerelmes pár él közös szobában, elmondásuk szerint intim környezetben, magánéletük tiszteletben tartása mellett.

Egybehangzóan pozitív választ adtak a fiatalok arra a kérdésre, hogy konkrét panaszait, kéréseit a lakóotthonban meg tudják-e oldani. A szobafelelősnek történő jelzést követően a problémákat megbeszélik és megoldják, negatív tapasztalatokról nem számoltak be. Egyik társukkal kapcsolatban a közelmúltban kialakult konfliktus kapcsán előfordult, hogy az intézményvezető kiabált és határozott hangon utasított rendre. Fenyegetésre, büntetésre, bántalmazásra utaló körülményekről a fiatalok nem adtak jelzést.

Az otthonban működik lakóönkormányzat, amely havonta egyszer összeül, ezen alkalmakkor is felhozhatják problémáikat, lehetőség nyílik megbeszélni azokat, az ott összegyűjtött kérdéseket pedig átadják az intézményvezetőnek.

Az intézményvezetőt és a segítőkét nagyon tisztelik, felnéznek rájuk, feltétel nélkül szót fogadnak nekik. Beszámoltak arról, hogy az intézményvezető nem szereti a lustaságot, és ha valamiért nem vállalják a felelősséget.

Az intézményvezető néha szokott kiabálni, de ezt nem élik meg fenyegetésként vagy félelemkeltésként, a vezetőtől, a segítőtől nem félnek. Összességében jól és biztonságban érzik magukat az intézményben.

¹ http://tv2.hu/musoraink/az_ugy/32085_ertelmes_eletert_alapitvany.html
<http://www.rtlklub.hu/musorok/fokusz/cikkek/550113>

IV. Az intézmény munkatársaival folytatott beszélgetésekből

A rendelkezésre álló információk szerint 10 fő szakszemélyzet dolgozik státuszban, és 18 fő segítő végez önkéntes tevékenységet az intézményben. A helyszíni vizsgálat alkalmával öt dolgozóval készítettek egyenként személyes interjút munkatársaim.

Gyógypedagógus, 2 éve dolgozik az intézményben, státuszban.

Hétköznapokon délután 13 és 20 óra között dolgozik, hétvégéken 12 vagy akár 24 órát, ha öt osztják be. Jelenleg szomatopedagógus képzésen vesz részt, az első diplomája szociálpedagógus. Szeret itt dolgozni. Az intézményvezetővel jól megértik egymást, minden problémát, helyzetet meg tud vele beszélni a szakmai értekezleteken (1 alkalom/hó). Az un. napi, kísértékezleteken az aktuális kérdéseket beszélnek meg. Ha szakmai érvek merülnek fel a vezető meggyőzhető valamely intézkedés szükségességéről. Kérdésre elmondja, hogy kifejezetten szakmai (fogyatékosügyei) kérdésekben is a vezető dönt, azonban ekkor is meg kell győzni a szakmai érvek helyességéről. Úgy tudja, az intézményben pszichiáter nem rendel, azonban pszichológusuk van. Este 20 és 21 óra között énekórát tart azoknak, akik szeretnek énekelni, nagy sikerrel. *Szociálpedagógus, emelt szintű ápoló végzettséggel, egészségügyi vezető, 2007 óta dolgozik az otthonban*

Minden foglalkoztatásban részt vesz, amelyek 17 óráig tartanak. Elsősorban a tájékozódás képességét fejlesztik, amelyben jó eredményeket érnek el. Ugyanakkor fontos, a fiatal lányokat érintő kérdésekben sokszor megkeresik a lakók, így például lelki és szexuális kérdésekben, de például kozmetikushoz is ő kíséri el a lányokat. Fontos kérdésre világított rá, amikor a testiség megjelenéséről beszélt a látásfogyatékos fiatalok tekintetében. Az intézményben egyébként igyekeznek mindent megbeszélni a fiatalokkal, ugyanakkor a kellő figyelem és a szabályszerű működés nagyon fontos.

Alapítói jogok gyakorlója, nyugdíjas, önkéntes, elmondása szerint – mindenek.

Naponta 8-18 óra között, néha 15 és 17 óra között dolgozik az intézményben. Minden napi tevékenységben részt vesz, a foglalkozások előkészítésében, az étkeztetésben, szívesen olvas fel a fiataloknak, amit ők nagyon szeretnek. Kíséri a lakókat uszodába, olykor lovakat, kutyákat hoznak az intézménybe akkor is szívesen segít. Nagyon örül, hogy az intézményvezetővel dolgozhat, az intézményben történt korábbi, kedvezőtlen események miatt nagyon sajnálja őt.

Konyhavezető – szakképzett élelmiszeripari szakember

Az étlap összeállítása és az egyéb élelmiszerek beszerzése a feladata. Mivel a főtí Kastély étteremből hozzák hétköznap az ebédet, csak hétvégén főznek az otthonban, főleg egyszerűbb ételeket. A reggeli 7.15-kor kezdődik, minden fiatalnak saját bögréje van, amelyeket jól tapintható módon jelöltek, ezzel is az önállóságot fejlesztik. Az ebédet 12.30-kor tálalják, délelőtt gyümölcs, az uzsonna mellé limonádét készít kifejezetten csak citromból. Mivel fontos, hogy a fiatalok ne legyenek elhízva, álláspontja szerint nagyon jelentős kérdés az élelmiszerek tápértéke, mennyisége. Mindezek miatt repetát indokolt esetben osztanak csupán, elkerülve az elhízás veszélyét. A jó kondíció érdekében nem csak a táplálkozást kontrolálják, hanem heti rendszerességgel kötelező a kondicionáló testmozgás (konditerem).

A főbejáratnál felállított automatából a lakók önállóan vételezhetnek – bolti áron – némi édességet és alkoholmentes italokat, kávé, kakaót. (Megjegyzni, hogy az automata beállításával nagymértékben nőtt a fiatalok pénzkezelési készsége, az önállóságuk tekintetben megbízható.) A vacsora 18 órakor kezdődik, amely gyakran virsli, kolbász vagy meleg szendvics. Egyéb külön diétás menü szükségtelen.

A konyhavezető ezen kívül lelki vezető is. Az un. fogadóórán minden fontos kérdést meg lehet vele beszélni, – bár minden segítőhöz fordulhatnak a lakók –, így például sokakat érdekelnek a szexualitással kapcsolatos kérdések. Ugyanakkor együtt imádkozik azokkal a fiatalokkal, akik ezt igénylik.

Eddig 3 fiatal keresztkedett meg, Erdő Péter bíborosnál voltak első áldozáson, amely rendkívül nagy élmény volt számukra. Jár pap is az intézménybe, de csak azok számára tart imaórát vagy 10-15 perces imádkozást, illetve beszélgetést, akik erre igényt tartanak, mindez 10 és 11 óra között, munkavégzés közbeni pihenőidőben történik. Egyéb hitéleti tevékenység nem folyik az otthonban. Ezzel együtt hallotta ő is, hogy a „Vakodába” járó fiatalok között elterjedt, hogy itt kötelező az imádkozás, de a konyha- és lelki vezető ezt határozottan cáfolta.

Pénzügyi szakember, 4 órás akkreditált státuszban, négy hónapja dolgozik az otthonban, amikor lehet, segítőként is vállal munkát.

„Ez egy tökéletes hely” – állítja, ahol fontosnak érezheti magát. Tervei szerint nyugdíjba vonulása után visszajön önkéntesnek.

Összetartó a dolgozói „csapat”, jók a munkafeltételek, a nyereséget fejlesztésekre költik, amelyben az intézményvezető és annak édesanyja – a korábbi intézményvezető – jelentős szerepet játszik.

Álláspontja szerint ez az intézmény azonban „balhésoknak” nem jó. Kérdésre ezt azzal magyarázza, hogy a konfliktusos helyzetek megoldása néhány alkalommal megoldható, állandóan azonban nem, nincs rá megfelelő személyzet.

A sétákra egy dolgozó megy két fiattal, ekkor kisebb vásárlásokat is intéznek a környékbeli boltokban. Úgy látja, ebben az intézményben „rendben van minden”.

Összefoglalva, a helyszíni vizsgálat alkalmával folytatott beszélgetések során, az intézmény megkérdezett munkatársai – köztük az önkéntes segítők is – egybehangzóan állították, hogy a fiatalok jó közérzete érdekében a *lelki vezetés és a fegyelem* a legfontosabb. Az esetleges konfliktusokat nagy empátiával, és azonnal kezelik, valamint legfontosabb céljuk a lakók *önálló életviteléhez* szükséges intézményen belüli körülmények megteremtése. Ezzel együtt fontosnak tartották, hogy jelenleg nincs az intézményben olyan ellátott fiatal, aki agresszív magatartásával ellehetetlenítené a napi működést, így ezt a helyzetet szeretnék fenntartani.

V. A felügyeleti szerv válaszából

A vizsgálat során megkerestem az intézmény felett felügyeleti jogkört gyakorló Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatalát (a továbbiakban: Kormányhivatal), és tájékoztatást kértem az elmúlt 3 évben folytatott, az Alapítványt, illetve az otthont érintő ellenőrzések eredményéről, intézkedéseikről.

A tájékoztatás szerint az elmúlt három év tekintetében az Alapítvány lakóotthona működésének ellenőrzését 2012. április 13-án a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) végezte. Az ellenőrzésre a szociális szolgáltatók és intézmények működési engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdése és a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 6. § a), d) pontja alapján került sor. A hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben a vizsgálat során feltárt hiányosságokat (személyi, pénzügyi, dokumentumokkal kapcsolatos) rögzítettek.

Az NRSZH 2012. május 7-én kelt végzésében 13 pontban szólította fel az intézményt a feltárt hiányosságok megszüntetésére. Ezek között egyebek mellett az (is) szerepelt, hogy a *fenntartónak gondoskodnia szükséges* az intézmény szakmai programjának kiegészítéséről, a lakószervezők módosításáról, illetve kiegészítéséről, valamint a vonatkozó jogszabályokban meghatározott személyi feltételek biztosításáról. A megjelölt határidőre elvégzendő intézkedéseket sorolva a végzés előírja többek között azt (is), hogy *az intézményvezetőnek gondoskodnia szükséges* az egyéni fejlesztési tervek félévente történő felülvizsgálatáról, továbbképzési terv elkészítéséről, valamint az intézményben alkalmazható korlátozó intézkedések szabályozásának kiegészítéséről.

2012. december 18-án kelt végzésében az NRSZH megállapította, hogy az intézményben feltárt hiányosságokat megszüntették – az intézményi dokumentumokat pontosították, kiegészítették, az ellátotti dokumentációra vonatkozó intézkedések a végzésben foglaltaknak megfelelően megvalósultak, valamint sor került a személyi és pénzügyi feltételek rendezésére is; így az NRSZH az eljárást megszüntette.

A Kormányhivatal 2014 májusában tervezett hatósági ellenőrzést az intézménynél, amelyre várhatóan 2014 szeptemberében kerül sor.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat a 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében pedig az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

2. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsman-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 teszteket.

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*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során 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 éllal 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 jobbiztonság 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.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

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 emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel 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.

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A gondolat, lelkiismeret, vallás szabadsága

Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság kérdéseit több döntésében elemezte. Az egyik határozatában az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az alkotmány a lelkiismereti és vallásszabadság három fontos elemét határozza meg: a hit és meggyőződés szabadságát; a vallásgyakorlás szabadságát, beleértve a negatív vallásszabadságot, vagyis a meggyőződés kinyilvánítása mellőzését is; végül az „együttesen” és „nyilvánosan” történő vallásgyakorlás szabadságát, vagyis a vallási gyülekezési és egyesülési szabadságot.²

Az első abortuszhatározatában az Alkotmánybíróság a lelkiismereti szabadság jogát az általános személyiségi jog egyik aspektusaként, a személyiség integritásához való jogként értelmezte. A lelkiismereti szabadság és a vallásszabadság külön is nevesített joga azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog érvényesülésének feltétele. A vallásszabadság három eleme közül a vallásgyakorlás joga (a hagyományos kultuszszabadság) a legfontosabb. A gondolat- és vallásszabadságra ugyanis a jog akkor képes hatást gyakorolni, ha a gondolat vagy a belső meggyőződés a vallás gyakorlásában megnyilvánul. Ez áll legközelebb a többi szabadságjoghoz, sőt e tekintetben a vallásszabadság a kommunikációs alapjogok körébe tartozik. E jogok „anyajoga”, a véleménynyilvánítási szabadság az alapjogok hierarchiájában az Alkotmánybíróság szerint megkülönböztetett helyet foglal el: „a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszigorítóan kell értelmezni”.³ Ez pedig vonatkozik a vallásszabadságot korlátozó törvényekre is.

Szabad mozgás és tartózkodás szabadsága

A mozgásszabadság fogalma szorosan kapcsolódik a személyes szabadság fogalmához. A strasbourgi szervek gyakorlata a mozgásszabadságot a személyes szabadságba – logikus módon – beleérti. Eszerint a mozgásszabadság a személyes szabadság egyik fokozata. A személyes szabadság korlátozása ugyanis általában értelemszerűen a mozgásszabadság kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozásával jár.⁴ A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.⁵

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékkal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, amely 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 Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

² 4/1993. (II.12.) AB határozat

³ 30/1992. (II.12.) AB határozat

⁴ Alapjogok, Alkotmánytan II.; Sári János - Somody Bernadette; Budapest, 2008.; 113. oldal

⁵ 60/1993. (XI.29.) AB határozat

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosja minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

Nemzetközi kötelezettségeink

A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 19. Cikke értelmében az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogukat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását: – a) a fogyatékossgal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni; – b) a fogyatékossgal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges; – c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak. *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 10. cikke* kimondja, hogy mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés

megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását. *A 45. cikk* szerint minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

3. Az ügy érdemében

A lelkiismereti és vallásszabadsággal az Alkotmánybíróság több döntésében foglalkozott. Az egyik legjelentősebb döntésében kimondta, hogy a lelkiismeret szabadsága *három elemet foglal magában – a hit (meggyőződés) szabadságát; a vallásgyakorlás szabadságát, beleértve a negatív vallásszabadságot, valamint – az együttesen és nyilvánosan történő vallásgyakorlás szabadsága révén – a vallási gyülekezési és egyesülési szabadságot is.* A három elem közül a vallásgyakorlás joga (a hagyományos kultusz-szabadság) a legfontosabb; ez áll a legközelebb a többi szabadságjoghoz is, sőt e tekintetben a vallásszabadság a kommunikációs alapjogok közé illeszkedik.

Ezt tudja a jog a legteljesebben biztosítani; sőt a vallásszabadság más összetevőit kifejező részjogoknak is ez szolgál közös nevezőjéül. Az Alkotmánybíróság ezen kívül a vallásszabadságot összefüggésbe hozta más alapjoggal is, így az emberi méltósághoz való joggal, a véleménynyilvánítás szabadságával. Az előbbivel kapcsolatban kimondta, hogy *a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele.* Az utóbbi kapcsán pedig rámutatott, hogy a gondolat- és vallásszabadságra a jog akkor képes hatást gyakorolni, ha a gondolat vagy a belső meggyőződés megnyilvánul. Ez a megnyilvánulás a vallás gyakorlása. [4/1993. (II. 12.) AB határozat]

A szabad mozgás és tartózkodás joga a korábbi Alkotmányban is szereplő személyes szabadságjog volt az 1989. évi XXXI. törvény után. Ennek indokolása alapján a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga magában foglalja a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot.

A Magyarország területén törvényesen tartózkodó személyek – magyar állampolgárok, érvényes úti okmányokkal rendelkező külföldiek stb. – belátásuknak megfelelően jogosultak a lakóhely, vagy tartózkodási hely önmaguk számára történő meghatározására, ebben nem korlátozhatók. Az Alaptörvény ezek közül az ország elhagyásának a jogát már a XIV. cikkben szabályozza, így az alapvető jog *a következő részjogosítványokból tevődik össze: az ország területén való szabad mozgás, a lakóhely szabad megválasztása, illetve a letelepedési szabadság.* Kétségtelen azonban, hogy a fentiek alapján a jog az Alaptörvény XIV. cikkében szereplő az ország elhagyásának a jogával, illetve a hazatérés jogával is szoros összefüggésben áll. Emellett *a mozgásszabadság szorosan összefügg a személyes szabadsággal is, hiszen ennek korlátozása eleve együtt jár a szabad mozgás jogának a korlátozásával is.* A Fot. – nemzetközi standardokra is figyelemmel – meghatározza azokat az alapelveket, amelyeknek az jogrendszer egészét áthatva érvényesülniük kell. A törvény 2. §-a értelmében az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékos kialakulásához vezet, illetve olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek. *A fogyatékos személyekkel kapcsolatos magatartás, tevékenység során úgy kell eljárni, hogy az a fogyatékos állapot rosszabbodását megelőzze, illetőleg annak következményeit enyhítse. A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.*

A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt. Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. A helyszíni vizsgálaton tapasztaltak és a lakókkal, munkatársakkal való beszélgetések alapján a következők állapíthatók meg. A lakók intézményi élete részletesen és határozott mértékben szabályozott. Rend és fegyelem érvényesül az étkezések, a munkavégzés idején, továbbá a szabadidő eltöltése alatt is. A fogyatékosággal élő fiataloknak ez a rendszer láthatóan és általunk is tapasztaltan nagy biztonságot ad; mivel életük nagy részét az intézményben, annak szabályozási keretei között élik, azt sokan nem is tudják másképp – intézményen kívül – elképzelni. A beszélgetések során az is kiderült, hogy a hitéleti tevékenység (imádkozás) valóban aktív, de nem kötelező, és a lelki gyakorlatokon, vallásos tartalmú beszélgetéseken való részvétel szabadon eldönthető. A lakókat elkísérik a környéken található templomba, illetve lehetővé teszik számukra a keresztelkedést és az első áldozást is.

A fiatalok minden alkalommal nagyon várják a szabadidős foglalkozásokat – ezek testedzés az alagsori konditeremben, alkalmanként lovaglás, úszás, de a hétköznapokon természetes a tévézés, internetezés. Jó időben kirándulás, nyaralás, koncertek illeszkednek a programjaikba. A saját mobiltelefonjukat és az intézmény telefonját szabadidőben, a munka befejezése után használhatják. A környék boltjaiba kísérettel (szobafelelős) mennek ki; mindezt a fiatalok nem érzik korlátozásnak, mert az önálló közlekedés sokuknak komoly gondot jelentene, amitől tartanak. A családdal, rokonokkal való kapcsolattartás körében a lakók nem számoltak be nehézségekről.

A lakóotthon működésének személyi feltételei tekintetében a helyszíni vizsgálat és a rendelkezésekre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy az ápoló-gondozó munkakört betöltő munkatársak közül többen nem rendelkeznek a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendeletben meghatározott szakmai végzettséggel. Kétséget kizáróan arról sem tudtam meggyőződni, hogy az intézményvezető – a Kormányhivatal 2012 májusában tett felhívásának megfelelően – teljesítette-e a szociális szakvizsgát.

A halmozottan sérült, látás- és értelmi fogyatékoságuk okán fokozottan kiszolgáltatott helyzetű fiatalok sorsának, életminőségének szempontjából meghatározó jelentőségű az életterükként szolgáló intézmény működésének, a számukra „a világot jelentő” szociális szolgáltatásnak a lehető legmagasabb szintű szakmaisága, s annak folyamatos frissítése, szinten tartása, illetve ezzel összefüggésben az intézményvezető és a dolgozók szakmai kompetenciája. A fogyatékosággal élő emberek állapotukból, élethelyzetükből eredő speciális igényeinek megfelelő kielégítése, a róluk való gondoskodás, velük való foglalkozás módszertana olyan egységesített standardokból és egyéni megoldásokból összeálló komplex tudás-, ismeret- és tapasztalat-anyagot jelent, melynek alkalmazása tekintélyelvű, olykor erőfitogtató hatalmi rezsim helyett az egyéni rátermettségen és elhivatottságon túl magas szintű és naprakész szakmai képzettséghez kell, hogy kötődjön.⁶

Az intézményi működés személyi feltételeinek körében ezért garanciális jelentőségű az ilyen területen dolgozók feladatellátáshoz szükséges szakmai végzettségének megléte.

⁶ Lásd „*az intézményét hitbizományban feudális hűbérbirtokként igazgató intézményvezető*”-ről szóló gondolatot Bugarszki Zsolt az Esély c. folyóirat 2014/3. számában megjelent „A magyarországi szociális munka válsága – vitaindító gondolatok” című tanulmányában. Kérdésünkre válaszolva az intézmény vezetője nem hallott a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményről, annak tartalmát, üzenetét nem ismerte.

Erre tekintettel az érintett intézmény személyi feltételeinek vonatkozásában felmerülő hiányosságok a fogyatékossgal élő személyek védelmének követelménye tekintetében alapjogi szempontból aggályos helyzetet idéznek elő.

A panaszbeadványban kifogásolt szabad mozgás jogát, valamint a vallásszabadsággal összefüggő kifogásokat alapvetően nem láttam igazolhatónak. Ezzel együtt – amint fentebb már kifejtettem – a zárt intézmény immanens működési funkciója a közösségi életet rendező belső házirend, vagy egyéb olyan szabályozás, ami a napirend folyamatosságát, a lakók biztonságát szavatolja. Mindez nem jelenti azt, hogy a szociális törvényben (1993. évi III. törvény 94/F. § (2) bekezdés) felsorolt, továbbá a fogyatékossgal élő lakókra vonatkozó jogok sérelmet szenvedhetnek. Az ombudsman eszköztára azonban nem tartalmaz olyan jogosultságokat, amelyek az interjúkon elhangzottak vagy a bekért dokumentumok vizsgálata alkalmával feltárt ellentmondást feloldaná, vagy egyéb bizonyítási eljárást engedne.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat a beadvány alapján felmerült alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét előidéző helyzetet tárt fel, felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatalát*, hogy a soron következő vizsgálata keretében fokozott figyelemmel ellenőrizze az intézményi működés személyi és szakmai feltételeit.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2898/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Budapest XIV. kerület, Cserei közben történt fakivágást kifogásolta. A beadvány szerint az önkormányzat parkolóhelyek kialakítása érdekében az utcában álló évtizedes fákat kivágta.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Vonatkozó jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (Kr.)

A megállapított tényállás

A panasz vizsgálata érdekében megkerestem Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzatának jegyzőjét (a továbbiakban: XIV. kerületi jegyző). A válasz¹ a következőket foglalta magában: „A Cserei köz rekonstrukciója összesen 4 db új parkolóhelyet tartalmazott, olyan földes területen, amit az autósok a jelentős parkolási igény miatt folyamatosan elfoglaltak. A fák kivágására hatósági eljárás keretében – kijelölés alapján – a X. kerület jegyzője adott engedélyt, az engedély alapján a fakivágási és pótlási munkák elvégzésre kerültek, az engedélyben szereplő mennyiségnél 4 db-bal kevesebb fa kivágása történt meg. Az I. fokú eljárást lefolytató X. kerületi jegyző eljárásában a lakók nem szerepeltek ügyfélként, a fakivágási engedélyezési eljárás hirdetményi közzététele sem történt meg, ennek elbírálása az I. fokozatú eljáró hatóság hatásköre.

A tervezési és kivitelezési munkák során a munkákat irányító Zuglói Vagyonkezelő Zrt. folyamatosan egyeztetett a lakókkal, velük egyetértésben került megjelölésre a kivágandó fák köre és az elültetésre kerülő fák helye. A munkák során átépítésre kerültek a szegélyek, a tér új burkolatot kapott, elhelyezésre került 3 ülőpad, elültettek 6 db fát, számos cserjét és befűvesítésre került 570m²-nyi terület.”

¹ Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzatának jegyzőjének 12-78695/2/2013 ügyiratszámú levele

A XIV. kerületi jegyző válasza alapján megkerestem Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat jegyzőjét (a továbbiakban: Jegyző) az engedélyezési eljárással kapcsolatban.

A Jegyző válaszelevele² szerint az ÚT-TESZT Mérnöki és Szolgáltató Kft. (a továbbiakban: Kft.) a Cserei közti beruházási munkái kapcsán 2011. július 4-én kérelmezte a közterületen lévő 25 darab fás szárú növény kivágását. Mivel a növények kivágásával érintett ingatlan a Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzatának a tulajdonát képezi, Budapest Főváros Kormányhivatala a XIV. kerületi jegyzőt az általa benyújtott kérelem alapján az engedélyezési eljárás lefolytatásából kizárta, és az eljárás lefolytatására a jegyzőt jelölte ki.³

A Jegyző az eljárást megindította,⁴ az értesítést a XIV. kerületi jegyző és polgármesteri hivatal építéshatósági osztálya mellett a Kft. kapta meg.

A jegyző hiánypótlási felhívásban⁵ az alábbi dokumentumok pótlását kérte a Kft-től:

- a XIV. kerületi önkormányzat tulajdonosi nyilatkozatát a fás szárú növények kivágásának engedélyezésére,
- a Zuglói Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzat, valamint a Zuglói Kerületi Szabályozási Terv szerinti építési övezeti besorolást,
- a bozót és cserjeirtás címén megjelölt 429,6 m² nagyságú terület pótlásáról szóló nyilatkozatot,
- mivel a kivágandó fák utáni fapótlás teljes mértékben az érintett ingatlan területén nem biztosítható, a fennmaradó mennyiség ültetési helyéről való nyilatkozatot.

A hiánypótlás beérkezését követően a Jegyző helyszíni szemlét⁶ tartott, megállapítva, hogy nem javasolja a kérelemben szereplő összes fa kivágását. A helyszíni szemlén fotódokumentáció is készült a kérelemben szereplő egyes fákról.

A Jegyző a helyszíni szemle és a benyújtott iratok alapján a fakivágási eljárás tárgyában határozatot⁷ hozott, amelyben a kérelemben foglalt fák kivágását – a helyszíni szemle során kivágásra nem javasolt fa kivételével – engedélyezte.

A határozat tartalmazza a pótlandó fák mennyiségét, a nem helyben pótlandó fák tekintetében a következőkről rendelkezik:

„A fennmaradó 52 db facsemete és cserje telepítése a Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzat közterületén, későbbi önkormányzati döntés alapján pontosított helyszíneken kerül megvalósításra.”

A határozat a társadalmi részvételre vonatkozóan az alábbiakat állapítja meg:

„A jelen beruházás közterületet érint és a lakosság környezetének, közérzetének javítását szolgálja, ezért a közzétételtől eltekintek.”

A Jegyzőtől kértem, hogy a fenti megállapítást alátámasztó jogszabályi helyekről tájékoztasson.

² Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat jegyzőjének K/3903/1/2014/III iktatószámú levele

³ Budapest Főváros Kormányhivatalának 40BP-5089/2/2011. számú végzése

⁴ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Hatósági Iroda Építés-, Környezet-, és Közlekedéshatósági Csoport K/41619/2011/III. iktatószámú értesítése

⁵ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Hatósági Iroda Építés-, Környezet-, és Közlekedéshatósági Csoport K/41619/1/2011/III. iktatószámú végzése

⁶ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Hatósági Iroda Építés-, Környezet-, és Közlekedéshatósági Csoport K/41619/4/2011/III. iktatószámú jegyzőkönyve

⁷ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Hatósági Iroda Építés-, Környezet-, és Közlekedéshatósági Csoport K/41619/5/2011/III. iktatószámú határozata

Válaszlevele szerint: „A Ket. tárgyi eljárás lefolytatásának idején hatályos 15. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A Ket. 15. § (3) bekezdése értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek.

A Kr. 6. § (5) bekezdése meghatároz olyan kritériumokat, amelyek megléte esetén nincs szükség külön a jog vagy jogos érdek fennállásának bizonyítására, illetve annak fennállását valamely tényhez kapcsolódóan vélelmezi a hatóság, ezáltal megkönnyítve, automatikussá téve az ügyfél eljárásba való bekapcsolódását.

A Kr. 6. § (5) bekezdése szerint a település szempontjából kiemelt szakmai, tudományos, település- és kultúrtörténeti értéket képviselő fás szárú növény kivágásának kérelmezése esetén a jegyző az eljárás megindításáról szóló értesítést öt napon belül hirdetmény útján, valamint – ha a település ilyennel rendelkezik – a település hivatalos honlapján is közzéteszi a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben meghatározott ügyféli jogok biztosítása céljából.

A Ket. ügyfélfogalma tág értelmezést tesz lehetővé, az adott személy saját jogának, jogos érdekének érintettségét teszi az ügyfélképeség mércéjévé. A bírói gyakorlat több elvi jelentőségű döntésében kifejtette, hogy az ügyfélképeség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekelttség megléte. A tárgyi ügyben érintett terület közterület, a szomszédos ingatlan tulajdonosa a közterület használatával, az azon található fa kivágásával kapcsolatban közvetlen jogosultsággal nem rendelkezik, ezért a Ket. rendelkezése alapján az ügyféli minőség nem állapítható meg.

Magyarország Alaptörvénye XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az egészséges környezethez való jog a környezetvédelem területén konkrét jogszabályi rendelkezésekben jelenik meg. A Kvt. felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy a külön törvény hatálya alá nem tartozó fás szárú növények védelmével kapcsolatos részletes szabályokat megállapítsa. A Kr. hivatkozott 6. § (5) bekezdése speciális szabályt fogalmaz meg, az állam az intézményvédelmi kötelezettségét oly módon teljesíti, hogy a kiemelt ügyfeleket nevesíti, akiknek az esetében a jog vagy jogos érdek érintettségének vizsgálata nélkül gondoskodni kell a döntés közzétételéről.

Mivel a Budapest XIV. kerület, Cserei köz tekintetében lefolytatott környezetvédelmi eljárásban a határozatban foglaltakon túl mások tekintetében az ügyféli minőség a Ket. alapján nem volt megállapítható, továbbá az érintett növényállomány nem felelt meg a Kr. 6. § (5) bekezdésében megfogalmazott fenti kritériumoknak, ezért mellőztem a határozat hirdetményi közzétételét, illetve honlapon történő megjelentetését.”

A Jegyző tájékoztatót arról is, hogy döntésének meghozatalakor figyelembe vette az érintett fás szárú növényeknek a helyszíni szemlén tapasztalt egészségi állapotát, valamint a nem megfelelő élőhely biztosítása miatti károsodását.

A határozatban foglaltaknak a teljesítéséről a Zuglói Városgazdálkodási Közszolgáltató Zrt. tájékoztatta a Jegyzőt. A határozatban előírtak szerint a Cserei köz zöldfelületébe 6 db facsemetét, míg a fennmaradó 52 db facsemetét, valamint cserjét a kerület további zöldfelületeibe ültették el.

Az eljáró hatóság az ültetések megtörténtét 2014 januárjában fotódokumentáció készítése mellett ellenőrizte, ennek során kisebb észrevételektől eltekintve a kötelezettség teljesítését rendben találta.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁸

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte.*⁹

⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁹ 1160/B/1992. AB határozat

Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.¹⁰

2. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A *tisztességes eljáráshoz való jog* az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.¹¹ A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹² Az Alkotmánybíróság 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.¹³

A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.¹⁴

3. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.¹⁵

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon.

¹⁰ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

¹¹ 315/E/2003. AB határozat

¹² 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

¹⁵ 996/G/1990. AB határozat

Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazása elsőbbséget élvez. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak alanyi jogon érvényesíthető elemei is vannak. Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jognak alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz való jog.

III. Az ügy érdemében

A tényállás szerint a Jegyző mint környezetvédelmi hatóság¹⁶ az eljárás megindításáról a hirdetményi közzétételt mellőzte, azzal az indokkal, hogy: „*A jelen beruházás közterületet érint és a lakosság környezetének, közérzetének javítását szolgálja, ezért a közzétételtől eltekintek.*”

A Ket. 15. § (5) bekezdése szerint meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul. A Kvt. – a nemzetközi és európai uniós normák nyomán – részletesen szabályozza a társadalmi nyilvánosság kérdését, és külön cím alatt foglalja a környezetvédelmi egyesületek jogaival: Ezek szerint „*A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.*”¹⁷

A Kvt. fenti előírásával kapcsolatos közigazgatási jogegységi határozat¹⁸ alapján ügyféli jogállás a társadalmi szervezeteket azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a *környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként* jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő.

¹⁶ Figyelemmel a Kr. bevezetésére és a Kvt. 110. §-a (7) bekezdésének 27. pontjára

¹⁷ Kvt. 98. § (1) bekezdés

¹⁸ A társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és kereshetőségi jogáról közigazgatási perekben címmel kiadott 4/2010. (X. 20.) Közig. jogegységi határozat 1. p.

A Ket. 29. § (6) előírja: „Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. (...)”, illetve a 80. § (3) bekezdése kimondja „Hirdetményi úton történő közlésnek van helye a hatásterületen élő ügyfelek és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezetek esetén (...)”. A vizsgált ügyben hozott határozat indokolása alapján az állapítható meg, hogy a közzététellel – annak mellőzésével – kapcsolatos indokok nem megfelelőek, ugyanis a Kvt. fenti rendelkezéseit – vagyis a környezetvédelmi érdekek képviselőire létrehozott egyesületek ügyféli jogállására vonatkozó előírásokat – alkalmaznia kellett volna.

Kértem a Jegyzőtől, hogy jelölje meg a határozatban hivatkozott megállapítás (a közzététel lakossági környezet- és közérzet-javítási okból történő eltekintésének) jogszabályi alapját. A válaszlevél szerint „a tárgyi ügyben érintett terület közterület, a szomszédos ingatlan tulajdonosa a közterület használatával, az azon található fa kivágásával *közvetlen jogosultsággal nem rendelkezik*, ezért a Ket. rendelkezése alapján az ügyféli minőség nem állapítható meg.”

A jegyző válasza alapján kiemelendő, hogy ezt a kérdést egyrészt nem az eljárása során tisztázta, másrészt a Ket. ügyféli fogalma¹⁹ a „*jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti*” kifejezést alkalmazza, vagyis a Ket. *érintettségét*, nem pedig – a jegyző által jelzett – *jogosultságot* ír elő az ügyféli minőség megállapítása tekintetében. A Ket. kommentárja szerint „a gyakorlatban gyakran értelmezési problémát idézett elő az ügyfélfogalomban szereplő „jogos érdek” kifejezés. Ez alatt nem csupán az adott ügyfajtára vonatkozó jogszabályban nevesített módon megjelenő olyan érdekeket kell érteni, mint pl. a jó kilátás megőrzéséhez, vagy a túlzott árnyékolás elleni védelemhez fűződő érdek, hanem ebben a szöveggörnyezetben a „jogos” inkább a „méltánylást érdemlő” szinonimája.”²⁰

A jegyző azáltal, hogy az eljárás megindításával kapcsolatos értesítési kötelezettségének nem tett eleget, nem adott lehetőséget arra, hogy akár a Kvt.-ben szereplő társadalmi szervezetek, akár az ott élő lakosság ügyféli jogának megállapítását kérje. A fenti szabályok figyelmen kívül hagyása *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülése tekintetében visszásságot eredményezett*. A jogalkotó a Kr. szabályait 2012. július 11-i hatállyal módosította.²¹ A módosított szabályok szerint a Kr. 6. § (2) bekezdése alapján az engedély kiadására irányuló kérelem a 2. melléklet szerinti formanyomtatványon vagy annak megfelelő tartalommal nyújtható be. A jegyző gondoskodik a formanyomtatványnak a helyben szokásos módon történő közzétételéről. A fentiek értelmében a jogalkotó a Kr. szabályainak a módosításával, így a rendelkezésnek az ágazati szabályokba való beépítésével kétséget kizáróan előírja a fakivágási eljárásokban az eljárás megindításának közzétételét.

Intézkedéseim:

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Jegyzője a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve lássa el feladatait.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

¹⁹ Ket. 15. § (1) bekezdés

²⁰ A közigazgatási eljárási törvény kommentárja (szerk: Kilényi Géza), Complex 2009, 91. oldal

²¹ Ld. a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 125/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-2949/2014 ügyben**

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

Az eljárás megindítása

Egy panaszos azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy bár már nem áll cselekvőképességet korlátozó gondokság alatt, a májusi Európai Parlamenti (EP) választásokon nem gyakorolhatta választójogát. A panaszos által megküldött iratok tanúsága szerint a Szekszárdi Városi Bíróság a 18.P.21.063/2008/11. számú 2009. április 23-án kelt és jogorvoslat hiányában jogerőre is emelkedett ítéletével megszüntette a cselekvőképességet korlátozó gondokságát (amelynek nyomán a Szekszárd Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának Szociális és Gyámhivatal a Gy. 508-4/2009. számú határozatával gondnokát is felmentette). Ezt követően a panaszos a Nemzeti Választási Iroda (NVI) tájékoztatása alapján részt is vett a 2014. április 6-ai országgyűlési választásokon. Az EP választást megelőzően azonban (2014. május 20-án) arról értesítette az NVI, hogy nem rendelkezik választójoggal, mivel a választójoggal nem rendelkezők névjegyzékében szerepel.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos beadványa alapján nem volt kizárható, hogy az ügyben a választójoggal, mint alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdés g) pontja alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem az NVI elnökét, valamint a gondnokoltak nyilvántartásának vezetéséért felelős szerv, az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökét, akiktől az ügyre vonatkozó tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A panaszost a Szekszárdi Városi Bíróság a 14.P.20.240/2005/12. számú ítéletével helyezte gondnokság alá, amelyet követően Szekszárd Megyei Jogú Város Gyámhivatala (a továbbiakban: Gyámhivatal) gondnokot rendelt ki részére. A gyámhivatal indítványára azonban 2009-ben a Szekszárdi Városi Bíróság felülvizsgálta a panaszos gondnokság alá helyezését és a 2009. április 23-án kelt 18.9.21.063/2008/11. számú ítéletével meg is szüntette. A fellebbezési idő elteltével az ítélet jogerőre emelkedett, így a gyámhivatal 2009. május 13-án kelt határozatával a panaszos gondnokát felmentette. A panaszos ezzel visszanyerte választójogát és azt gyakorolta is különböző választásokon, többek között a 2014. április 6-i országgyűlési képviselő választásokon.

A vizsgálat megindítását követően elsőként az NVI elnökétől kértem felvilágosítást, aki válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) rendelkezései szerint az NVI vezeti a választójoggal nem rendelkezők nyilvántartását, amelynek gondnokoltakra vonatkozó részét a Ve. 98. § (2) bekezdése szerint egyedi informatikai alkalmazás (ún. NESZA adatbázis) igénybevételevel, közvetlen adathozzáféréssel veszi át a gondnokoltak OBH által vezetett nyilvántartásából. *Az NVI által megküldött iratok tanúsága szerint a panaszos a 2014. június 5-ei lekérdezés alapján is a gondnokoltak nyilvántartásában szerepelt, a Szekszárdi Városi Bíróság P.20.240/2005/12. számú ítéletére való hivatkozással (a nyilvántartás frissítésének utolsó dátuma pedig 2014. május 19-e volt).* Az NVI válaszána k beérkezését követően kerestem meg az OBH elnökét, aki válaszában az alábbiakról tájékoztatott.

Az OBH a panaszos beadványát 2014 júniusában maga is megvizsgálta, és megállapította, hogy a panaszos gondnokság alá helyezését a Szekszárdi Városi Bíróság 18.P.21.068/2008/2011. számú 2009. április 23. napján jogerőre emelkedett ítéletével megszüntette. *Ezen időponttól kezdve a panaszos nem áll gondokság alatt.*

A gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény 5. §-a alapján a NESZA adatbázist az OBH vezeti, amelynek részét képezi a belátási képességgel nem rendelkező gondnokság alatt álló személyek adatbázisa is.

Az OBH-t azonban csak 2014. január 1-jétől terheli ez az adatszolgáltatási kötelezettség, korábban a NESZA adatbázis a gyámhivatalok által szolgáltatott adatokból állt össze. *Az OBH elnökének tájékoztatása szerint az OBH adatbázisa alapvetően nem ilyen célra és nem ilyen jellegű adatszolgáltatásra került kifejlesztésre 2002-ben.* A NESZA adatbázis tartalmazza a 2002 előtt gondnokság alá helyezett személyeket is, figyelemmel azonban arra, hogy az adatok migrációja kézi bevitellel történt, azok sok esetben hiányosak, hibásak lehetnek.

Az OBH elnöke szerint ezért az adatbázis adattisztítási felülvizsgálatot igényel, amit az OBH a választásokhoz kötődő törvényi kötelezettségére is figyelemmel már az előző évben megkezdett és folyamatosan folytat. Az adattisztítás magában foglalja azon tevékenységet, amellyel az OBH a gondnokság alatt álló személyek adatait személy- és lakcím nyilvántartásban meglévő hatályos adataival manuális és informatikai úton összeveti. *Megerősítette, hogy a panaszos a 2009-ben jogerőre emelkedett megszüntető bírósági ítélet ellenére szerepelt a gondnokoltak nyilvántartásában, egészen 2014. június 25-ig.* Véleménye szerint a panaszos 2014 májusában azért került a NESZA adatbázisba, mert a gondnokoltak nyilvántartása – bár az adatátadás a két társszerv között ugyan folyamatos – a bírósági adattisztítás következtében csak így volt informatikailag értelmezhető, átadható, és az NVI által is beazonosítható. A gondnokság alá helyezésre vonatkozó adat azonban sajnos hibásan szerepelt az átadott adatok között.

Az OBH az adatkezelő bíróság figyelmét felhívta a törlés hiányára, amire a hiánypótlást 2014. június 25. napján el is végezték. Az adatkezelési mulasztással összefüggésben a további igazgatási intézkedés megtételére jogosult, érintett bíróság vezetőjét az eset körülményeiről az OBH elnöke külön is tájékoztatta annak érdekében, hogy mérlegelni tudja a szükséges jogkövetkezményeket.

Az érintett alapvető jogok és államcéllok

- *választójog* (Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”)

A vizsgálat megállapításai

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (1) bekezdés g) pontja szerint az alapvető jogok biztosja vizsgálhatja a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv tevékenységét is (kizárólag e jogköre tekintetében). Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja szerint az alapvető jogok biztosja nem vizsgálhatja a bíróságok tevékenységét, így a bíróságok a 18. § (1) bekezdés g) pontja tekintetében egyéb szervnek minősülnek.

A Ve. 76. § (1) bekezdés a) pontja alapján az NVI vezeti központi névjegyzéket, ami alatt nem csak a választójoggal rendelkezők jegyzékét, hanem a választójoggal nem rendelkezők jegyzékét is érteni kell.

A Ve. 13/A. §-a alapján a cselekvőképességükben korlátozott vagy kizárt személyek nem rendelkeznek választójoggal (*egészen addig amíg a választójogosultságra kiterjedő korlátozottságuk a bíróság ítéletével meg nem szünteti*), így ezen személyek automatikusan a választójoggal nem rendelkezők névjegyzékébe kerülnek. A gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény 5. §-a alapján a gondnokoltak nyilvántartásának vezetéséért felelős szerv az OBH, így az NVI a választójoggal nem rendelkezők névjegyzékének összeállításánál, az OBH által vezetett nyilvántartásra (NESZA adatbázis) támaszkodva állítja össze a választójoggal nem rendelkezők névjegyzékének gondnokoltakra vonatkozó részét.

Mindezek alapján megállapítható, hogy bár az OBH fő tevékenységi köre tekintetében nem vizsgálható, a vizsgált ügy vonatkozásában – tekintettel arra, hogy a gondnokoltak nyilvántartása kapcsán közigazgatási jogkört gyakorol – fennáll az alapvető jogok biztosának hatásköre.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédő tevékenységet lát el. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságokat kivizsgálja és kivizsgáltassa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztosa nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszasság merült fel.

Az alapvető jogok biztosa elsődlegesen az Ajbt. 18. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszasságok megszüntetésére, illetve a vizsgált jogszabály magasabb jogszabályokkal való ellentmondásaira hívhatja fel a vizsgálattal érintett szervek figyelmét. Mindezeket túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során megállapított visszasságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálattal érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszasság orvoslása érdekében.

Az érintett alapjog tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira

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”.

A testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket”.

A hivatkozott határozatokban foglaltakkal összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, 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 határozataiban tett megállapításokat és kifejtett következtetéseket.

Az Alaptörvény XXIII. cikkének (1) bekezdése minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a választójogot. Megállapítása szerint a választójog az Alaptörvényben – korábban az Alkotmányban – elismert, a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló alapvető jog.

A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát. Ezzel szemben az Alaptörvény nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik, pusztán a saját akarat-elhatározásából – törvényben meghatározott feltételektől függetlenül – a választásokon jelöltként elinduljon.

A választójog érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és törvényben határozza meg annak módját, rendjét, valamint garanciáit. A választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania. A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná.

Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről nem tartalmaz részletes rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Az Országgyűlés ezért széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási eljárás szabályainak megállapítása során, beleértve a szavazás szabályait is. E döntési szabadság azonban csak az Alaptörvény keretei között gyakorolható, a törvényhozó úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az állam széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. [1/2013. (I. 7.) AB határozat, 63/B/1995. AB határozat]

Az ügy érdemében

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a panaszos az OBH adattisztításban való mulasztása miatt szerepelt *tévesen* a NESZA adatbázisban, így annak ellenére nem tudott választójogával élni a 2014. május 25-i EP választásokon, hogy 2009 óta már nem áll gondnokság alatt. *Az OBH által is elismert mulasztás miatt azonban – az OBH tevékenysége által – sérült a panaszos választójoga.* Amennyiben az OBH az adatok NVI-nek való átadása során kellő körültekintéssel járt volna el, és az adatok tisztítását a 2014. április 6-i országgyűlési képviselők választásáig elvégezte volna, nem kerülhetett volna sor a panaszos választójogával összefüggő fenti visszásságra.

Miután az OBH törölte a panaszost a NESZA adatbázisából, így az elkövetkező választásokon már gyakorolhatja választójogát. Követelménynek tartom azonban, hogy az alapjogsérelem lehetősége más választópolgárok esetében sem álljon fenn.

A megállapított tényállás, valamint a Ve., továbbá a gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény rendelkezései alapján egyértelműen megállapítható, hogy nem az NVI tevékenysége okozott a panaszosnak alapjogi visszásságot.

Ennek ellenére megfontolásra javaslom, hogy az NVI, illetve a helyi választási irodák az őszi önkormányzati választások során, az esetlegesen jelentkező hasonló ügyekben – az adott ügyben érintett személy fellebbezése esetén – a törvény által előírt általános tájékoztatást megelőzően vegyék fel a kapcsolatot az OBH-val, annak érdekében, hogy az esetleges hibás adattisztítás miatt ne essenek el a választópolgárok az őket megillető alkotmányos alapjog gyakorlásától – hiszen ezen alapjog sérelme esetén az okozott visszásság utólagosan nem állítható helyre.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslásáról, valamint jövőbeni bekövetkezésének megelőzéséről az OBH elnöke már saját hatáskörében gondoskodott, így külön intézkedést nem tartok szükségesnek.

Fontosnak tartom azonban felhívni az OBH elnökének figyelmét, hogy annak érdekében, hogy a 2014. október 12-i önkormányzati választásokon ne fordulhasson elő hasonló helyzet – nem kizárólag a panaszos tekintetében, hiszen a megállapított tényállás alapján egyértelmű, hogy 2014. június 25.-től a panaszos már nem szerepel a NESZA adatbázisban – minél előbb végezze el (amennyiben ez még jelenleg is folyamatban van) a NESZA adatbázis adattisztítását.

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2952/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kristó Annamária
dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hivatalomhoz, mert Jánoshida külterületén lévő szántó művelési ágú ingatlanát az E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt. (a továbbiakban: engedélyes) javára vezetékjoggal terhelték meg. A panaszos különösen azt sérelmezte, hogy az engedélyes a létesítmény építését úgy kezdte meg és fejezte be, hogy arról értesítést sem küldött, és a kártalanítás összegében sem állapodtak meg, amivel megszegte a határozatban előírtakat, a hatóság pedig nem ellenőrizte azok betartását. A panaszos csatolta a hatósággal folytatott levelezéseit is. A beadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, valamint a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelyben a konkrét ügygel kapcsolatos eljárást illetően tájékoztatást kértem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága igazgatójától és Jánoshida jegyzőjétől.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részreahlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A tulajdonhoz való jog: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”* [Alaptörvény XIII. cikk]
- Jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Új Ptk.)
2. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET.)
3. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény
4. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
5. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvt.);
6. Az Inyvt. végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII 29.) FVM rendelet (Inyvt.Vhr.);
7. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv);
8. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
9. A szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 29/2013. (II. 12.) Korm. r.
10. A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. r.
11. Az ingatlan-nyilvántartási célú földmérési és térképészeti tevékenység részletes szabályairól szóló 25/2013. (IV. 16.) VM rendelet.

12. Az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet
13. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet
14. A termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet;

A megállapított tényállás

A tényállás teljes körű megismerése érdekében Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság igazgatója (a továbbiakban: Hatóság) megkeresésemre – a keletkezett iratok megküldése mellett – a következőkről tájékoztatót. A panasszal érintett beruházás engedélyezése – a szennyvíz-elvezetési és tisztítási beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 29/2013. (II. 12.) Korm. rendelet alapján – kiemelt jelentőségű ügyé minősített közigazgatási hatósági eljárás volt. A Hatósághoz 2013. március 5-én érkezett Kardos-vili Kft., mint tervező tájékoztatása a beruházáshoz kapcsolódóan a vezetékjog engedélyezése céljából indított előkészítő eljárás lefolytatásáról, amelyet az érintett szakhatóságok, közművek, ingatlan tulajdonosok is megkaptak a nyomvonal kijelölési dokumentációval, nyomvonalrajzzal együtt.

Az E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt. 2013. október 2-án kelt kérelmében vezetékjog engedélyezésének soron kívüli eljárással történő lefolytatását kérte a Hatóságtól „Jánoshida, Szennyvíztisztító telep OTR állomás létesítése” tárgyában. Kérelméhez csatolta a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII.23.) Korm. rendeletben előírt dokumentumokat. A rendelet 3. számú melléklet 4. pontja tartalmazza a vezetékjog engedélyezéséhez szükséges dokumentáció tartalmát, mely szerint be kell csatolni az ügyfelek nyilatkozatait, annak hiányában a megkeresést igazoló bizonylatot, például tértivevény másolatot. A dokumentációban a panaszos megkeresését a tértivevény másolatának becsatolásával igazolták. 2013. október 4-én az engedélyezési eljárás megindításáról – a dokumentációba csatolt területkimutatásban foglaltaknak megfelelően – az érintett ügyfelek értesítése megtörtént. Az engedélyt a kérelemnek megfelelően, sürgősségi eljárással 15 napon belül elbírálták, és 2013. október 17-én kiadták a határozatot, amelyben Jánoshida külterületén 22 kV-os légvezeték és 1 db OTR FA 2200 típusú transzformátor állomás építését engedélyezték. A határozat egy-egy példányát az érintett tulajdonosoknak is megküldték.

A tértivevény tanúsága szerint a panaszos 2013. október 28-án vette át a határozatot, a Hatóság pedig a határozat kiadásának napján kapta meg a panaszos levelét, amelyben az eljárás megindításáról értesülve jelezte, hogy az áramszolgáltató még nem vette fel vele a kapcsolatot a kártalanítás ügyében. Az igazgató álláspontja szerint a határozat mellékletét képező nyomvonalrajz, változási vázrajz és terület-kimutatás alapján a panaszos ingatlanát az építendő vezetéknek mindössze a biztonsági övezete érinti 162 m² területen, az építendő vezeték pedig az ingatlan rendeltetészerű használatát egyáltalán nem akadályozza. A levél megérkezését követően a Hatóság tájékoztatta a panaszost, hogy az építést engedélyező határozatot már kiadták és postázták, valamint ismertették a döntés jogszabályi hátterét:

– A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. tv. 123. § (3) bekezdése szerint a közcélú hálózat idegen ingatlanon történő elhelyezésére a hálózati engedélyes javára a Hatóság vezetékjogot engedélyezhet, ha az a közcélú hálózat szükséges fejlesztése érdekében indokolt, és az ingatlan használatát lényegesen nem akadályozza.

– A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. tv. 121. § (2) bekezdés c) pontja alapján az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárt az engedélyes az ingatlan tulajdonosának köteles megtéríteni.

– A határozat rendelkező tartalmazta azt is, hogy: „A vezetékJog gyakorlása során az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárral összefüggésben fizetendő kártalanítás összegében a hálózati engedélyes és az ingatlan tulajdonosa közvetlenül állapodik meg. Megállapodás hiányában a hálózati engedélyes a jogerős engedélyben foglalt jogainak gyakorlását csak akkor kezdheti meg, ha a saját költségére készítendő szakvéleményben foglalt kártalanítás összegét az ingatlan tulajdonosnak átadta, illetőleg részére teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt tartozáselismerő nyilatkozatot vagy egyéb fizetési biztosítékot ad, és arról az ingatlan tulajdonosát hitelt érdemlően értesíti.” Tehát, a kártalanítási megállapodás megléte szükséges a kivitelezési munkák megkezdéséhez.

A határozat jogerőre emelkedését követően, 2013. november 18-án a vezetékJog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése céljából a Hatóság megkereste az illetékes földhivatalt, az engedélyes pedig a kivitelezési munkálatok megkezdéséről 2013. november 29-én kelt levelében tájékoztatta a Hatóságot.

A vezetékJog bejegyzéséről szóló földhivatali határozat 2014. február 10-én, a panaszos újabb bejelentése pedig 2014. április 4-én érkezett a Hatósághoz, amelyben kifogásolta, hogy a beruházás már megvalósult, viszont tájékoztatást a munka megkezdéséről, és kártalanítást nem kapott. A bejelentést követően a Hatóság tájékoztatást kért az engedélyestől az ügyfél által sérelmezett tényekkel kapcsolatban. Válaszlevelében az engedélyes megírta, hogy a kárszakértői vélemény elkészítése folyamatban van, a megállapodások megküldése, a kifizetések legkésőbb 2014. június 15-ig megtörténnek.

Az engedélyes válaszlevelében foglaltak ismeretében a Hatóság határozattal kötelezte az engedélyest a kártalanítási összegek kifizetésére, erről a panaszost is tájékoztatták.

Az engedélyes 2014. június 19-én érkezett levelében arról értesítette a Hatóságot, hogy elkészültek a kárszakértői vélemények, amely alapján a földtulajdonosoknak aláírásra megküldték a megállapodásokat. A nyolc kiküldött megállapodásból négy érkezett vissza, amely alapján a kifizetések is megtörténtek. A még alá nem írt megállapodásokban foglalt összegek kifizetéséről pedig csak azok visszaérkezése után tudnak intézkedni, ezért a határozatban kitűzött határidőt nem tudják tartani.

Tekintettel arra, hogy a panaszos a kárszakértő által megállapított, és a kártalanítási szerződésbe foglalt 4910 forint végleges kártalanítási összeget nem fogadta el, részére tartozáselismerő nyilatkozatot küldött az engedélyes. A Hivatal vezetője a megkeresésében feltett kérdéseimre a következőkről tájékoztattott: Az engedélyes a munkálatok megkezdése előtt értesítette a hatóságot. Ma már nagy figyelemmel vannak a kiemelt beruházásokra, azok felismerésére, még ha a kérelmező nem is jelzi, a határozatba bekerül, hogy a döntés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható.

Az ingatlantulajdonosok értesítése a munkálatok megkezdéséről a helyben szokásos módon, hirdetményi úton, az áramszünetről szóló értesítő levél pedig a postaládákba helyezéssel történik. Jelen esetben a Szegeden élő, a szántón postaládával sem rendelkező ügyfél valóban nem értesülhetett a munkakezdésről. A munkakezdésről a kivitelezőnek nem csak a határozat szerinti érintetteket kell értesítenie, egyéb ingatlanokat, háztartásokat is érintheti pl. az áramszünet miatt, az engedélyezés során azonban ezek az ingatlanok nem voltak érintettek, mivel a vezetékek még a biztonsági övezete se érinti az ingatlanukat.

A hatóság korábban se, és jelen esetben sem ellenőrizte a kártalanítások kifizetésének tényét, az nem is feladata. Előfordulhat viszont olyan eset, amikor az ingatlan tulajdonosa a munkálatok megkezdésének észlelésekor jelenti a hatóságnak, hogy az engedélyes a kártalanítással kapcsolatosan nem vette fel vele a kapcsolatot. Ilyen esetben azonnal intézkednek a munkálatok leállításáról. Jelen ügyben a Jánoshidán engedélyezett munkálatokat a kivitelező már befejezte, mikor a Szegeden élő ügyfél panasszal élt a hivatal felé, így a munkálatok leállításáról intézkedni értelemszerűen már nem lehetett.

A szennyvíz-elvezetési és tisztítási beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 29/2013. (II. 12.) Korm. rendelet 2. § b) pontja alapján hatóság által hozott döntés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható volt.

Ugyancsak a 2. § c) pontja alapján a döntések kézbesítése – az eljárás során a személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – hirdetményi úton történik. A döntés kézbesítésének napja a hirdetmény kifüggesztését követő ötödik nap. A Hivatal igazgatója felvetette, hogy amennyiben teljesen jogszerűen jártak volna el, és a határozatot nem küldik meg postai úton ügyfeleknek, az érintett tulajdonosok a határozatban foglaltakról hirdetményi úton nagy valószínűséggel nem is értesültek volna. A kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos rendeletek minden esetben így szabályozzák a döntés közlésének módját, ami véleménye szerint legtöbbször, különösen kis ügyfélszám esetén nem is indokolt, s főleg nem ügyfélbarát eljárás. Álláspontja szerint, a döntés hirdetményi úton történő közlését csupán lehetőségként kellene megadni.

Indokolatlannak tartotta azt is, hogy olyan esetben, amikor valamely közcélú hálózat építése során az idegen ingatlant a vezetéknek csupán a biztonsági övezete érinti, kártalanítást kelljen fizetni a tulajdonos részére, hiszen ebben az esetben a beruházás az ingatlan rendeltetésszerű használatát egyáltalán nem akadályozza. A vizsgált ügyben a kártalanítási szerződést az engedélyes utólag küldte meg az ügyfél részére, aki azt nem írta alá, nyilvánvalóan ezt tette volna a kivitelezés megkezdése előtt is. A munkálatokat ettől függetlenül megkezdhatték volna, különös tekintettel a kiemelt jelentőségű beruházásra, s a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságára.

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET) 121. § (2) bekezdés c) pontja szerint az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárt az engedélyes az ingatlan tulajdonosának vagy használójának köteles megtéríteni.

A szabályozást illetően kérdésként fogalmazta meg az igazgató, hogy az ingatlan használatának akadályozása, korlátozása akkor is értelmezhető-e, ha a közúton, közterületen épülő vezetéknek csupán a biztonsági övezete érinti a szomszédos magántulajdonban lévő ingatlant? Véleménye szerint ilyen esetekben nem feltétlenül kellene az ingatlan használatának akadályozásáról, korlátozásáról beszélni, és kártalanítást fizetni. Tudomása szerint az engedélyes az építéssel konkrétan érintett ingatlanok tulajdonosait keresi kártalanítással kapcsolatban, ám ilyen esetekben nem csupán kártalanítási kötelezettsége, hanem a kivitelezés során keletkezett taposási kár kifizetésének kötelezettsége is fennáll, s többnyire e két kötelezettségének a keletkezett kár pontos felmérésének megtörténte után tesz eleget.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint többek között közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja hatóságként nevesíti a közigazgatási feladatot ellátó szervet, az eljárásban érintett Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság államigazgatási szervnek minősül, így rá az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed. A panaszos beadványában a rendelkezésére álló jogorvoslat kimerítését igazolta, a fentiekre tekintettel pedig hatásköröm az egyedi ügy vizsgálatára egyértelműen fennáll.

II. Az alkotmányos alapelvek és alapvető jogok tekintetében

Az ombudsman – amint erre már számos jelentésemben is felhívtam a figyelmet – egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztekét.¹

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 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.”*

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.² A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.³

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”*⁴

¹ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

² Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

³ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴ 6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűsége, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁵

2. A tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény XIII. cikk bekezdése rögzíti, amely szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

A tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. Elismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, és társadalmi felelősséget társít hozzá. Garanciális elemként rögzíti, hogy tulajdon elvonására, kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor. A tulajdont a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.⁶ A törvényalkotó továbbá a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.⁷ Az Alkotmánybíróság kinyilatkoztatta, hogy a magánjogi tulajdonjogi tárgyakon túl azon egyéb vagyoni értékű jogok is tulajdonvédelemben részesülnek, amelyek esetében, a tulajdon „önálló részjogosítványáról” van szó. *„Az Alkotmánybíróság [...] az alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmaznak.”*⁸

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgytól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.⁹

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál* az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A közérdek megléte mellett az alkotmányossági vizsgálat másik szempontja az *arányosság követelménye*, amely szerint korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia.

3. *Jogorvoslathoz való jog*: A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni.¹⁰

⁵ Vö. 6/1998 (III. 11.) AB határozat

⁶ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

⁷ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

⁸ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462. o.

⁹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

¹⁰ Vö. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹¹

III. Az ügy érdeme tekintetében

III. 1.1. Előzmények

A jelen vizsgálat előzménye, hogy a vezetékjog utólagos bejegyzésében érintett *hatóságok eljárását* és ennek kapcsán a legfontosabb *alpfogalmak, alapintézmények* (vezetékjog, az utólagos vezetékjog, az idegen ingatlan és a biztonsági övezet jogi tartalma) többszintű polgári és közigazgatási anyagi jogi szabályok összefoglaló áttekintését már a korábbi *AJB-5747/2010. számú jelentés* rögzítette. A vizsgálat rámutatott arra, hogy a hosszú ideje fennálló, a számos módosítással sem orvosolt szabályozási anomáliák okán *sérelmet szenved a jobbiztonság követelménye*, a kiszámíthatóság és átláthatóság, és ezzel összefüggésben egyes hatósági eljárások és döntések során *nem érvényesült a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog*.

A korábbi jelentésben feltárt, az eljárási garanciákkal nem összeegyeztethető egyes közigazgatási jogalkalmazási hibák, rossz automatizmusok, mulasztások, esetenként törvénysértő hatósági eljárások és döntések azért tekintendőek különösen súlyosnak, mert ilyen számban és mértékben az érintett panaszosok tulajdonhoz való jogának gyakorolhatóságát, érvényesíthetőségét is veszélyeztették, sőt alkalmasak arra, hogy akár megingassák az ingatlan-nyilvántartás közhitelességébe vetett bizalmat.

A vizsgálat megállapította, hogy a vezetékjog függetlenül attól, hogy már megépült utólagos bejegyzésről, avagy újonnan létesítendő hálózatról legyen szó a polgári jog szabályainak megfelelően közérdekű használati jognak minősül, amely államigazgatási szerv határozatával közérdekből létesül (közcélu hálózat megépítése, üzemeltetése céljából), és amennyiben az idegen (nem köztulajdonban lévő) ingatlant is érint, ezekre az ingatlanokra be kell jegyezni az ingatlan-nyilvántartásba. A vezetékjog alapításának további feltétele, hogy az annak tárgyát képező létesítményeket az idegen ingatlanon kiépítsék, illetve üzemeltessék. Régi alapelv és követelmény, hogy *a közcélu hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb, nem köztulajdonban lévő ingatlant. A megépült létesítmény, illetve az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet is ki kell jelölni, amely speciális, az ágazati jogszabályokban előírt tilalmakat és korlátozásokat foglal magába.*

Vizsgálat feltárta, hogy a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatában a fogalomhasználat következetlen és inkoherens. Bevett gyakorlat, hogy közterületre jegyeznek be vezetékjogot, holott erre jogszabályi rendelkezések alapján nem kerülhet sor, tekintettel arra, hogy az ilyen terület igénybevétele az érintetteknek megállapodást kell kötni. A jogi szabályozásban nem egyértelmű az sem, ha a szomszédos idegen ingatlant csak a biztonsági övezet érinti, ez a körülmény önmagában megalapozza-e vezetékjog alapítását, és ez az elvi alapú bizonytalanság már önmagában is alkalmas arra, hogy *sértse a jobbiztonság követelményét*.

A feltárt visszásság orvoslása érdekében a biztos az érintett szaktárcák vezetőinek intézkedését kérte.

A *közigazgatási és igazságügyi* miniszter válaszában a jelentés megállapításaival egyetértve kifejtette, hogy *„már korábban is az lett volna a helyes jogértelmezés, miszerint a közterületen elhelyezett közérdekű vezetékhalozatok tekintetében vezetékjog nem jegyezhető be közterületre és annak biztonsági övezetére.*

¹¹ Vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

Egyértelmű jogszabályi hely hiányában, de a kérdés megítélésénél figyelembe veendő más jogszabályok pl. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény egyes rendelkezései, valamint a 161/B/2006. és az 1200/B/2005. számú Alkotmánybírósági határozatok alapján már korábban is ez lett volna a helyes joggyakorlat, ennek ellenére a hatóságok (úgy mint a földhivatalok és a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok) ezzel ellentétes gyakorlatot folytattak.

A *vidékfejlesztési miniszter* a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy amint arra az ombudsman rámutatott, a vezetékjog utólagos bejegyzési eljárásában résztvevő hatóságok (a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok és a földhivatalok) *a közterületen létesített elosztóvezetésekre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére vezetékjogot nem alapíthattak, illetőleg jegyezhetek volna be.* Ezzel összefüggésben a jogellenesen bejegyzett vezetékjogok ingatlan-nyilvántartásból való törlése érdekében a földhivatalnak már nem áll módjában hivatalból intézkedéseket tenni. A miniszter szerint az Inyvtv. 8. §-ában szabályozott okirati elvire is tekintettel *a közterületen létesített elosztóvezetésekre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére bejegyzett vezetékjog törlése iránt a vezetékjogot alapító hatóságnak kell jogerősen rendelkeznie és a törlés érdekében megkeresnie az illetékes földhivatalokat, vagy jogerős bírói ítélet alapján törölhető.*

A *nemzeti fejlesztési miniszter* a válaszában utalt a *földgáz-elosztóvezetékekkel kapcsolatos szabályozásra.* A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt.) 32. § (4) bekezdése érvényre juttatja, hogy *„a vezeték nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.”* A 161/B/2006. AB határozat és az 1200/B/2005. AB határozat is rögzíti, hogy a közterület rendeltetése – egyebek mellett – a közművek, így a Bt. szerinti földgáz-elosztóvezetékek elhelyezése, ezért a vezetékjog alapítása a közterületen indokolatlan.

Az előzőek ismeretében a *villamos energia elosztóvezetékekkel* kapcsolatosan a miniszter kifejtette, hogy a vezetékjog, mint közérdekű használati jog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes idegen ingatlanon közcélú hálózatot helyezzen el és azt üzemeltesse. A vezetékjog alapján az engedélyes földalatti és feletti vezetékét építhet, tartószerkezetet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezést helyezhet el. A VET. „Építési engedélyezési eljárások idegen ingatlanon” címet viselő fejezetének 123. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a közművek elhelyezésére elsősorban a közterület szolgál.

A miniszter véleménye szerint a jogbiztonság érdekében egyértelművé kell tenni, és a VET. szabályozásában is rögzíteni, hogy a közterületen létesített közcélú hálózat nyomvonalára, és annak biztonsági övezetére, valamint a közcélú hálózathoz tartozó, nem tartószerkezeten elhelyezett átalakító- és kapcsolóberendezésre nem kell vezetékjogot, illetve használati jogot megállapítani.

Mindezekre figyelemmel az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény 102. § (1) bekezdése 2013. január 1-jei hatállyal beiktatta a VET. 123. § (3a) bekezdését, miszerint: *„Közterületen elhelyezett közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”*

Az újabb állampolgári panaszok kapcsán 2013-ban folytatott utóvizsgálat eredményeként kiadott *AJB-5547/2012.* számú jelentés rámutatott, hogy a VET előbb említett módosítása, amely *továbbra is lehetővé teszi a közterületen épült vezeték biztonsági övezetébe tartozó magántulajdonú ingatlanokra vezetékjog bejegyzését, bizonytalanságot okoz azáltal, hogy vélhetően jogalkotási hiba folytán a norma szövegébe a biztonsági övezet elé bekerült a „közterületet érintő” szövegrész.*

Az alapvető jogok biztosa ezért felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert a VET 123. §-ának (3a) bekezdésében foglaltak módosítására, illetve a normaszöveg kijavítására, tekintettel arra, hogy a rendelkezés ellentétes a korábbi jelentésben kifejtett ombudsmani állásponttal, és eltér a többi ágazati jogszabály azonos tartalmú szabályozásától.

A nemzeti fejlesztési miniszter a jelentésre adott válaszában a fenti, módosított szabályozást nem tartotta a jogbiztonság követelményeivel ellentétesnek, mivel véleménye szerint a szabály egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy mind a közcélú hálózatra, mind annak biztonsági övezetére csak akkor nem kell vezetékjogot alapítani, amennyiben az közterületet érint.

III.1.2. Vezetékjog és az idegen ingatlant érintő biztonsági övezet

A korábbi, azonos tárgyú jelentésemben megvizsgáltam, hogy fennállnak-e a vezetékjog alapításának a feltételei abban az esetben, amikor az ingatlant egy másik, szomszédos ingatlanon megépült – akár közterületről, akár nem közterületről lévén szó – létesítménynek csak a biztonsági övezete érinti. A közérdekű használati jog célhoz és a jogosult aktív magatartásához kötött. *A vezetékjog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes az idegen ingatlanra beléphessen, ott a jogszabályban felsorolt tevékenységeket elvégezhesse.*

A VET. alapján a villamosmű, a termelői vezeték, a magánvezeték, a közvetlen vezeték és a csatlakozó berendezés, valamint az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet kell kijelölni,¹² amely terjedelmét, továbbá az érvényesítendő tilalmakat és korlátozásokat az ágazatért felelős miniszter rendeletben állapítja meg.¹³

A Korm. rend. 15. §-ából az következne, hogy a vezetékjog magába foglalja a biztonsági övezet fogalmát (tehát járulékos elem). *Megállapítható ugyanakkor, hogy két külön jogintézményről van szó: a vezetékjog (szolgálat) egy létesítmény idegen ingatlanon történő építésére, üzemeltetésére vonatkozik, míg a biztonsági övezet a megépített és már működő létesítmény és a környezet kölcsönös védelmét szolgáló normák összessége, amelyet függetlenül a vezeték közcélúságától minden elektromos vezeték biztonsági övezetében be kell tartani.* A korlátozásokat és tilalmakat meghatározó jogszabály a villamosművek, valamint a termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet sem a közcélú vezeték-hálózat biztonsági övezetéről szól, hanem valamennyi az elektromos hálózathoz, annak működését biztosító valamennyi létesítményhez kapcsolódó biztonsági előírásokat fogalmazza meg, a „közcélú” fogalmat nem használja.

A fentiekből kitűnik, minden elektromos létesítménynek van biztonsági övezete, de az nem feltétlenül fonódik össze a létesítmény építésére és üzemeltetésére vonatkozó építési és használatbavételi engedélyekkel, bár az engedélyesek és a vezetékjog bejegyzésében közreműködő hatóságok gyakorlata ezzel ellentétes törekvést és gyakorlatot mutat.

Ugyanakkor, rá kell mutatnom arra, hogy a biztonsági övezettel érintett ingatlantulajdonosoknak is saját épségük megóvása érdekében pusztán az elektromos hálózat ténye alapján joga és egyben kötelessége a biztonsági övezetben érvényesülő, rá vonatkozó korlátozások és tilalmak betartása. E szabályok be nem tartásának észlelése esetén pedig az arra jogosult hatóságok a szabályok betartását kikényszeríthetik pl. az építési korlátozást figyelmen kívül hagyó ingatlantulajdonos esetében az építésügyi hatóság. Tekintettel arra, hogy e lehetőségek biztosítják, biztosíthatják a biztonsági övezetben való korlátozások és tilalmak betartását, *ennek okán nem indokolt a csak biztonsági övezettel érintett ingatlanra közérdekű használati jogot – tekintettel annak szolgalmi jellegére – alapítani, és az ingatlant megterhelni.* Meg kell állapítani azt is, hogy *önmagában a biztonsági övezet (tiltó és korlátozó normák összessége) nem hordozza a szolgálat jegyeit.*

¹² Vet. 137. §

¹³ 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet, 2/2013. (I.22.) NGM rendelet

A joggyakorlat ismeretében az is egyértelmű, hogy különösen a közterületen elhelyezett létesítmény biztonsági övezetének terjedelme, – amint jelen ügyben is – csupán az idegen ingatlan egy keskeny sávját, vagy más esetben az épület falát, az utcafronti kerítés szélességét érinti. Azt is látni kell, hogy a közterületen elhelyezett létesítmények biztonságos üzemeltetéséhez szükséges tevékenységet a bárki által szabadon megközelíthető közterületről látják el az engedélyesek, vagyis a vezetékjoghoz kapcsolódó tevékenységet a csak biztonsági övezettel „terhelt” ingatlanon nem is gyakorolnak.

A biztonsági övezet a kölcsönös védelem biztosításán túl a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a hatásterület konkretizálásaként az ügyféli pozíció meghatározásának funkcióját is betölti. De mértékül szolgál a ténylegesen idegen ingatlanon elhelyezett közcélú hálózatra vonatkozó vezetékjog terjedelmének megállapítását illetően is, ugyanis ez esetben *az idegen ingatlanon legfeljebb a biztonsági övezet mértékéig lehet megállapítani a vezetékjogot, amely csökkentését adott esetben a hatóság elrendelheti.*

A villamos berendezés biztonsági övezetében részletesen leírt tiltó és korlátozó normák alkalmazásának a szükségszerűségét nagyban befolyásolja a biztonsági övezettel érintett ingatlan *rendeltetése, az ott végzett, illetve végezhető tevékenység köre.* Ezek a tiltó és korlátozó normák nem egyszer más *szakági jogszabályokban, engedélyezési eljárásokban* jelennek meg.¹⁴ Utalnom kell arra is, hogy a biztonsági övezetre előírt rendelkezések nem a vezetékjog (szolgálat) alapján érvényesülnek, hanem ezeket a szabályokat a vezetékjog alapítása, bejegyzése nélkül még a közterületen is érvényesíteni kell.

Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy önmagában csak a biztonsági övezet – úgy a tartóoszlopokra elhelyezett, mint a földalatti vezetékek esetében – gyakorlatilag nem érinti az ingatlant (földrészt). Támponot ad az Új Ptk.-nak *az ingatlanon fennálló tulajdonjog* terjedelmére vonatkozó meghatározása is, amely szerint az ingatlanon fennálló tulajdonjog – a föld feletti légi térre és a föld alatti földtestre vonatkozóan – *az ingatlan hasznosítási lehetőségeinek határáig terjed.*¹⁵ Az ingatlantulajdon kapcsán annak meghatározása, hogy az ingatlan földfelszíne alatti rétegek, illetve az ingatlan feletti légi tér mennyiben tartoznak hozzá az ingatlan tulajdonához, és hol kezdődik a felszín alatt a tulajdonjoggal nem védett rész, illetve a felszín felett a jelenlegi szabályok szerint is az államot illető „ország feletti légtér”, a kódex szintjén merev határok rögzítésével nem szükséges.¹⁶

III.2. Közcélú hálózat építése

2.1 Vezetékjog és kártalanítás

Amint azt már a korábbi jelentés is rögzítette, az Alkotmánybíróság a közművek elhelyezésével összefüggésben azt állapította meg, hogy a közművek elhelyezésére főszabály szerint a közterület (akár állami, akár önkormányzati tulajdonban van) szolgál, *így a szolgálatalapítás* – melynek célja a közmű üzemeltetésének biztosítása – *indokolatlan, hiszen a közterület ezt a funkciót eleve magában hordozza.*¹⁷

Az Országgyűlés ezt az alapelvet – a 2011-es módosítását követően – a VET-ben is nyomatékosan kifejezésre juttatta. *Utalnom kell arra is, hogy ezek az alapelvek nem új követelmények, azok a tárgykörre vonatkozó korábbi ágazati jogi szabályozásokban is megfogalmazódtak és érvényben voltak.*

¹⁴ Pl: 16/2001. (III. 3.) FVM rendelet a Mezőgazdasági Biztonsági Szabályzat kiadásáról; 13/2010. (III. 4.) KHEM rendelet az Általános Robbantási Biztonsági Szabályzatról; 13/2010. (X. 5.) NFM rendelet a meghatározott összetömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről; 27/2006. (V. 5.) GKM rendelet az autógáz töltőállomások építési munkáiról és építésügyi hatósági eljárásairól stb.

¹⁵ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 5:17. § (1) bekezdés

¹⁶ Az Új Ptk. kommentár

¹⁷ Vö. 568/B/2005. AB határozat.

A konkrét ügy kapcsán kérdésként fogalmazódott meg, hogy az ingatlan használatának akadályozása, korlátozása akkor is értelmezhető-e, ha a közúton, közterületen épülő vezetéknek csupán a biztonsági övezete érinti a szomszédos magántulajdonban lévő ingatlant. Az igazgató véleménye szerint ilyen esetekben nem feltétlenül kellene az ingatlan használatának akadályozásáról, korlátozásáról beszélni, és kártalanítást fizetni. Tudomása szerint az engedélyes az építéssel konkrétan érintett ingatlanok tulajdonosait keresi meg a kártalanítással kapcsolatban, ám ilyen esetekben nem csupán kártalanítási kötelezettsége, hanem a kivitelezés során keletkezett taposási kár kifizetésének kötelezettsége is fennáll, s többnyire e két kötelezettségének a keletkezett kár pontos felmérésének megtörténte után tesz eleget. A vezetékjog a polgári jog szabályainak megfelelően közérdekű használati jognak minősül. A Ptk. rendelkezése szerint a közérdekű használati jog alapítása¹⁸ valamely, külön jogszabályban meghatározott személy vagy személyek számára biztosít *a szolgálmhoz hasonló természetű* használati jogot. A használati jog alapításához megkövetelt közigazgatási eljárás garanciális előírás. A szabályozás biztosítja az eljárás keretében a használati joggal terhelt ingatlan tulajdonosa érdekeinek érvényesülését, ennek érdekében kimondja azt is, hogy a használati jog alapításáért a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás jár.

A Ptk. felhatalmazása alapján törvény határozza meg azokat a szerveket, amelyek javára használati jog, szolgálm létrehozható. A közérdekű használati jog az arra feljogosított hatóság *határozatával keletkezik, és e szerv határozatával szüntethető meg. A használati jog jogosultja* a használati jogért egyszeri *kártalanítást* fizet a terhelt ingatlan tulajdonosának. A Ptk. arról is rendelkezik, hogy a használati jog alapításából eredő károkat a kisajátítási kártalanításra vonatkozó szabályok szerint kell megtéríteni. A kártalanítás összegének megállapításánál nemcsak a föld, épület értékét kell figyelembe venni, hanem mindazt a károsodást, amely a használati jog alapítása miatt éri a tulajdonost (földhasználót). A vezetékjog alapítása és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése – hasonlóan a telki szolgalmi jog, a földmérési jelek, valamint a villamos berendezések elhelyezését biztosító használati jog, továbbá a vezetékjog, vízvezetési és bányaszolgalmi jog, telekalakítási és építési tilalom elrendelése, egyéb építésügyi korlátozás, a bejegyzéséhez – jogilag jelenik meg teherként az ingatlan tulajdoni lapján, ami az ingatlan forgalmi értékének csökkenését eredményezi. A közcélú hálózat létesítéséhez, függetlenül attól, hogy saját vagy idegen – köztulajdonban, illetve nem köztulajdonban lévő – ingatlanon történik a beruházás, a sajátos építményfajta engedélyező építésügyi hatóság engedélye szükséges.

A hálózati engedélyes közcélú hálózat idegen ingatlanon történő építése céljából a hatóságtól vezetékjogot kérhet, annak érdekében, hogy *a nem köztulajdonban lévő ingatlanra jogszerűen beléphessen*, és ott földalatti és feletti vezetéket építhessen, tartószerkezetet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezést helyezzen el, valamint a közcélú hálózatot üzemeltesse. A vezetékjog engedélyezése iránti kérelem hatósághoz történő benyújtása előtt előkészítő eljárást kell lefolytatni, amely során vizsgálni kell többek között a terület- és településrendezési tervekkel való összhangot, valamint figyelemmel kell lenni az ingatlantulajdonos ingatlanát érintő középtávú terveire. Vizsgálni kell azt is, hogy a nyomvonal kijelölés megfelel-e a VET 123. § (1) bekezdésében előírt követelményeknek. A vezetékjogi engedélyben vagy mellékletében kell meghatározni a közcélú hálózat nyomvonalát az érintett közigazgatási területek és helyrajzi számok megjelölésével, tartószerkezeteinek helyét, az általuk elfoglalt terület nagyságát, a közcélú hálózat biztonsági övezetként kijelölt területsáv nagyságát.

¹⁸ Ptk.: 5:164. § [A közérdekű használati jog] (1) Ingatlanra közérdekből, a jogszabályban feljogosított személyek javára – hatóság határozatával – szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani. A használati jog alapításáért a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás jár. (2) A használati jog alapításából eredő károkat a kisajátítási kártalanításra vonatkozó szabályok szerint kell megtéríteni.

Az engedélyes a beruházást főszabályként jogerős építési engedély birtokában kezdheti meg, a kiemelt jelentőségű ügyek esetén az első fokú határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. A hálózati engedélyes és a vezetékjoggal terhelt ingatlan tulajdonosa közvetlenül állapodik meg kártalanítás összegében, amelyre a határozat jogerőre emelkedésének időpontja az irányadó. Úgy a használati joggal terhelt ingatlan tulajdonosának, mint az engedélyes érdekeinek kölcsönös érvényesülését szolgáló garanciális szabály, hogy megállapodás hiányában a hálózati engedélyes a jogerős engedélyben foglalt *jogainak gyakorlását csak akkor kezdheti meg*, ha a saját költségére készítenő szakvéleményben foglalt kártalanítás összegét az ingatlan tulajdonosnak átadta, illetőleg részére teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt tartozáselismerő nyilatkozatot vagy egyéb fizetési biztosítékot ad, és arról az ingatlan tulajdonosát hitelt érdemlően értesíti.¹⁹ Míg az előbbi szabályozás a vezetékjog alapítás és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés okán járó egyszeri kártalanításra vonatkozik, amely feltétele a beruházás megkezdésének, a Vet. 121. § (2) bekezdés c) pontja *biztosítja* az engedélyes tevékenységével összefüggő eshetőlegesen bekövetkező, felmerülő károk *folyamatos igényérvényesítési lehetőségét*.

A hatóság 2013. október 17-én kelt határozatával *a hatályos jogszabály figyelmen kívül hagyásával a közterületre és a biztonsági övezettel érintett magántulajdonú ingatlanokra vezetékjogot állapított meg, annak ellenére, hogy a kérelemhez csatolt Változási vázrajzból, és Terület-kimutatásból egyértelműen kitűnt, hogy a közcélú hálózat a közterületen épült meg*. A határozat jogerőre emelkedése után pedig megküldte azt a földhivatalnak, azzal, hogy a Terület-kimutatásban és a Változási vázrajzban foglaltaknak megfelelően a vezetékjogot az ingatlan-nyilvántartásba jegyezzék be. Jelen ügyben az újonnan létesített közcélú hálózat Jánoshida Község Önkormányzata tulajdonát képező külterületi úton épült meg, amely az önkormányzat jegyzőjének nyilatkozata szerint bárki által használható közútnak minősül. A tulajdoni lap tanúsága szerint az egykor Jánoshida Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Szövetkezet tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került közút, még mindig „kivett saját használatú út”-ként van nyilvántartva, ami alkalmas arra, hogy az ingatlan-nyilvántartás közhitelességébe vetett bizalmat megingassa.

Szükséges ismét leszögezni, hogy *a közterületen elhelyezett közművek esetében önálló vezetékjog alapítására és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére nem kerülhet sor*, mert ugyanazon a földrészleten több „szolgálatra jogosult” közüzemi szolgáltató is jelen van, illetve jelen lehet – gáz, víz, csatorna, távhő, távközlés, stb. – és a közterületet nem csak, hogy szabadon bárki használhatja, hanem erre a közmű engedélyesét jogszabály jogosítja fel. Ez alapján *a kizárólag egy (jelen esetben elektromos szolgáltató) jogosult javára, közterületre bejegyzett vezetékjog sérti a többi közmű szolgáltató jogát*. Természetesen az engedélyes, üzemeltető köteles a megépült létesítményeket az állami földmérési alaptérképen feltüntetni, ezekről a létesítményekről közműnyilvántartást kellett²⁰, és kell vezetni²¹.

Az újabb állampolgári panaszok kapcsán 2013-ban folytatott utóvizsgálat eredményeként kiadott *AJB-5547/2012.* számú jelentés rögzítette, hogy a VET módosítását követően a jogi szabályozás továbbra is lehetővé teszi a közterületen épült vezetékeknek csak a biztonsági övezetébe tartozó magán-tulajdonú ingatlanokra vezetékjog bejegyzését, vélhetően *jogalkotási hiba folytán a norma szövegébe a biztonsági övezet elé bekerült a „közterületet érintő” szövegrész, ami sérti a jogbiztonság követelményét*. Az alapvető jogok biztosa ezért felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert a VET 123. §-ának (3a) bekezdésében foglaltak módosítására, a normaszöveg kijavítására, tekintettel arra, hogy rendelkezés ellentétes a korábbi jelentésben kifejtett ombudsmani állásponttal, és eltér a többi ágazati jogszabály azonos tartalmú szabályozásától.

¹⁹ A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 10. §-a

²⁰ A közműnyilvántartásról szóló 3/1979. (Ép. Ért. 11.) ÉVM utasítás Hatálytalan 2008. I. 1-től

²¹ Étv. 58. § (2) d)

2. Terület-kimutatás

2.1. A változási vázrajz és terület kimutatás jelentőségére az AJB 5547/2010. számú jelentésben felhívtam a figyelmet, mivel e dokumentációkat az eljárásban mind a földhivatal, mind pedig a Hatóság felhasználja. E jelentésben rámutattam arra is, hogy az egyedi ügyek keletkezésének időpontjában a terület kimutatás tartalma tekintetében ellentmondás állt fenn az ingatlan-nyilvántartás és a villamosenergia szabályozás között. Az akkor vizsgált időszakban a vezetékjog és az utólagos vezetékjog bejegyzéséhez készítendő műszaki dokumentációra vonatkozó szabályozást a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmazta, mely 3. sz. mellékletének 6.1. pontja 2012 októberéig rögzítette: *„a terület kimutatás helyrajzi számok szerinti bontásban külön tartalmazza a tartószerkezetek által elfoglalt terület nagyságát, és külön a biztonsági övezet által elfoglalt terület mértékét.”*

A Kormányrendelet fenti szabálya, a 3. sz. mellékletének rendelkezései 2012 októberétől módosultak, és így már 6.2 pont szerint *„a létesítendő hálózat (vezeték) nyomvonalát, tartószerkezeteinek helyét, az általuk elfoglalt terület nagyságát, a hálózat (vezeték) biztonsági övezeteként kijelölt területsávot illető vezetékjog (szolgalmi jog) bejegyzéséhez szükséges változási vázrajzot az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet (továbbiakban: 46/2012. FVM r.) szabályai szerint kell elkészíteni.”* A 46/2010. FVM r. 34. § (2) bekezdése ugyanakkor már 2010 májusától úgy rendelkezett, hogy a változási vázrajzhoz tartozó terület kimutatás adatai között tartalmaznia kell a megjelölt területrészeire vonatkozó jog, valamint tény tárgyát, területét és annak jogosultjait. E módosítások oda vezettek, hogy a terület kimutatás adatai között az elektromos berendezéshez (pl. tartóoszlophoz, vezetékhez) nem kell külön feltüntetni a biztonsági övezet mértékét, hanem elégséges a két jogintézmény (vezetékjog, biztonsági övezet) együttes mértékét megadni. Vagyis az elektromos berendezésre vonatkozóan az oszlop esetén annak darabszámát, az általa elfoglalt terület nagyságát, vezeték esetén a vezeték és biztonsági övezet hosszát és ezek területét, OTR állomás és biztonsági övezete esetén pedig az általuk elfoglalt területnagyságát. *(Izd.: melléklet)*

A jelen vizsgálattal érintett egyedi ügy iratai szerint a változási vázrajzot és az ahhoz kapcsolódó terület kimutatást a földmérő 2013. április 12-én készítette, a Jászberényi Járási Hivatal Járási Földhivatala pedig 2013. május 14-én zárta. A terület kimutatás adatai közül a panaszos ingatlanára vonatkozóan a vezetékjoggal terhelendő rész adatai közül az alábbiakat tartalmazza: nyomvonal menti hossza 0,00 m, szélessége 7,60 m, területe 0,0162 ha.m², valamint a vezeték típusaként nevesíti, hogy légvezeték.

A változási vázrajz és terület kimutatás készítésének idején a fentebb ismertetett 46/2010 FVM. r. szabályainak, valamint a vizsgált terület kimutatás adatainak összevetésekor *megállapítottam, hogy a terület kimutatás nem felel meg a vonatkozó jogszabályi követelményeknek, mert nem a megfelelő adatokat tartalmazza.* Hiszen míg a 46/2010. FVM r. értelmében a terület kimutatás tartalmazza a vezeték és biztonsági övezettel összefüggésben annak hosszát, és a két jogintézmény együttese által elfoglalt terület nagyságának mértékét, ezzel szemben a vizsgált terület kimutatás a nyomvonal melletti *hosszúságának mértékét 0.00 m-ben, szélességét 7.60 m-ben, a vezetékjog területét 0,0162 ha.m²-ben* tünteti fel. Megállapítom azt is, hogy a terület kimutatás nem a jogszabályoknak megfelelő fogalmakat használta, a vezeték és biztonsági övezet megnevezés helyett a vezeték típusát nevesítette.

Az eltérő fogalom használat következményeként a terület kimutatás adatai alapján az sem értelmezhető, hogy az adott ingatlanon vezeték vagy annak a biztonsági övezete található. A valóságban az ingatlanon vezeték hálózat nem, hanem csak a közterületen húzódik.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az ingatlanon a terület kimutatás a vezeték és annak biztonsági övezetére vonatkozóan vezetékjoggal összefüggő területnagyságot sem tartalmazhatna, mivel a 46/2010 FVM r.-ben meghatározott együttes feltétel nem áll fenn, tehát a vezeték és a biztonsági övezete a nem köztulajdonban lévő ingatlanon együttesen nem található meg. Az előzőek szerint feltárt gyakorlat (a nem megfelelő adatok feltüntetése a terület kimutatásban, és az eltérő fogalmak használata) a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot okozott és egyben hozzájárult ahhoz, hogy a panaszos ingatlanát a közterületen húzódó vezeték hálózatra tekintettel, és a vezeték tényleges fennállási helyétől eltérő idegen ingatlant érintő biztonsági övezete miatt vezetékjoggal terheljék meg az eljárásban közreműködő hatóságok.*

2.2. Jelen vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a 46/2010. FVM r-t 2013. május 24-től hatályon kívül helyezte az *ingatlan-nyilvántartási célú földmérési és térképészeti tevékenység részletes szabályairól szóló 25/2013. (IV. 16.) VM rendelet* (továbbiakban 25/2013. VM r.). E rendelet 12. §-a az alábbiakat szabályozza: (1) A változási vázrajzokhoz az ingatlan-nyilvántartási átvezetés céljának megfelelő terület kimutatás tartozik. (2) bekezdése többek között rögzíti, hogy a terület kimutatás változás előtti része a hatályos ingatlan-nyilvántartásnak megfelelően tartalmazza a földrészletek területének összegét. E szakasz (3) bekezdése értelmében a terület kimutatás változás utáni része tartalmazza a kialakult *földrészletet terhelő jog területét* és annak jogosultját, amennyiben változási vázrajz tartalma ezt indokolja. A 25/2013. VM r. 13. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy „a terület kimutatás külön munkarészként is elkészíthető, ebben az esetben a változási vázrajzot „A változási vázrajz a terület kimutatással együtt érvényes!” záradékkal kell ellátni. (2) A külön munkarészként elkészített terület kimutatást az 1. és 2. melléklet szerinti tartalommal, a *FÖMI honlapján (a továbbiakban: honlapon) közzétett formában kell elkészíteni. Ez utóbbihoz hasonló rendelkezést tartalmaz a 31. § (1) bekezdése*, miszerint „Az ingatlan-nyilvántartási jogszabályokban meghatározott szolgalmi jogok, földhasználati jog, valamint közérdekű használati jogok ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséhez szükséges változási vázrajzot a 17. melléklet szerinti tartalommal, a *honlapon közzétett minta szerinti formában kell elkészíteni*. Továbbá a 31. § (2) bekezdése miszerint: „Az ingatlanra vonatkozó több vagyonekezelői jog, villamos-berendezések elhelyezését biztosító használati jog, vezetékjog, vízvezetési és bányaszolgalmi jog bejegyzésével kapcsolatos változási vázrajzon a 18. melléklet szerinti tartalommal, a *honlapon közzétett minta szerinti formában kell elkészíteni*. Az így kialakult szolgalmi joggal érintett területrészeket római számokkal kell megjelölni. A területet csak egyenes vonalak határolhatják és nagysága nem lehet egy négyzetméternél kisebb.” A (3) bekezdés azt is rögzíti, hogy „A villamos-berendezések elhelyezését biztosító használati jog ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséhez szükséges változási vázrajzon a villamos-berendezéshez csatlakozó vezeték nyomvonalát a 19. melléklet szerinti tartalommal, a *honlapon közzétett minta szerinti formában kell elkészíteni*.”

Utalok a kormányrendelet 3. sz. mellékletének 6.2 rendelkezésére, amelynek értelmében „a létesítendő hálózat (vezeték) nyomvonalát, tartószerkezeteinek helyét, az általuk elfoglalt terület nagyságát, a hálózat (vezeték) biztonsági övezetként kijelölt területsávot illető vezetékjog (szolgalmi jog) bejegyzéséhez szükséges változási vázrajzot az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet (továbbiakban: 46/2012. FVM r.) szabályai szerint kell elkészíteni.” A két jogszabály hivatkozott szabályainak összevetését követően megállapítom, hogy míg a szakminiszter a 46/2012. FVM r-et 2013 tavaszán hatályon kívül helyezte, ezzel egy időben a magasabb szintű jogforrás, a Kormányrendelet vonatkozó merev hivatkozása továbbra is a hatályon kívül helyezett jogszabályra hivatkozik.

Az Alaptörvény 18. cikkének (3) bekezdése egyértelmű kógens szabályt tartalmaz a jogforrási hierarchia követelményével összefüggésben, mely rögzíti „a Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

Az elemzett jogszabályok kapcsán kiemelem a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 18. § (2) bekezdését, amely értelmében a jogszabály tervezete nem hivatkozhat merev hivatkozással olyan jogszabályra, amely az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes a hivatkozást tartalmazó jogszabállyal. E rendelkezés betartásának fontossága a vizsgált ügyben egyértelmű, hiszen a mereven hivatkozott jogszabály módosítása, illetve hatályon kívül helyezése (újraszabályozása) esetén jogrendszeri inkohérensia keletkezik, hiszen míg egy miniszteri rendelet módosítása viszonylag egyszerű eljárást igényel, addig a magasabb szintű jogszabály így a jelen esetben a Kormányrendelet hosszabb időt vesz igénybe, ha egyáltalán kezdeményezik a módosítását.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a Kormányrendelet 3. sz. melléklet 6.2 pontja szövegének egy már hatálytalan jogszabályra való hivatkozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét okozza, hiszen a tárgykör újraszabályozásánál inkohérens szabályozás jött létre.

Ezt követően a 2013-ban hatályba lépett új miniszteri rendeletben megfogalmazott rendelkezések tekintetében folytattam a vizsgálatomat. A 25/2013 VM. r. a terület kimutatás készítésére vonatkozó szabályok között annak adattartalmát konkrétan nem határozza meg, hanem csak annyit követel meg a 12. § (3) bekezdése szerint, hogy a terület kimutatás változás utáni része tartalmazza a kialakult földrésztelét terhelő jog területét és annak jogosultját, amennyiben változási vázrajz tartalma ezt indokolja. Tehát arra vonatkozóan nem tartalmaz konkrét előírást, hogy a vizsgálat tárgyát képező elektromos berendezések kapcsán a vezetékjoggal terhelendő területrészt tekintetében a terület kimutatásban mit kell feltüntetni. Ugyanakkor a változási vázrajzhoz kapcsolódóan előírja, hogy azt a FÖMI honlapján található minta szerint kell elkészíteni, amely adattartalma hasonló a hatályon kívül helyezett 46/2010. FVM r. terület kimutatásra vonatkozó adattartalmának előírásaival. A két szabályozás között azonban lényeges különbség van. A 46/2010. FVM r. terület kimutatás elkészítésére vonatkozó előírásait a mindenkire kötelező erővel bíró jogszabály rögzítette, míg a 25/2013. VM r. ezen előírásainak tartalmi meghatározását a jogszabály a „FÖMI²² honlapjára” ruházza. A FÖMI egy központi hivatal, amelyet a földművelésügyi miniszter irányít, jogalkotási hatáskörrel nem rendelkezik.

Hangsúlyozom, hogy az Alkotmánybíróság²³ elvi élel mutatott rá arra, hogy minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét. Jobbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását.

A bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.

²² A Földmérési és Távérzékelési Intézet (a továbbiakban FÖMI) központi hivatal, amelyet a földművelésügyi miniszter irányít. A Kormány földmérési és térinformatikai államigazgatási szervezete. Önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. Feladata a külön jogszabályban foglaltakon túl az ingatlanügyi, földügyi igazgatás országos szintű adatainak feldolgozása, szakmai információs rendszerek, adattárak fejlesztése, üzemeltetése, más számítógépes rendszerekkel a kapcsolat és a folyamatos adatsere biztosítása; a földmérési, térképészeti és távérzékelési tudományos kutatás végzése és országos összhangjának megvalósítása.

²³ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a változási vázrajz és terület kimutatás adattartalmának a FÖMI honlapján való közzé tétele nem töltheti be azt a joghézagot, amelyet a Kormányrendelet előírásai szerint a vezetékjoggal terhelendő területrészekkel kapcsolatosan szabályozni szükséges. Az előzőek alapján álláspontom szerint jelenleg nincs arra vonatkozó jogi előírás, hogy a vezetékjoggal terhelendő területek esetén milyen adatok ismeretében állapítható meg a 25/2013 VM r. 12. § (3) bekezdése szerinti föld földrészletet terhelő jog területének nagysága, mivel a központi hivatal honlapján közzétett minta nem alkalmas a kívánt joghatás kiváltására. Összességében a szabályozási hiányosság sérti a jogállamiság elvét, valamint a jogbiztonság és a kiszámíthatóság követelményét.

3. A hirdetményi kapcsolattartás és kézbesítés

A hatóságok ügyfelekkel való kapcsolattartás módjának és a döntések közlésének főszabályait a Ket. határozza meg. A törvény 28/D. § (1) bekezdése szerint „Törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezhet, hogy ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, akkor – az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tarthat kapcsolatot.” E § (3) bekezdése értelmében jelentős számú ügyfelet érint az eljárás, ha több mint ötven ügyfél érintett az eljárás megindításakor. Ezen túl a Ket. 29. § (6) bekezdése értelmében „Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.” Hirdetményi úton történő közlésnek van helye a Ket. 80. § (3) bekezdése szerint, a hatásterületen élő ügyfelek és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezetek esetén, ideértve, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani, továbbá abban az esetben, ha a 28/D. § alapján törvény vagy kormányrendelet hirdetményi úton való kapcsolattartást ír elő.

Mind a hirdetményi kapcsolattartás, mind a döntés közlésének alkalmazandó szabályait alapvetően meghatározza a hatásterület, ami alatt a Kormányrendelet 2. § 6. pontja az alábbiak értendők: „Biztonsági övezet: a biztonsági övezetről szóló miniszteri rendeletben megállapított hatásterület, amelyre a tervezett vagy létesült villamosmű, termelői vezeték, magánvezeték vagy közvetlen vezeték számottevő hatást gyakorol.” A vizsgált ügy kapcsán indokolt részletesebben értelmezni a Ket. hatásterülettel kapcsolatos rendelkezéseit. A Ket. 29. § (6) bekezdése, valamint 80. § (3) bekezdése a hirdetményi értesítést és a közlést is a hatásterületen élő ügyfelek tekintetében írja elő. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény célja annak indokolása szerint, hogy „egy olyan személyi és lakcímadatokat nyilvántartó rendszer törvényi feltételeinek megteremtése, amely a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog tiszteletben tartása mellett biztosítja – elsősorban az államigazgatási és az igazságszolgáltatási szervek részére – a polgárok ügyeiben történő gyors és zökkenőmentes eljáráshoz szükséges adatok jogszerű gyűjtését és szolgáltatását.” E törvény 5. § (2) bekezdése értelmében tehát 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. Amint arra már az AJB-113/2014. számú jelentésemben rámutattam a Ket. szerinti²⁴ hatásterület – mint jogintézmény – elsődlegesen a nagyobb létszámú ügyféli kör könnyebb megállapíthatóságát, szolgálja, nem pedig az ügyféli (és alapvető) jogaik kiüresítését, korlátozását.

²⁴ A Ket. 15. § (3) bekezdésének második mondata szerint „Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”

Megállapítottam, hogy aggályos az olyan jogi szabályozás, amely az eljárás megindításáról szóló értesítés kapcsán – a gyakorlatban ténylegesen – kizárja a postai kézbesítést, és generálisan a hirdetményi kézbesítést teszi kötelezővé. Rögzítettem azt is, hogy a Hivatalomhoz érkező panaszok alapján megállapítható, hogy nem életszerű, hogy a lakosság rendszeresen (legalább hetente) figyelje a hatóság hirdetőtábláját, kövesse honlapját és olvassa a hivatalos lapot, különösen, ha az eljárás megindításáról történő értesítése sem garantált. A hirdetmény akkor képes betölteni kapcsolattartó funkcióját, ha elérhető azok számára, akiknek szól. Nem tekinthető elérhetőnek az a tájékoztatás, mely nincs tekintettel a potenciális ügyfelek életvitelszerű magatartására.

A fentiek ismeretében áttekintettem a vonatkozó ágazati szabályokat. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény célja, hogy előmozdítsa a nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások által támasztott speciális igényeknek megfelelő szabályozási környezet kialakítását. A törvény indokolása szerint „*ezért a törvény a kockázatok kiküszöbölése, valamint az építésügyi engedélyezési eljárások felgyorsítása, és a hatóság hatékonyságának növelése érdekében számos módosító rendelkezést tartalmaz.*” A törvény 12. § (5) bekezdés e) pontja kimondja, hogy a Kormány rendeletben állapítja meg kiemelt jelentőségű ügyben a Ket-től és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket a Ket-ben meghatározott tárgykörben.

A Ket. 14. § (3) bekezdése alapján a 2006. évi LIII. tv. vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet Ket-től és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapíthat meg többek között a közlésre, az ügyfél tájékoztatására valamint a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánításra.

A 2006. évi LIII. törvény ágazati végrehajtási szabálya a szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 29/2013. (II. 12.) Korm. rendelet (továbbiakban: 29/2013 Korm. r.), melynek 1. § (1) bekezdése értelmében „*A Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánítja az 1. mellékletben felsorolt projektekhez kapcsolódó, a 2. mellékletben nevesített közigazgatási hatósági ügyeket.*” Az 1. melléklet 174. pontja Jánoshida kiemelt jelentőségű ügyek alapját képező szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházások között nevesíti a Jánoshida önkormányzatának KEOP-1.2.0/B/10-2010-0045 számú projektjét. A 2. melléklet 8. alapján e beruházással összefüggő kiemelt jelentőségű ügyé minősített közigazgatási hatósági eljárás a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet szerinti építésügyi hatósági engedélyezési eljárás.

Továbbá a 29/2013. Korm. r. a fentebb ismertetett felhatalmazás alapján a Ket. szabályaitól eltérő rendelkezéseket fogalmaz meg az építésügyi hatósági eljárásokra a 2. § c) pontjában, miszerint az e jogszabály hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben *a döntések kézbesítése – az eljárás során a személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – hirdetményi úton történik.* A döntés kézbesítésének napja a hirdetmény kifüggesztését követő ötödik nap.

A tárgyi jánoshidai szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházás kapcsán folytatott építésügyi hatósági engedélyezési eljárás összesen 6 ügyfél érintett, ebből két ingatlanak a tulajdonosa nem rendelkezett jánoshidai lakóhellyel, vagyis *nem él a hatásterületen.* A Hatóság az eljárás megindításáról szóló értesítést 2013. október 4-én kelteztette és azt postai úton kézbesítette a panaszosnak. Majd az érdemi határozatot 2013. október 17-én hozta meg, amelyet szintén postai úton is kézbesített a panaszosnak. A határozat rendelkező részében foglaltak szerint a döntésével szemben a Hatóság az ügyfelek számára fellebbezési lehetőséget biztosított.

A Hatóság a kézbesítést követően visszaérkezett térítvevények időpontjainak és a Ket. szabályainak figyelembevételével állapította meg a határozat jogerőre emelkedésének időpontját 2013. november 18-ai dátummal. A döntés közzlése során a hatóság hirdetményi kézbesítést nem alkalmazott.

A lefolytatott építésügyi hatósági eljárással összefüggésben megállapítom, hogy a Hatóság eljárása nem felelt meg az ügy tárgyára vonatkozó fent hivatkozott ágazati jogszabálynak, hiszen eljárásában a hirdetményi kézbesítésre vonatkozóan nem érvényesítette a 29/2013. Korm. r-ben foglalt előírásokat, így a határozat jogerőre emelkedésének időpontjának megállapítására sem. A Hatóság eljárása ugyanakkor a Ket. által alapelveként²⁵ is rögzített tisztességes eljárás követelményeinek maradéktalanul megfelelt, hiszen a határozat postai kézbesítésével értesülhettek az ügyfelek az őket érintő döntésről. A Hajdú-Bihar megyében működő Hatóság, amennyiben határozatát nem küldi meg postai úton az ügyfeleknek, akkor az érintett tulajdonosok a határozatban foglaltakról hirdetményi úton nagy valószínűséggel nem értesülhetnek, különösen tekintettel arra is, hogy a vizsgált ügy ingatlantulajdonosa (a terület kimutatás adatai szerint is) Csongrád megyében Szegeden él, míg az ingatlan tulajdona Jász-Nagykun-Szolnok megyei Jánosházán található.

A kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos jogi szabályozások lehetővé teszik, hogy az ágazati előírások a döntés közzlésének módját – hirdetményi formában – szabályozzák, ami véleményem szerint a kis ügyfélszám esetén nem indokolt és nem ügyfélbarát eljárás. A hirdetmény, mint jogintézmény nem töltheti be a funkcióját, ha a benne foglaltak (értesítések, döntések) ténylegesen nem jutnak el az ügyfelekhez, azokhoz, akik jogát, jogos érdekét érinti az adott eljárás. Különösen kifogásolható ez olyan esetben, amikor a hatásterületen lévő ingatlant a hatósági eljárás következtében valamilyen teherrel terhelik meg, pl. vezetékjog bejegyzését teszi lehetővé az eljárást lezáró érdemi határozat. Nyomatékosan szükséges azt is hangsúlyozni, hogy a hatályos szabályozás – a hirdetményi kézbesítés tekintetében – nem nyújt megfelelő garanciát azok számára, akik nem helyben laknak, hiszen ők nem életvitelszerűen laknak az eljárás helyszínéül szolgáló településen nem is értesülhetnek az ingatlanukat érintő hatósági eljárásról, így ügyféli jogaikat gyakorolni sem tudják, ami sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogukat.

Álláspontom szerint a 29/2013. Korm. r. 2. § c) pontjában foglalt rendelkezés, amely a döntések közzlésére csak a hirdetményi kézbesítést írja elő kötelező jelleggel, nincs tekintettel arra, hogy az ügyfelek, akiknek az adott hatósági eljárás jogát, vagy jogos érdekét érinti ténylegesen értesülnek-e a hatóság őket érinti döntéséről. A hatóság döntése amennyiben nem ér el az ügyfélhez, akkor az ügyfélnek nincs lehetősége arra, hogy a határozatban foglaltakat megismerje és az abban foglaltaknak önkéntes jogkövetéssel eleget tegyen, vagy ha a hatóság érdemi döntése jogait sérti, akkor azzal szemben jogorvoslati lehetőséggel éljen. Mindezen kizárólagos szabályozás a tisztességes hatósági eljárás elvét sérti és a jogorvoslathoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

²⁵ Ket. 1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. *Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.* (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el. (...) 4. § (1) *Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.* 5. § (1) *A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.* (2) *A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. (...)*

Véleményem szerint a kis ügyfélszám esetén nem indokolt és nem ügyfélbarát eljárás a kötelező hirdetményi kézbesítés előírása. Vizsgálatom során ugyanakkor rögzítenem szükséges, hogy a kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítása miatt indokolt a hirdetményi kézbesítés fenntartása, de olyan jogszabályi feltételek megléte mellett, amelyek tekintettel vannak az ügyféli jogok érvényesülését biztosító garanciákra, pl. az ügyfelek számára lehetővé teszi a postai kézbesítést is. *Olyan eljárási szabályok szükségesek, amelyek mind a kérelmező (jelen esetben az a közszolgáltató, akinek javára a vezetékjogot bejegyzik), mind az építésügyi eljárás részévé váló ügyfelek (a vezetékjoggal érintett ingatlan tulajdonosok) érdekeinek figyelembe vételével lehetővé teszi a részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézhető hatósági ügyeket.*

IV. A vizsgálat összegzése

A korábbi jelentésekben tett megállapítások fenntartása mellett, a most vizsgált egyedi ügyben is megállapítom, *hogy a közterületre közcélú hálózat és annak biztonsági övezetére tekintettel vezetékjog fennállását megállapító és a bejegyzés iránt intézkedő hatóságok eljárása továbbra is a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljárás követelményébe ütközik, és visszásságot okoz a tulajdonhoz való joggal összefüggésben. Az időközben többször módosított VET. 123. § (3a) bekezdése a vezetékjog bejegyzéssel összefüggő kiegészítésének pontatlansága pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését veszélyezteti.*

A változási vázrajz és terület kimutatás fontossága a vezetékjogi engedélyezési eljárásban kiemelkedő, ezen dokumentációkat mind a földhivatal, mind pedig a Hatóság felhasználja, ezért különösen lényeges, hogy az azokra vonatkozó jogszabályok megalkotásakor a jogalkotásra hatáskörrel rendelkező vidékfejlesztési miniszter a villamosenergia ipari és az építésügyi szabályoknak megfelelően határozza meg a dokumentációk tartalmát. További fontos elvárás az e jogszabály alkalmazó földmérőtől, hogy a jogszabályoknak megfelelően készítse el a dokumentációkat. Jelen vizsgálatommal arra szükséges rámutatnom, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság e két követelményének sem jogalkotói, sem jogalkalmazói szinten nem tettek eleget. A terület-kimutatás adatai alapján megállapítható, hogy a közterületen húzódó vezetékhalózat okán, annak biztonsági övezetére – a tényleges fennállási helyétől eltérő – idegen ingatlan vezetékjoggal (szolgálatommal) terhelték meg. A jogalkotás pedig nem volt tekintettel arra, hogy a Kormányrendelet 3. sz. melléklet 6.2 pontjában egy már hatálytalan jogszabályra való hivatkozásával és a tárgykör újraszabályozásával inkoherens szabályozás jött létre. Álláspontom szerint az új szabály, a 25/2013 VM r. előírása, miszerint a változási vázrajz és terület kimutatás adattartalmát a FÖMI honlapján való minta szerint kell elkészíteni nem töltheti be azt a joghézagot, amelyet a Kormányrendelet előírásai szerint a vezetékjoggal terhelendő területrészekkel kapcsolatosan szabályozni szükséges.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításnak engedélyezésekor *a hatósági eljárások hatékonyságának növelése érdekében a Ket-től eltérő eljárási szabályok meghozatalára van lehetőség. Ilyen rendelkezést tartalmaz a 29/2013. (II. 12.) Korm. rendelet mikor a hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben általános kézbesítési szabályként írja elő a döntések hirdetményi úton való közzétételét. A vizsgálat tárgyát képező építésügyi hatósági eljárás bár nem volt jogszerű, azonban a tisztességes hatósági eljárás követelményeinek minden tekintetben megfelelt, mivel a határozat postai kézbesítésével értesülhettek az ügyfelek az ingatlanaikat érintő döntés tartalmáról. Álláspontom szerint a hatályos szabályozás – amely a döntések hirdetményi kézbesítését írja elő az ügyfelekkel való közlés kizárólagos módjaként – nem nyújt megfelelő garanciát azok számára, akik nem életvitelszerűen laknak a hatósági eljárással érintett településen, így az ügyféli jogukat nem gyakorolhatják, ami sérti a tisztességes hatósági eljárásból való jogukat.*

A hirdetményi kézbesítés fenntartásától azonban ezen esetekben nem lehet eltekinteni, de olyan jogszabályi feltételek megléte mellett, amelyek tekintettel vannak az ügyféli jogok érvényesülését biztosító garanciákra.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében,

1/ az Ajbt. 37. §-a alapján ismét felkérem

- a) *miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy vizsgálja felül a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos hatósági eljárásokban a döntések hirdetményi kézbesítésére vonatkozó közens előírásokat a jelentésben foglaltak figyelembe vétele mellett, valamint kezdeményezze a Kormányrendelet által hivatkozott, időközben hatályon kívül helyezett jogszabályra való hivatkozás módosítását.
- b) a *nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy a VET. 123. § (3a) bekezdésében foglalt, a vezetékjog (köz célú hálózat és annak biztonsági övezete tekintetében) közterületre való bejegyzésének tilalmát a többi energetikai tárgyú ágazati törvény közterületre vonatkozó rendelkezésének megfelelően szabályozza;
- c) a *földművelésügyi minisztert*, hogy jogszabályban rögzítse a vezetékjoggal terhelendő területek esetén a vezetékjogi dokumentáció részét képező terület-kimutatásban feltüntetendő adatok körét.

2/ az Ajbt. 31. §-a alapján – az AJB-5747/2010., AJB-5547/2012. és az AJB-6115/2013. számú jelentésekben tett kezdeményezést fenntartva – felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hívja fel a vezetékjog alapításával összefüggésben eljáró hatóságok figyelmét arra, hogy a közterületre – a köz célú hálózat és annak biztonsági övezetére – vezetékjogot alapítani nem lehet;

3/ az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság igazgatóját, hogy az általam vizsgált konkrét ügyben a 2013. október 17-én kelt, és a VET. rendelkezésével ellentétes határozatát hivatalból vizsgálja felül, és intézkedjen az ingatlanügyi hatóságnál a törvénysértő vezetékjog bejegyzésének törlése iránt;

4/ az Ajbt. 32. §-a alapján felhívom Jánoshida jegyzőjének a figyelmét arra, hogy a Jánoshida Község Önkormányzatának tulajdonát képező 074. helyrajzi számú közterületi út a természetbeni állapotának megfelelő átsorolásáról intézkednie szükséges.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

MELLÉKLET:

Az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet 20. és 21. melléklete

Területkimutatás vezetékjog bejegyzéséhez

Külterület esetén

Sorszám	Tulajdonos neve, lakcíme, jogcíme, tulajdoni hányad	Hrsz.	művelési ág	minőségi osztály	ha	m ²	számkorona	filikr	VEZETÉKJOGGAL TERHELDŐ TERÜLETREZS				Megjegyzés Előzetes munkarészek	
									terület igénybevétele (oszlop, transzformátor állomás, vezeték, biztonsági övezet.)	db	Hossz (m)	m ²		Összes (m ²)
1.	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11.	12	13	14.	
1	Ingatlan-nyilvántartás szerint	048/28		szántó		65 8 51 4 5	1401 5645 6910 8846	1364 238 1080 76	63 9 34 20	oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	1 - 1	- 2,09 -	0,16 0 71	71
2	Ingatlan-nyilvántartás szerint	048/29		kivett út			4912			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	- - -	- 4,80 -	- 13 29	42
3	Ingatlan-nyilvántartás szerint	049		kivett országos közút			7176			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	- - -	- 5,02 -	- 35 -	35
Mindösszesen:						66	3489	1364	63		1	11,80	148	148

Belterület esetén

Sorszám	Tulajdonos neve, lakcíme, jogcíme, tulajdoni hányad	Hrsz.	művelési ág	minőségi osztály	ha	m ²	számkorona	filikr	VEZETÉKJOGGAL TERHELDŐ TERÜLETREZS				Megjegyzés Előzetes munkarészek	
									terület igénybevétele (oszlop, transzformátor állomás, vezeték, biztonsági övezet.)	db	hossz (m)	m ²		Összes (m ²)
1.	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11.	12	13	14.	
1	Ingatlan-nyilvántartás szerint	1491		kivett, közút		1	8138			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	- - -	116,55 -	120 -	120
2	Ingatlan-nyilvántartás szerint	1489/7		kivett, közpark			9999			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	1 - -	- 4,74 -	5,07 46 -	46 1489/7-I. 44 nm 1489/7-II. 2 nm
3	Ingatlan-nyilvántartás szerint	1489/8		kivett, beépítetlen terület			4139			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	- - -	- 180,60 -	- 567 -	567
4	Ingatlan-nyilvántartás szerint	1489/6		kivett, ipartelep		1	9889			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	1 - -	- 139,06 -	0,65 754 -	764
Mindösszesen:						5	2165				2	440,95	1367	1367

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3053/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Haidegger Marianna

A vizsgálat megindítása

A panaszos nevelőszülő, egyik gyámoltja repatriálása ügyében fordult hozzám és kérte a segítségemet. A beadvány szerint a panaszos utólag, 2014. áprilisban értesült arról, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala V. kerületi Gyámhivatala (továbbiakban: gyámhivatal) márciusban értekezletet tartott a repatriálási terv előkészítése érdekében. Erről azonban a panaszos semmilyen értesítést vagy tájékoztatást nem kapott, sem őt, sem a kiskorú gyermeket meg nem hallgatták, gyámként lehetősége sem volt a hatóságot a gyermek egészségi állapotáról, családba történő beilleszkedéséről, személyes kapcsolatairól és egyéb fontos körülményeiről tájékoztatni. A repatriálásról hozott döntés ellen jogorvoslati jogával nem tudott élni. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslatához fűződő jog sérelme, valamint a gyermekek legfőbb (mindenek felett álló) érdeke sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A gyámhivatal vezetőjétől, a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (továbbiakban: TEGYESZ) igazgatójától, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Állampolgársági Igazgatóságától (BÁH) tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- tisztességes hatósági eljáráshoz és jogorvoslatához fűződő jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] és „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti*”. [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]*” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] és „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Egyezmény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. évi (IX.10) Korm. rendelet (Gyer.)
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény

A megállapított tényállás

A román állampolgárságú gyermek 5 évvel ezelőtt Budapest VIII. kerületben született román állampolgárságú anya gyermekeként. A vér szerinti édesapa adatait a születési anyakönyvi kivonatba nem jegyezték be. Nem sokkal később az édesanya Romániába távozott a rokonaihoz, így a gyermek törvényes képviselő nélkül maradt. Az állítólagos biológiai édesapa jelezte szándékát az édesanya felé a gyermek családi jogállása rendezése iránt, de erre sem teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal, sem bírósági ítélet formájában nem került sor. A gyermeket így előbb ideiglenes hatállyal helyezték el, majd átmeneti nevelésbe került. 16 hónap alatt négy gondozási helyen volt. A panaszos 2013. február 18-án került nevelőszülőként kirendelésre, azóta neveli a gyermeket és látja el gyámi feladatait. Az édesanya hollétéről a hatóságoknak tudomása nem volt, a vér szerinti szülőkkel kapcsolattartás nem valósult meg.

A gyermek repatriálását a gyámhivatal Románia Magyarországi Nagykövetségének 2012. július 11-én kelt jelzése alapján kezdeményezte, figyelemmel a vér szerinti édesanya nyilatkozatára, melyben kérte, hogy saját családjában nevelhesse a gyermekét. Románia Magyarországi Nagykövetsége tévedésből a levelet a korábbi ügyintéző nem aktív e-mail címére küldte el, ezért a gyámhivatal a 2012. július 11-én kelt levelet csak 2014 telén kapta meg, amikor a Követség Szociális és Munkaügyi Attaséja részükre azt ismételtlen megküldte.

A gyámhivatal 2014. március 31-én e-mailben meghívót küldött az érintetteknek a 2014. április 10-én tartandó repatriálási értekezletre. A meghívót a panaszos részére nem küldték meg, a meghívottak, így a címzettek között a Pest Megyei TEGYESZ szerepel. Miután a repatriálási értekezleten döntés született a gyermek repatriálásának kérdésében, a gyámhivatal 2014. május 25-én kelt végzésében felhívta a TEGYESZ-t, hogy készítse el a gyermek repatriálási tervét. A gyámhivatal a végzést közvetlenül megküldte a panaszosnak is, aki ekkor értesült a repatriálási eljárásról. A végzés tartalma szerint a repatriálás tervezett időpontja 2014. június 25. napja, a végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.

A gyámhivatal 2014. június 6-án ismételtlen kérte a TEGYESZ-t, hogy tájékoztassa a gyámhivatalt a repatriálás érdekében megtett intézkedésekről. A TEGYESZ 2014. június 19-én tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy a gyermek egészségi állapota miatt a repatriálásra történő felkészítésben nehézségek merültek fel, melyek miatt a gyermek hazaszállítása a tervezett időpontban nem lehetséges. (Az előzményi iratokból kiolvashatóan a gyermek visszatérő érbetegségben, allergia purpura-ban (bőrvérzésben) szenved.)

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Állampolgársági Igazgatósága (BÁH) tájékoztatása szerint a kiskorú honosítási kérelmét gyámja, mint törvényes képviselője 2014. április 16-án nyújtotta be a Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatalánál. A kérelem a BÁH-hoz, 2014. április 28-án érkezett meg. Mivel a kiskorú vonatkozásában az ötévi bejelentett magyarországi lakcím törvényi feltétele nem valósult meg, a BÁH tájékoztatta a panaszost, hogy a magyar állampolgárság megszerzése érdekében a miniszterelnök-helyetteshez fordulhat méltányossági kérelemmel.

A miniszterelnök-helyettes nemzetpolitikai érdekből javasolta a kiskorú magyar állampolgársága megszerzését, így az erről szóló előterjesztést 2014. június 16-án megküldte a BÁH-nak. A BÁH 2014. június 18-án továbbította a javaslatot a Köztársasági Elnöki Hivatalhoz. A köztársasági elnök a honosítási okiratot 2014. július 4-én kiállította. Törtel Község Polgármestere előtt az eskütételre 2014. július 21-én került sor. A gyámhivatal a magyar állampolgárság megszerzésére való tekintettel a repatriálási eljárást 2014. augusztus 12-én megszüntette és a kiskorú nevelésbe vételi ügyét a bejelentett lakóhely szerint illetékes Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatal Járási Gyámhivatalához áttette.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 12. § szerint az ideiglenes hatállyal elhelyezett, nem magyar állampolgárságú (külföldi) gyermek érdekében való intézkedésre kijelölt gyámhivatal feladatait a fővárosi kormányhivatal V. kerületi gyámhivatala látja el. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró gyámhivatalra kiterjed vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos 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 állampolgári jogok országgyűlési biztos követezetesen, 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 egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 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.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jobbiztonság 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. A jobbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke 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.

A jogállamiság elve, a jobbiztonság követelménye és *a jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

A gyermek a 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.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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 kötelességét 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. Ez az alaptétel megtalálható a Gyermekjogi Egyezmény Preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek – figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára – különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

III. Az ügy érdemében

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének egyik alapvetésének tekinthető 3. cikk, kimondja, hogy „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekét veszik figyelembe elsősorban.”

Az Egyezmény 20. cikke a családjuktól megfosztott gyermekek jogainak védelme vonatkozásában rögzíti, hogy „minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.”

A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 14. számú, 2013-ban, a gyermek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekével kapcsolatban kiadott Általános Kommentárjában kiemeli, hogy az alapelv vizsgálata három vezérelv mentén végezhető el:

1. Anyagi jogi értelemben a gyermeknek alapvető joga, hogy meghatározásra kerüljön a legfőbb (mindenekfelett álló) érdeke és ezt elsődleges fontossággal vegyék figyelembe, amikor különböző érdekeket, szempontokat mérlegelnek valamennyi őt érintő döntés meghozatalakor.
2. Az alapvető és értelmező jogelvként, ha egy rendelkezésnek, vagy intézkedésnek több értelmezése is létezik, akkor azt az értelmezést kell figyelembe venni, amely a gyermek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekét legnagyobb mértékben figyelembe veszi.
3. Az eljárásjogi megközelítés alapján valahányszor olyan döntést hoznak, amely kifejezetten egy gyermekre vagy gyermekcsoportra, vagy általában a gyermekekre vonatkozik, a döntéshozatali folyamatnak tartalmaznia kell az érintett gyerekekre vonatkozó lehetséges pozitív és negatív hatások elemzését, azok értékelését.

Egy gyermek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekének meghatározása tehát eljárásjogi garanciákat követel, továbbá a döntések indoklásának minden esetben rá kell mutatnia arra, hogy ezt a jogot kifejezetten figyelembe vették. Erre való tekintettel az állami döntéshozó szervezeteknek meg kell indokolniuk, hogy a döntés meghozatala során hogyan vették figyelembe ezt a jogot, mit tekintettek a gyermek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekének, milyen kritériumok alapján és hogyan súlyozták azokat akár egyéb általános kérdésekre vonatkozó, akár egyedi esetekre vonatkozó megfontolásokkal szemben.

A Gyermekjogi Egyezmény 12. cikke rendelkezik a gyermek meghallgatásáról, véleménye kinyilvánításáról. E szerint az *Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érintő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét; a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírósági vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.* A Gyermekjogi Bizottság első között szögezte le a 12. cikk univerzális jelentőségét és alapvető fontosságát. Az 1. bekezdés megkívánja a részes államoktól, hogy minden, a gyermeket érintő kérdésben biztosítsák a véleményformálásra képes gyermek jogát nézetei szabad kifejezésére, valamint azt, hogy nézetei kifejezését korának és érettségi fokának megfelelően tekintetbe is vegyék. A 2. bekezdés kimondottan a gyermeket érintő bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásokban való meghallgatás jogát biztosítja a gyermek számára.

A Bizottság következetesen hangsúlyozza, hogy a gyermeket aktív jogalanyként kell tekinteni, és hogy az Egyezmény egyik kulcsfontosságú célja annak kiemelése, hogy az emberi jogok a gyermekekre is vonatkoznak. A 12. cikk így semmiféle alsó korhatárhoz nem köti a szabad véleménynyilvánítás jogát. Nyilvánvaló, hogy a gyermekek már nagyon korán képesek véleményt alkotni és ezt meg is teszik, ha biztosítjuk számukra ennek a lehetőségét. A Bizottság töretlen álláspontja szerint egyetlen állam sem hivatkozhat a gyermek legfőbb érdekére, amikor egy gyermeket megfoszt a véleménynyilvánítás szabadságától. Annak eldöntésében, hogy mekkora súlyt kap a gyermek véleménye egy adott ügyben, életkorának és érettségének megfelelően szemponthoz kell figyelembe venni. A kor önmagában nem feltétel; az Egyezmény határozottan elutasítja a fontos döntéshozatali részvételhez társított pontos életkori meghatározást és az érettséget sem definiálja. Itt az adott kérdés következményeinek megértésére és elemzésére való képességekről van szó. Ez pedig a döntéshozókra hárítja a gyermek megfelelő tájékoztatásának kötelességét. A „lehetőség biztosítása” az állam aktív kötelességévé teszi, hogy alkalmat teremtsen a gyermek meghallgatására akként, hogy ezzel nem ró rá semmiféle véleménynyilvánítási kötelezettséget. Az államokra hárul annak meghatározása, hogy hogyan biztosítják a gyermek véleményének meghallgatását; közvetlenül, vagy az eljárásjogi szabályok szerint képviselő vagy testület útján.

A Gyvt. 8. § (1) alapján *a gyermeknek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, és ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon jogairól, jogai érvényesítésének lehetőségeiről, továbbá ahhoz, hogy a személyét és vagyonát érintő minden kérdésben közvetlenül vagy más módon meghallgassák, és véleményét korára, egészségi állapotára és fejlettségi szintjére tekintettel figyelembe vegyék.* A Gyer. 11. § (2) bekezdése alapján *a gyámhatóság a gyermeket az őt érintő kérdésekben közvetlenül vagy más módon (...) hallgatja meg.* A Gyer. 167/A. § (2) szerint *a repatriálási terv előkészítése érdekében a gyámhivatal – a gyermek törvényes képviselőjének, a gyermek gondozási helyeül kirendelt intézmény vezetőjének, a gyermekvédelmi szakszolgálatnak, a külképviseletnek, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak, valamint szükség szerint a Minisztériumnak a bevonásával – egyeztető tárgyalást tart (...).*

A becsatolt iratokból kiolvasható, hogy a törvényes képviselő jelenléte nélkül lefolytatott repatriálási értekezleten akként döntöttek, hogy a kiskorú 2014. június 25-én repatriálásra kerülhet, azonban előbb ki kell vizsgálni, hogy megfelelőek-e a körülmények. Nem derül ki azonban, hogy a körülmények kivizsgálására pontosan milyen érdemi intézkedéseket fogantatosítottak. Az iratok tanúsága szerint a csak magyarul beszélő, nevelőszülőnél nevelkedő gyermeket előbb romániai gyermekvédelmi intézetben helyezik el, és csak azt követően kerülhet a vér szerinti szülő gondozásába. A gyámhivatal megelégedett a Nagykövetség akkénti nyilatkozatával, miszerint a „gyermek kezdetben magyarul beszélő közösségbe kerülne” és nem vizsgálta a tervezett gondozási helyet. Önmagában az a körülmény, hogy a gyámhivatal megkereste a TEGYESZ-t a repatriálási terv elkészítéséhez történő javaslat benyújtására, nem tekinthető a tényállás teljeskörű feltárásának és tisztázásának. A törvényes képviselő személyes meghallgatása során a gyámhivatalnak lehetősége lett volna a gyermek egészségi állapota felől is tájékozódni, az esetleges speciális szükségleteket felmérni. Egyidejűleg feltárta volna a BÁH Állampolgársági Igazgatóság előtt indult, magyar állampolgárság megszerzésére irányuló eljárást is, ami minden bizonnyal kihatott volna a folyamatban lévő repatriálási eljárásra.

A becsatolt iratokból kiolvashatóan a gyámhivatal a gyermeket az őt érintő eljárásról nem értesítette, sem az egyeztető értekezleten, sem később, sem közvetlenül, sem törvényes képviselője útján meg nem hallgatta. Az Egyezmény 12. cikkének rendelkezései alapján nem elfogadható a gyámhivatal azon érvelése, miszerint a gyermeket életkorára való tekintettel nem hallgatta meg. Az Egyezmény szellemiségéből következően és a Bizottság töretlen álláspontja szerint nem helytálló a „korlátozottan cselekvőképes gyermek”, illetve az „ítélőképessége birtokában lévő gyermek” fogalmi összemosása; éppen az Egyezmény 12. cikke két bekezdése közötti kapcsolat utal arra, hogy mindez a „véleményformálásra képes” gyermekekre vonatkozik, ezzel is hangsúlyozva, hogy a nagyon fiatal gyerekeknek is formális joguk van ahhoz, hogy meghallgassák őket. Tekintettel arra, hogy az Egyezmény törvényi szintű jogforrás, annak rendelkezései a jogalkalmazókra is kötelezőek.

Mindebből következően megállapítottam, azzal, hogy a repatriálásra irányuló eljárásról a Budapest Főváros Kormányhivatala V. Kerületi Gyámhivatala nem értesítette a törvényes képviselőt, valamint sem őt, sem a gyermeket meg nem hallgatta, visszásságot idézett elő a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való joggal összefüggésben, valamint megsértette a gyermek alapvető jelentőségű meghallgatáshoz és véleménynyilvánításhoz fűződő jogát.

Ebben a körben nem elfogadható tehát a gyámhivatal azon érvelése, miszerint a gyermeket életkorára való tekintettel, így cselekvőképtelenségére hivatkozással nem hallgatta meg. Itt kívánom megjegyezni, hogy szintén nem elfogadható a gyámhivatal azon hivatkozása, miszerint azért indult másfél évvel később az eljárás, mert a vér szerinti szülő nyilatkozatát, Románia Magyarországi Nagykövetsége tévedésből a korábbi ügyintéző nem aktív e-mail címére küldte el. Tárgyi esetben a jelentős időmúlás nemcsak az eljárás elhúzódtat eredményezte, de komoly érdeksérelmet idézett elő, amelynek elhárítására a gyámhivatal semmilyen érdemi intézkedést nem tett.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 1. szakasza alapján *Magyarország biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását az Európai Unió tagállama (...) állampolgárának.* E szerint a román állampolgárságú kiskorút uniós polgárként akkor is megilleti a szabad mozgás joga, ha nincsenek vele a szülei. A Gyvt. 4. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a gyermekvédelmi törvény hatálya kiterjed a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyre, vagyis a kiskorúnak nem csak joga van Magyarországon tartózkodni, de a gyermekvédelmi törvény szerinti védelemben, gondoskodásban és ellátásban is részesül.

Az eset összes körülményének figyelembe vételével, a hivatkozott jogszabályok alapján a panaszos által kifogásolt esetben a gyermek repatriálása a gyámhivatal számára pusztán egy lehetőség; annak eldöntésére kötelessége a tényállás teljeskörű tisztázása, a bizonyítékok értékelése, szempontok mérlegelése a gyermek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekének érvényesülése érdekében. Az ENSZ Gyerekjogi Bizottsága 14. számú Általános Kommentárja figyelembe vételével a gyámhivatal akkor járt volna el körültekintően, ha mérlegel az adott esetben érvényesíteni kívánt alapjogok tekintetében, valamennyi rendelkezésre álló lehetőséget figyelembe veszi, és nem helyezi súlyozás nélkül előtérbe a vér szerinti családban való nevelkedés alapelvét. Önmagában az a tény, hogy a vér szerinti szülő kettő évvel ezelőtti nyilatkozatában kérte, hogy a gyermeket saját családjában nevelhesse, nem eredményeztethet automatikus repatriálást.

Jelen vizsgálatom tapasztalatai megerősítették hivatali elődöm által lefolytatott vizsgálatok sajnálatos eredményeit [AJB-4019/2012; AJB-2629/2010], melyek szerint a gyámhivatal a repatriálási eljárást a gyermekek mindenekfelett álló érdekének érdemi vizsgálata helyett, kizárólag formai eljárás lefolytatásával a külképviseletek repatriálási szándékától teszi függővé.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala V. Kerületi Gyámhivatala repatriálási eljárása során a Gyermekjogi Egyezmény, az Alaptörvény és a Gyer. hivatkozott rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása sértette a gyermek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, ezáltal a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézte elő.

Tekintettel arra, hogy a kiskorú gyermek a magyar állampolgárságot 2014. július 21-én honosítással megszerezte, a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. 11. § alapján személyes joga a magyar jog. Az Alaptörvény értelmében joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz, Magyarország területéről nem utasítható ki és külföldről bármikor hazatérhet.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala V. kerületi Gyámhivatala vezetőjét*, hogy eljárásai és döntései során fordítson nagyobb figyelmet a gyermekek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekeinek érvényesülése érdekében.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3063/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos és felesége egy üdülő, valamint egy zártkerti ingatlannal rendelkezik Kulcs községben, lakóhelyük Dunaújvárosban van. Ingatlanjaikat idényszerűen és ritkán használják, így hulladékuk alig keletkezik. A helyi rendelet alapján azonban egész évre szólóan kell fizetniük a közszolgáltatási díjat.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos és felesége üdülőingatlanukat ritkán használják. A közszolgáltatótól (Dunanett Kft.) ugyan beszereztek hulladéktároló edényt, azonban a keletkező kevés hulladékot a panaszos zsákban állandó lakóhelyére szállítja, és itt helyezi hulladékgyűjtő edénybe, illetve adja át ugyanazon közszolgáltatónak.

A panaszos álláspontja szerint a közszolgáltatási díjat ennek megfelelően nem kellene megfizetnie, mert nem adott még át az üdülőingatlanon keletkezett hulladékot a közszolgáltatónak. A beadvány szerint azonban a hulladékgazdálkodási rendelet alapján az üdülőingatlanért is egész évre szólóan „átalánydíjat” követel az önkormányzat, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal végrehajtási eljárást indított a korábbi díjtartozásra.

A tartozást a panaszos megfizette, ugyanakkor a jegyzőhöz fordult, aki a beadvány szerint arról tájékoztatta, hogy nem életszerű, hogy egy ingatlanon nem keletkezik hulladék. A panaszban felvetett problémák alapján megvizsgáltam Kulcs Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezelési közszolgáltatásról szóló 3/2014. (II. 6.) rendeletének (Ör.) szabályozását. Az Ör. 7. § (3) bekezdése szerint az ingatlanhasználó köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a Htv. 39. §-ában meghatározott módon az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni, a Szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni. Ugyane szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználót nem terheli a (3)-as bekezdésben foglalt kötelezettség az olyan beépítetlen ingatlana tekintetében, ahol nem tartózkodik és ahol hulladék sem keletkezik.

Az Ör. 9. § (2) bekezdése szerint (2) Az ingatlanhasználó a hulladék gyűjtésére, illetve elszállítására a Szolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt, valamint a Szolgáltató által rendelkezésre bocsátott gyűjtőedényzet űrtartalmát meghaladó mennyiségű alkalmi hulladék gyűjtésére a Szolgáltató által a rendelkezésére bocsátott és azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszközt köteles igénybe venni. Az igénybe vehető gyűjtőedények, illetve gyűjtőeszközök felsorolását e R. 1. számú melléklete tartalmazza. Az Ör. 1. számú melléklete szerint az igénybeveendő gyűjtőeszközök: 120 literes, 80 literes, 60 literes edényzet. Az Ör. 10. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladék ürítése a vonalkódos rendszerű szállítási rendszerben, hetente egy alkalommal történik. Ugyane szakasz (5) bekezdés c) pontja szerint a Szolgáltató a hulladékot a R. 2. számú mellékletének c) pontjában felsorolt közterületekről az olyan ingatlanhasználók részéről, akiknek a tulajdonában/használatában lévő ingatlan az ingatlan-nyilvántartás szerint hétvégi ház vagy gazdasági épület megjelölésű és állandó lakó, illetve tartózkodási helyük nem abban az ingatlanban található, vonalkódos rendszerben igény-jelleggel április 1. napjától október 31. napjáig heti egy alkalommal, szombati napokon szállítja el. A panasszal érintett ingatlan a R. 2. számú melléklet c) pontjában felsorolt közterületekhez tartozik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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 egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴ Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése,* illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítsák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.” A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez. A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötte mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A közszolgáltató és ingatlanhasználók közötti kötelelem tartalma tekintetében a Htv. 35. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, *f)* az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; *g)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozáshoz képest eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei tehát változatlanul (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtőedény úrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően alkalmazandók rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani. A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában⁷ is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

Amint azt több korábbi jelentésemben is megállapítottam, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

A vizsgálattal érintett Ör. szabályozása abban a tekintetben, hogy a 120 literesnél kisebb, 80 literes és 60 literes hulladékgyűjtő edény választását biztosítja az ingatlanhasználók részére, megfelel a jogszabályokban, valamint az Alkotmánybíróság határozataiban és korábbi jelentéseimben foglaltaknak.

2. A Htv. 35. § f) pontja szerint az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat a települési önkormányzat képviselő-testületének kell önkormányzati rendeletben megállapítania, a Htv. 47. § (4) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.

E rendelkezéseknek a települési önkormányzatok az üdülőingatlanok vonatkozásában megállapított használati szezon időbeli meghatározásával tesznek eleget. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A vizsgálattal érintett Ör. 10. § (5) bekezdés c) pontja az üdülőingatlanok vonatkozásában április 1-október 31. közötti időre, összesen 7 hónapban állapítja meg a használati szezon, így ezen ingatlanok tulajdonosait a hulladékgazdálkodási kötelezettségek ezen időszakra terhelik.

Megállapítható, hogy a közszolgáltatási díj ezen használati szezonra eső része így az éves díj 58,3%-a (7/12-e). A használati szezon meghatározásával az üdülőingatlanok vonatkozásában az önkormányzat ugyan eleget tesz a Htv.-ből fakadó jogalkotási kötelezettségének, azonban annak tartama a Htv. 47. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés szerinti 50%-os mértéknek megfelelően meghatározható időtartamot kis mértékben meghaladja, mert e rendelkezés alapján a használati szezon legfeljebb 6 hónapban lehetne meghatározni. Az Ör. 10. § (5) bekezdés c) pontja ezért ellentétes a Htv. 47. § (4) bekezdésével.

Megállapítottam, hogy az Ör. 10. § (5) bekezdés c) pontja szerinti 7 hónapos időtartam meghatározásával az önkormányzat képviselő-testülete túlerjeszkedett a Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjaiban foglalt felhatalmazáson, és ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

3. Korábban az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít).

⁷ 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az ombudsman felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁸ módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremthető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az ombudsman megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésének feltételeit. A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését. E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszasságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszasságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy *a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit*. Így a hatályos szabályozás alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének már kötelezően meg kell állapítania azokat a feltételeket, amelyek mellett az ingatlanhasználók kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését (ennek részeként a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentességet) abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének konkrét felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Az Ör. 10. § (5) bekezdés c) pontja, valamint a 2. számú melléklet c) pontja az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat állapítják meg, a Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában foglalt felhatalmazás alapján.

⁸ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-jétől hatálytalan.

Az Ör. azonban a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelés eseteire vonatkozó szabályozást nem tartalmaz, vagyis ebben a tekintetben a települési önkormányzat képviselő-testülete nem tett eleget a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezésnek megfelelően a Jat. 5. § (4) bekezdése alapján fennálló jogalkotási kötelezettségének.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást. A jogi szabályozás e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Kulcs Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteire, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésemben tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3115/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Szüts Korinna

Az eljárás megindítása

A panaszos ingatlanát Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat (a továbbiakban: Kőbányai Önkormányzat) rendeletével helyi védettség alá helyezte. A beadványozó sérelmezte, hogy a védett értékek számbavételekor nem tájékoztatták, kizárólag a képviselőtestület által meghozott döntésről értesült, a védettségi listára helyezés kapcsán tulajdonosi hozzájárulását nem kérték. A védetté nyilvánítás kapcsán jelentős anyagi hátrány érte, az ingatlan felújítására nem képes, a ház télen nem lakható tekintettel a magas fűtési költségekre. A panaszos kérte az eljárás és az önkormányzati rendelet vizsgálatát, figyelemmel arra, hogy álláspontja szerint a kifogásolt eljárás sérti az Alaptörvényben deklarált tulajdonhoz, tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a jogbiztonság alapelvét súlyosan sérti.

Figyelemmel arra, hogy a beadványokkal összefüggésben felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tulajdonhoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Eljárásom során azt vizsgáltam, hogy a tárgykörben megalkotott önkormányzati rendelet megfelelt-e az alkotmányos követelményeknek, továbbá, hogy a Kőbányai Önkormányzat eljárása során figyelembe vette-e a vonatkozó a jogszabályi előírásokat.

Vizsgálatom kapcsán megkerestem a Kőbányai Önkormányzatot.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”)
- *a jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- az épített és természeti környezet kerületi helyi védelméről szóló 34/2011. (IX. 26.), Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének önkormányzati rendelete (a továbbiakban: R.);
- az építészeti örökség helyi védelmének szakmai szabályairól szóló 66/1999. (VIII. 13.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM rendelet)

- Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályról szóló 30/2010. (XII. 17.), Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SzMSz.)

A megállapított tényállás

1. Jogszabályi háttér

A helyi védetté nyilvánítás törvényi szintű szabályait az Étv. adja meg¹. Az Étv rendelkezései szerint az építészeti örökségnek azok az elemei, amelyek értékük alapján nem részesülnek országos egyedi műemléki védelemben, de a sajátos megjelenésüknél, jellegzetességüknél, településképi vagy településszerkezeti értéküknél fogva a térség, illetőleg a település szempontjából kiemelkedőek, hagyományt őriznek, az ott élt emberek és közösségek munkáját és kultúráját híven tükrözik, a helyi építészeti örökség részét képezik. Ezek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása, fejlesztése, őrzése, védelmének biztosítása a települési önkormányzat feladata. A törvény végrehajtásának miniszteri rendeleti szintű részletszabályait az FVM rendelet határozza meg. A helyi védetté nyilvánításról vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről és támogatásokról a települési önkormányzat rendeletben dönt.

A panaszos által kifogásolt R. szabályozza kerületi szinten a helyi védetté nyilvánításra vonatkozó feltételrendszert, a védettség keletkezésének és megszüntetésének szabályait, a védett értékekre vonatkozó korlátozásokat. Ennek megfelelően a védett területen, a védelemmel érintett ingatlanon csak olyan építési vagy bontási munka, illetve olyan állapot fennmaradása a megengedett, amely nem érinti hátrányosan a védett érték megjelenését, karakterét, eszmei (történeti, helytörténeti) értékét.² Az R. szerint a helyi védettség alá helyezéshez vagy annak megszüntetéséhez előzetes értékvizsgálat szükséges, melyhez be kell szerezni a főépítész szakvéleményét, valamint a képviselő-testület érintett bizottságának – a szakmai vélemény ismeretében – kialakított álláspontját³. A védettséggel kapcsolatos javaslatot ezt követően helyben szokásos módon hirdetmény formájában közzé kell tenni, az érintetteknek harminc nap áll rendelkezésükre, hogy a kezdeményezéssel kapcsolatban írásban észrevételt tegyenek. A véleményezésre nyitva álló időszak alatt az értékvizsgálatot és a javaslatot bárki megtekintheti⁴. A védettség elrendeléséről a tulajdonost értesíteni kell⁵. A védettség megszüntetését a tulajdonos kezdeményezheti, a kezdeményezést követő eljárás pedig a fent leírtak szerint alakul. Amennyiben a képviselő-testület bizottsága a szakvélemény alapján nem javasolja a megszüntetési eljárás megindítását, döntése ellen polgári peres úton van lehetőség jogorvoslatot kérni. Az R. előírása⁶ szerint, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre kerül a védetté nyilvánítás ténye, mely rendelkezést, illetve önkormányzati kötelezettséget előírja az FVM rendelet is.⁷ Az R. ezen túlmenően – többek között – rendelkezik a védett értékek fenntartásának és felújításának támogatásáról.⁸

¹ Étv. 57. §

² R. 13. § (1) bekezdés. A megjelenés, karakter, eszmei (történeti, helytörténeti) érték védelme jelenti különösen a) a védelem alapját jelentő épülettömeg, tetőforma, homlokzati jelleg megtartását (homlokzati nyílásrend, nyílásosztás, díszek, tagozatok, stb.) b) bővítés, átalakítás, felújítás esetén az utcakép és a településszerkezet védett értékeivel való összhang követelményét, c) egyes építmények, építményrészek bővítése, átalakítása során a védelem alapját képező részek megtartását.

³ R. 7. §

⁴ R. 8. §

⁵ A védetté nyilvánításról a tulajdonos mellett értesíteni szükséges a tulajdonosi jogok gyakorlóját, a hasznélvezőt, illetve az R. által meghatározott, hatáskörükben érintett szerveket. R. 9. §

⁶ R. 11. §

⁷ FVM rendelet 7. § (3) bekezdés

⁸ R. 19. §

A Kőbányai Értékvédelmi Támogatási Alap pályázata keretében 2014. évre 12.700.000 forintot különített el e célra az önkormányzati költségvetés.⁹ A pályázati kiírás szerint az önkormányzati támogatás mértéke pályázonként legfeljebb 2,5 millió forint¹⁰, pályázni lehet – többek között – homlokzat, tető, nyílászárók felújítására, lábazat utólagos vízszigetelésére. Igényelhető továbbá támogatás a felújítás, restaurálás előkészítési munkáira is.

2. A helyi védettség elrendelése

A megkeresésemre beérkezett válasz szerint a Kőbányai Önkormányzat a helyi védettséggel kapcsolatos rendelettervezetet (a későbbi R.), illetve annak mellékletét, mely a védeni tervezett kerületi ingatlanok felsorolását tartalmazta az SzMSz előírásainak¹¹ megfelelően honlapján¹² nyilvánosságra hozta 2011. szeptember 12-én. A Kerületfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság az előterjesztést három nap múlva tárgyalta, a rendelettervezetet a képviselő-testület 2011. szeptember 25-én fogadta el. Az így rendelkezésre álló tíz napos véleményezési határidő alatt a rendelettervezet vonatkozásában észrevétel nem érkezett. Az előterjesztő megküldte a tervezetet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, illetve Főpolgármesteri Hivatal Városépítési Főosztálya részére, ahonnan kifogással szintén nem éltek.

A Kőbányai Önkormányzat képviselő-testülete a 2011. szeptember 26-án hatályba lépett R.-rel – a helyi védettség elrendelésére és megszüntetésére vonatkozó eljárási szabályok megadása mellett – egy épületegyüttes részeként egyedileg védett épületté nyilvánította és kerületi helyi védettség alá helyezte a panaszos ingatlanát.¹³ Az R.-t az SzMSz előírásainak¹⁴ megfelelően a honlap közlönytárában kihirdették, a hatályba lépéséről az érintetteket nem értesítették.

A panaszos tudomást szerzést követően a helyi védettség megszüntetését kérte, indokolása szerint az épületnek nincsenek olyan építészeti értékei, amely alapján a védettség indokolt volna, az ingatlant értékesíteni kívánja egy építési vállalkozónak, aki az épület bontását követően két új társasházi lakóépületet tervez építeni. A Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Főépítész Csoportja a védettség megszüntetésére irányuló eljárás részeként¹⁵ előzetes értékvizsgálat készítését rendelte el.

A vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy a védelem alá helyezés óta megváltoztak-e azok a körülmények, amelyek az épület védelem alá helyezését indokolták. A helyszíni felmérés eredményeként elkészült értékvizsgálat¹⁶ megállapította, hogy a panaszos tulajdonában lévő villa védelem alá helyezése megalapozott volt, az épület védettségének megszüntetése nem javasolt. Indokolásában kifejtette, hogy az épület állagának a helyszíni felmérés során tapasztalt leromlása nem szerkezeti eredetű, hanem a korábbi és jelenlegi tulajdonosai nem tettek eleget a jogszabályok által előírt karbantartási kötelezettségüknek. Az épület – jelentős költséggel – de felújítható és korszerűsíthető, megtartásával és helyreállításával újra Kőbánya egyik építészeti értékévé válhat. Megállapította továbbá, hogy az épülethez kapcsolódó telek mérete még egy épület elhelyezését lehetővé teszi, így a tulajdonos érdekei nem sérülnek, az épület és az építési lehetőség is értékesíthető és társasházként telekkönyvezhető.

⁹ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat 2014. évi költségvetéséről szóló 2/2014. (II. 20.), R. 13. melléklet Fejlesztési célú céltartalékok 7. Kőbányai értékvédelmi támogatás sor

¹⁰ A támogatás mértéke a támogatás szempontjából elismerhető bruttó bekerülési érték legfeljebb 60%-a.

¹¹ SzMSz 52. §

¹² www.kobanya.hu

¹³ R. 1. melléklet E03 sorszám, villa, Sorg Antal tervezése és kivitelezése

¹⁴ SzMSz 56. §

¹⁵ R. 7.§ (2) bekezdés

¹⁶ Az Urbanitas Tervező és Tanácsadó Kft, Berényi Mária okl. építészmérnök értékvizsgálata, Budapest, 2014. június 11.

Kifejtette, hogy tekintettel arra, hogy az épület helyrehozatali és felújítási költségei az elhanyagoltság miatt valószínűsíthetően megközelítik egy új épület létesítésének költségét, így javasolja, hogy az önkormányzat nyújtson támogatást a felújítás kivitelezése során a tulajdonosnak. A szakértői vélemény alapján a Kőbányai Önkormányzat képviselő-testületének Kerületfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottsága a védelem alá helyezés megszüntetésére irányuló kérelmet elutasította,¹⁷ az elutasításról a Főépítész Csoport 2014. július 7-én kelt levélben tájékoztatta a panaszost¹⁸, felhívta a figyelmét, hogy jogorvoslati lehetőség a bizottság határozatával szemben nincsen, a döntés ugyanakkor polgári peres eljárás keretében megtámadható.

A Kőbányai Önkormányzat jegyzőjének tájékoztatása¹⁹ szerint a védetté nyilvánítás tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére a kerület teljes területének felmérését és az R. ezt figyelembe vevő módosítását követően került sor. A védettség hatályát a bejegyzés tényének elmaradása nem érinti.

Tájékoztatást kaptam továbbá arról, hogy az R. által lehetővé tett²⁰ építésügyi hatósági kötelezésre a helyi védettségű ingatlan vonatkozásában nem került sor.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság arra mutatott rá,²¹ 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”.

¹⁷ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Kerületfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottsága 34/21014. (VI. 19.) KKB határozata

¹⁸ Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Polgármesteri Hivatal Főépítész Csoport, Ikt. sz.: K616036/2014

¹⁹ A Kőbányai Önkormányzat jegyzőjének K/616036/3/20014. számú 2014. szeptember 4-én kelt levele.

²⁰ R. 15. § (1) A védelem alatt álló értékek megóvása, megőrzése, felújítása érdekében – a vonatkozó építési jogszabályok keretei között – az illetékes I. fokú építésügyi hatóság kötelezheti a védelem alatt álló, valamint védett együtteseket érintő, védett területen található épületek, illetve építmények tulajdonosait, valamint használóit a) a jókarbantartásra, fenntartásra vonatkozó kötelezettség teljesítésére b) a védett értékek vagy látványt eléktelenítő idegen részek eltávolítására c) a védett értékek jellegének kifejezésére, vagy hatásosabb érvényesülésére irányuló munkálatok elvégzésére.

²¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az is kiemelte²², 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 élel azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett 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.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (9/1992 (I. 30.) AB határozat)

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” (56/1991.(XI.8.) AB határozat)

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, 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.” A tisztességes eljárásról és ügyintézésről való jog az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljárásról való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.²³ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította²⁴, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja.

²² 13/2013. (VI. 17.) AB határozat

²³ ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²⁴ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.²⁵ A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján 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 immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alkotmányban garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

4. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben²⁶ következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható.

Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosíthatók az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”.²⁷ A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.²⁸ Az Alkotmánybíróság elvi éllal mondta ki,²⁹ hogy „(...) a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekkel.”

²⁵ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

²⁶ 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

²⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

²⁸ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

²⁹ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

Az Egyezmény 1. cikke szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelgésben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

A testület rámutatott arra, hogy „a közérdek fogalmát a Bíróság tágan értelmezi. Konkrét esetben megjegyezte, hogy a közérdekű tevékenységet végző, de magántársaság légi fuvarozó gazdasági érdekeit a járatok üzemeltetésével kapcsolatban aligha lehet elválasztani az ország egészének érdekeitől. (...) A közérdek meglétének ellenőrzését a Bíróság álláspontja szerint az egyes országok inkább el tudják végezni, mint egy nemzetközi bíróság, de a Bíróság a közérdekre való nyilvánvalóan alaptalan hivatkozást nem fogadja el. (...) A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz.

Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdekkel szolgáló előnnyel. (...) Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.”

Az Alkotmánybíróság a határozatában példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére. Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését ezért ismételt felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Legvégül az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés II-77. cikkének (1) bekezdése a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

III. Az ügy érdemében

1. A Kőbányai Önkormányzat törvényben kapott felhatalmazás alapján alkotta meg az R.-t, az Étv. által meghatározott közérdek keretein belül eljárva minősíti a helyi építészeti örökség részének építészeti szakvélemény alapján az ingatlanokat. E tekintetben a tulajdonos személyétől függetlenül, a tulajdonosi formára tekintet nélkül nyilvánítja az egyes ingatlanokat védetté, ebben a vonatkozásban kizárólag az Étv. által meghatározott, településszerkezeti, megjelenésbeli, kulturális stb. jellegzetességeket veszi figyelembe annak érdekében, hogy a helyi örökség részeként kezelt értékek a település építészeti örökségének részeként, jellemző karakterének a jövő nemzedékek számára történő megóvása³⁰ biztosítható legyen.

³⁰ R. 1. § (1) bekezdés

A védetté nyilvánítással ugyanakkor – amellet, hogy az elidegenítési és terhelési részjogosítványt nem érinti – korlátozza a tulajdonhoz való jogot, a mindenkori tulajdonos ugyanis nem alakíthatja át szabadon az ingatlant, tekintettel kell lennie az R. által meghatározott előírásokra, az engedélyezési eljárás során pedig az építésügyi hatóság vizsgálja az eredeti tervek felhasználásával többek között az anyaghasználatot, az érintett épületrészek kiindulási állapotát. Az ingatlan bontására kizárólag a helyi védettség megszüntetése esetén van lehetőség.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint³¹ ugyanakkor a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan, az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A korlátozás csak akkor fogadható el, ha megfelel a szükségesség-arányosság³² alkotmányos követelményének, vagyis ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. Fontos ebben az esetben is, hogy az állammal szemben legyen lehetőség a fellépésre, így biztosított legyen a megfelelő jogorvoslat, legyenek kidolgozott, a jogvédelmet szolgáló eljárási szabályok.

A helyi védetté nyilvánításhoz hasonló jogintézmény, a természetvédelmi védettség kapcsán az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott az állami tulajdon és/vagy magántulajdon alkotmányossági kérdésével, a magántulajdon természetvédelmi célú korlátozhatóságával.

Többször is megerősítette, hogy a természet védelme olyan hosszú távú közérdek, mely miatt a tulajdonhoz fűződő magánérdek korlátozható, és az alkotmányossági kérdés az, hogy milyen esetben kell a tulajdonos számára kártalanítást biztosítani. Fontosnak tartotta továbbá a védettség tényének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését a megismerhetőség biztosításának érdekében. Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy egy terület védetté nyilvánítása jelentős többletkötelezettséget ró az ingatlan tulajdonosára, használójára, a kötelezettség megszegése bizonyos esetben büntetőjogi felelősséget is von maga után, ugyanakkor a védettség miatti tulajdonkorlátozást nem tartotta aránytalannak, illetve alkotmányellenesnek.³³

A helyi védetté nyilvánítás vonatkozásában a közérdek, az építészeti örökség részének védelme, vagyis az állam intézményvédelmi kötelezettsége áll szemben a tulajdonhoz való joggal, így annak megítéléséhez, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott garanciális elemek érvényesülnek-e, szükséges a tulajdonjog-korlátozás módjának, az azt övező eljárásrendnek, illetve garanciák megfelelőségének vizsgálata.

A Kőbányai Önkormányzat R.-ben szabályozott eljárása biztosítja az átláthatóságot, a védetté nyilvánítandó ingatlanok listájának, illetve az azt megalapozó szakértői vélemény észrevételezésére nyitva álló harmincnapos határidő kellően hosszú ahhoz, hogy a tulajdonosok áttekinthessék a megalapozó anyagokat és kialakíthassák és jelezzék álláspontjukat az önkormányzatnak. Ugyanakkor a hirdetményi kézbesítés nem megfelelő eszköz annak érdekében, hogy az érintettek ténylegesen tudomást szerezzenek a tulajdonukat érintő önkormányzati tervekről.

Tekintettel arra, hogy a védetté nyilvánítás által a tulajdonjog korlátozása következik be, indokolt lenne a tulajdonosok személyes értesítése a védetté nyilvánítási eljárás megindításáról, a vonatkozó dokumentumok elérhetőségéről és a véleményezési lehetőségről. Az érintettek – akiknek száma szintén nem indokolja a hirdetményi kézbesítés eszközének alkalmazását – előzetes bevonása plusz garanciaként szolgálhatna a tulajdonjog korlátozására irányuló döntés meghozatala során.

³¹ 42/2006. (X. 5.) AB határozat

³² Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

³³ Pump Judit: Gemenc jogi védelme, 29/1995. (V. 25.) AB határozat, 48/1997. (X. 6.) AB határozat, 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, 11/2005. (IV. 5.) AB határozat, 13/2006. (V. 5.) AB határozat

Az önkormányzat feladatkör szerint érintett bizottságának javaslata, a beérkező észrevételek, illetve a szakmai vélemény alapján készül, ennek figyelembe vételével dönt a képviselő-testület az önkormányzati rendelet elfogadásáról. A védetté nyilvánítást követően a tulajdonosokat személyesen értesítik, akik kezdeményezhetik a védetté nyilvánítás megszüntetését, elutasító döntés esetén pedig polgári peres eljárás keretében kérhetnek jogorvoslatot.

Az átláthatóságot erősíti az R. azon előírása, mely szerint az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyzésre kell, hogy kerüljön a védetté nyilvánítás ténye.

A tulajdonosok vonatkozásában megjelenő terhek kompenzálására hozták létre azt a támogatási alapot, mely pályázat útján lehetőséget nyújt a védetté nyilvánított épület karbantartási, felújítási költségeinek részbeni, önkormányzati forrásból történő fedezésére.

Mindezek alapján megállítottam, hogy a hirdetményi kézbesítés a védetté nyilvánítási eljárás megindítása vonatkozásában nem elegendő garancia arra, hogy a tulajdonosok tudomást szerezzenek az ingatlanukat érintő tervezett korlátozásokról, így az érintettek előzetes személyes értesítésének mellőzése a tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való jog vonatkozásában alapjogi szempontból aggályos. Az R. védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó egyéb rendelkezései, előírásai, garanciális szabályai ugyanakkor eleget tesznek a jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog e tekintetben nem sérült, a tulajdonjog korlátozásának mértéke – figyelemmel az Alkotmánybíróság által lefektetett sarokkövekre – arányos, a védetté nyilvánításhoz kapcsolódóan pedig anyagi kompenzáció áll a tulajdonos rendelkezésére.

2. Az R.-ben szabályozott eljárásrend, illetve beépített garanciák álláspontom szerint teljes mértékben megfelelnek azoknak a kritériumoknak, melyek a jogállamiság alapelvéből, a tisztességes eljárás követelményéből, illetve a tulajdonhoz való jog tiszteletben tartásából fakadnak, ugyanakkor a Kőbányai Önkormányzat első helyi védetté nyilvánítási eljárása vonatkozásában ezek a garanciák még nem érvényesültek.

A 2011. szeptember 26-án hatályba lépett R. egyidejűleg tartalmazta a védetté nyilvánított ingatlanok felsorolását, illetve a védetté nyilvánítással kapcsolatos garanciális szabályokat, így a panaszos ingatlanának helyi védettség alá helyezését előkészítő eljárás tekintetében nem volt hatályban olyan szabályozás, mely garantálta volna a megfelelő érdekérvényesítést, véleménynyilvánítási lehetőséget biztosított volna az érintettek számára, kizárólag az SzMSz által előírt, egyébként valamennyi helyi rendelet kihirdetésére irányadó szabályok voltak alkalmazhatók.

Nem került továbbá sor a védettség tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére, annak ellenére, hogy azt az R. nem a terület teljes területének felméréséhez és valamennyi ingatlan minősítéséhez köti, hanem pusztán a védetté nyilvánítás tényéhez, mely előírás a jogbiztonságot és az átláthatóságot szolgálja. Ugyanígy nem köti feltételhez az FVM rendelet a védettség tényének bejegyzését, hanem azt egyértelmű kötelezettségként állapítja meg.

Azáltal, hogy a Kőbányai Önkormányzat az ingatlanok helyi védetté nyilvánítását megelőzően nem alkotta meg a garanciális eljárási szabályokat, illetve nem kezdeményezte a védetté nyilvánítás tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzését, a jogbiztonság alapelve vonatkozásában visszásságot okozott.

3. A panaszos által kezdeményezett, a védettség megszüntetésére vonatkozó eljárás során ugyanakkor már teljes mértékben érvényesültek a garanciális eljárási szabályok, a Kőbányai Önkormányzat az R. rendelkezéseinek figyelembe vételével járt el. A panaszos ezen eljárás keretein belül lehetőséget kapott arra, hogy megfelelő jogorvoslattal éljen. Az önkormányzat a védettséggel kapcsolatos döntését – az eljárási szabályoknak megfelelően – felülvizsgálta. A szakértői véleménynek helyt adva a feladatkör szerint érintett önkormányzati bizottság nem látta indokoltnak a védettség megszüntetését, mely javaslatot figyelembe véve járt el azt követően a képviselő-testület.

Mivel jogszabályi lehetőség van a védetté nyilvánítás megszüntetésének kezdeményezésére, továbbá, hogy a Kőbányai Önkormányzat felülvizsgálati eljárása során érvényesültek az R. által biztosított garanciák, és a képviselőtestület döntése vonatkozásában további jogorvoslati lehetőség a polgári peres út igénybe vétele, a jogorvoslathoz való jog sérelme nem állapítható meg.

4. Vizsgálatom során megállapítottam továbbá, hogy a miniszteri rendeleti szintű részletszabályokat megállapító FVM rendeletet 2002 óta³⁴ nem módosították, rendelkezéseit nem vizsgálták fölül az Étv módosításával egyidejűleg. Ennek következtében az FVM rendelet nem helytállóan hivatkozik az Étv. egyes rendelkezéseire – köztük a miniszteri jogalkotásra adott felhatalmazásra – valamint más jogszabályokra. .

Megállapítom, hogy a jogi szabályozás hiányosságai miatt az FVM rendelet előírásai nem kellően világosak, egyértelműek, azok alkalmazhatósága egyértelműen megkérdőjelezhető, ezért ez a jogszabály jelenlegi formájában a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében

1. Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat képviselőtestületét*, hogy módosítsa az R. eljárási szabályait annak érdekében, hogy a védetté nyilvánítási eljárásról az érintett tulajdonosok ne hirdetményi kézbesítés, hanem közvetlen, személyes értesítés keretében értesüljenek;

2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzatot*, hogy az eddig védetté nyilvánított ingatlanok vonatkozásában kezdeményezze a védetté nyilvánítás tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzését.

3. Az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a földművelésügyi minisztert*, hogy a jelenleg hatályos Étv. szabályait figyelembe véve vizsgálja felül az FVM rendelet rendelkezéseit, a szabályozás szükségességét.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

³⁴ A legutóbbi módosítás hatályba lépésének időpontja: 2002. június 21.

**Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-3119/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia
dr. Sulyok Katalin

Az eljárás megindítása

A jelentés alapjául két beadvány szolgált, melyben a panaszosok a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyetteshez címzett beadványon keresztül fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához a mumpsz-kanyaró-rubeola elleni kötelező védőoltás (MMR oltás) során igénybe vehető vakcinák engedélyezésével kapcsolatban.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a panaszosok alapvető joga sérelmének gyanúja, azonban eljárási okokból a konkrét beadványok vizsgálatára nem volt hatásköröm, az felvetett problémával kapcsolatban az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes kezdeményezésére hivatalbóli vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében megkereséssel fordultam az Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkárához, az Országos Epidemiológiai Központ főigazgatójához (OEK), az Országos Gyermekégeszségügyi Intézet főigazgatójához (OGYEI), továbbá tájékoztatást kértem az Országos Tisztifőorvosi Hivaltól (OTH) és az Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet - Országos Gyógyszerészeti Intézet főigazgató-helyettesétől (GYEMSZI-OGYI) is.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (Gytv.)
- Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet (ESzCsM r.)
- A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (NM r.)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”; Alaptörvény XXIV. cikk (1). „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]
- A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához fűződő jog [Alaptörvény VII. cikk: „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.”]

A megállapított tényállás; beérkezett válaszok

A vizsgálat alapjául két, sok gyermeket nevelő édesapa panaszbeadványa szolgált. A beadványok szerint gyermekeik részére ez idő tájt aktuális az MMR (mumpsz-kanyaró-rubeola) emlékeztetőoltás beadása. 2012-ben tudomásukra jutott azonban, hogy a Magyarországon egyedülként engedélyezett és forgalomban lévő oltóanyag (MMR-VAXPRO) előállításánál művi abortuszról származó sejtvonalat is felhasználnak, így annak beadása ellenkezik a lelkiismereti meggyőződésükkel. A Római Katolikus Egyház egy 2005. július 9-én kiadott állásfoglalásában az Apostoli Szent Szék súlyos aggályait fejezi ki a művi abortuszról származó sejtvonalak segítségével előállított oltóanyagokkal kapcsolatban. A vatikáni állásfoglalás szerint az orvosoknak és a családoknak kötelességük alternatív vakcinák használatát kérni, amennyiben léteznek ilyenek.¹

Fontos kiemelni, hogy a panaszosok oltási kötelezettségüknek mindenképpen eleget kívántak tenni, a hatóságoktól azonban többszöri kérés ellenére sem kaptak kielégítő tájékoztatást, illetve ellentmondó tájékoztatást kaptak az alternatív oltóanyagok típusairól és azok beszerzési lehetőségéről. A hivatalbóli vizsgálat megindítása előtt a panaszosok önerőből felkutattak egy japán oltóanyagot, mely nem humán embrionális sejtvonallal készül, a népegészségügyi intézet hivatalból eljárást indított ellenük, és Budapest Főváros Kormányhivatala népegészségügyi Szakigazgatási Szerve másodfokú határozatban kötelezte őket gyermekeik beoltására. Egyikük a másodfokú határozat ellen vizsgálatom alatt bírósági keresettel élt.

A panaszosok által felkutatott külföldi gyógyszergyártó cég vakcinája nem rendelkezik magyarországi forgalomba hozatali engedéllyel, az ilyen státuszú készítmények behozatalát egyedileg lehet kérelmezni az Országos Gyógyszerészeti Intézetnél (GYEMSZI-OGYI). Első alkalommal azonban a panaszosok oltóorvosának egyedi import iránti kérelmét elutasították, tekintettel arra, hogy az ESzCsM r. 3.§ (5) bekezdése alapján egyedi import csak „különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek” fennállása esetén engedélyezhető. A GYEMSZI-OGYI álláspontja szerint az jelen esetben a Gytv. 1. § 23. pontjában meghatározott törvényi definíció alapján nem állt fenn, mivel a gyógyulás esélye a Magyarországon engedélyezett MMR-VAXPRO készítménnyel elérhető. Ugyanakkor a GYEMSZI-OGYI ezen elutasító döntésében az államilag támogatott vakcinával „megegyező hatóanyagú”-nak minősítette az alternatív vakcináját.

2014. június 4-én kelt határozatában azonban a hatóság mégis engedélyezte a japán oltóanyag egyedi importját – egyidejűleg visszavonva a 2014. május 12-én kelt elutasító nyilatkozatot. Indoklásában kifejtette, hogy a kérelmező által rendelkezésére bocsátott adatok ismeretében a Gytv. 1.§ 23. pontjában meghatározott különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek fennáll, mert „a szülő nem járult hozzá és továbbra sem engedi a Magyarországon forgalomban lévő készítmény beadását, így a beteg hozzájárása az oltóanyaghoz olyan aránytalanul nagymértékben akadályozott, ami a gyógyszeres kezelés megkezdésének késlekedése miatt visszafordíthatatlan egészségkárosodáshoz vezethet”.

A vizsgálat során az alábbi kérdésekkel fordultam a megkeresett hatóságokhoz:

- érkezett-e olyan jelzés, panasz a hatósághoz, melynek során a hazai forgalomban lévő, kötelező védőoltásnál használatos oltóanyag összetétele miatt tagadta meg az oltást a kötelezett,

¹ Az állásfoglalás továbbá felhívja az érintetteket, hogy a lelkiismereti szabadság alapján éljenek a tiltakozás lehetőségével (írásban, különböző szervezeteken, a médián, stb. keresztül) azoknak a vakcináknak alkalmazásával szemben, amelyeknek nincsen erkölcsileg elfogadható változatuk, ilyenformán gyakorolva nyomást az alternatív – emberi magzatok abortálásához nem köthető – vakcinák elérhetővé tételéért. Ha azonban nincs alternatív vakcina, és a lakosság egésze jelentős egészségügyi veszélynek van kitéve, mint például a rubeola esetében is, a morális problémákat felvető vakcinák is használhatók átmeneti jelleggel.

- tudomása szerint hány alkalommal került sor kötelező védőoltások esetében, lelkiismereti okból egyedi import engedélyezésére,
- mi az engedélyeztetési eljárás hivatalos menete,
- milyen szempontok alapján határozzák meg a kötelező védőoltások során használatos engedélyezett oltóanyagokat,
- tudomása szerint létezik-e olyan adatbázis, amelyből az orvosok, illetve az oltásra kötelezettek tájékozódhatnak a Magyarországon hozzáférhető (korábban behozatalra engedélyezett) alternatív oltóanyagok elérhetőségéről, összetételéről, egyéb releváns érintettségéről (különös tekintettel a művi abortuszról származó sejtvonalak felhasználásának tényére)?

A beérkezett válaszok részben azonos tényekről is tájékoztatást adtak, ezért azok tartalmát egy helyen foglaltuk össze. A kapott válaszok egy része a jelen ügyhöz kapcsolódó megállapításokon túl az oltásmegtagadás megítélésére vonatkozó értékeléseket is tartalmazott. Tekintettel azonban arra, hogy a jelen esetben a panaszosok nem kívánták megtagadni gyermekük beoltását, ezért az alábbiakban csak a jelen ügy tényállása kapcsán releváns válaszokat ismertetjük bővebben.

1. Az *EMMI egészségügyért felelős államtitkára*, az *országos tisztifőorvos* és a *GYEMSZI-OGYI főigazgató-helyettese* válaszában arról tájékoztatott, hogy sem az OTH, sem a GYEMSZI-OGYI – a vizsgálat alapját képező konkrét ügy kivételével – nem tud olyan hatósági eljárásról, melyben a védőoltást azért nem akarta beadatni a szülő gyermekének, mert az oltóanyag összetételét nehezményezte. Az egyedi import engedélyezése az ESzCsM r. alapján a GYEMSZI-OGYI hatáskörébe tartozik, az OTH, illetve a GYEMSZI-OGYI nem tud olyan esetről – jelen ügy kivételével – amikor kötelező védőoltás esetén lelkiismereti okból került volna sor egyedi import engedélyezésre. Korábban erre lelkiismereti okból egyéb védőoltások esetében sem került sor.

A hivatalos engedélyeztetési eljárás során Gytv. 25. §-a, valamint az ESzCsM r. 3. §-a értelmében Magyarországon forgalomba hozatali engedéllyel nem rendelkező gyógyszerek igénylése esetén a *GYEMSZI-OGYI* – az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagállamában illetve az Európai Közösséggel vagy az EGT-vel megkötött nemzetközi szerződés alapján az EGT tagállamával azonos jogállást élvező államban (EGT-megállapodásban részes állam) forgalomba hozatali engedéllyel rendelkező gyógyszer esetén *nyilatkozatot ad ki*, illetve – EGT-n kívül forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszer esetén – *határozatban engedélyezi* indokolt esetben a kérelmezett gyógyszer felhasználását. A kapott tájékoztatás szerint „az első esetben a GYEMSZI-OGYI arról nyilatkozik, hogy a rendelni kívánt gyógyszer az orvos által megjelölt EGT-megállapodásban részes államban forgalomba hozatalra engedélyezett-e az orvos által megjelölt indikációban, a rendelni kívánt gyógyszer forgalomba hozatali engedélyét az illetékes hatóság nem vonta-e vissza, esetleg forgalmazását nem függesztette-e fel, valamint hogy a Gytv 1. § 23. pontjában meghatározott különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek fennáll-e. A második esetben is a felsorolt szempontokat mérlegelve adja ki az engedélyt”.

A jogszabályi definíció szerint *különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek* akkor áll fenn, ha a Magyarországon érvényes forgalomba hozatali engedéllyel nem rendelkező gyógyszer orvosi kezelés során történő alkalmazásával esélye lehet a kezelés sikerességének, és ez a Magyarországon már forgalomban lévő gyógyszertől nem várható; valamint ha az adott indikációban forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszerhez a beteg hozzájárása olyan aránytalanul nagymértékben akadályozott, ami a gyógyszeres kezelés megkezdésének késlekedése miatt visszafordíthatatlan egészségkárosodáshoz vezethet.

A tájékoztatás szerint a GYEMSZI-OGYI a kérelmek elbírálása során kizárólag a jogszabály által megfogalmazott, fentiekben idézett szempontokat mérlegelheti, elsősorban objektív, orvosi-gyógyszerészeti szakmai szempontokat vesz figyelembe.

Jelen esetben a kérelem ismételt megvizsgálása és elbírálása során azt a szubjektív körülményt is mérlegelték, hogy – a hatékony vakcina hazai rendelkezésre állása ellenére – a szülők lelkiismereti szempontjai miatt gyermekeik hozzájárása a magyarországi készítményhez akadályozott, és a védőoltás késlekedése veszélyeztetheti a gyermekek egészségét. Az engedély kiadásának egészségbiztosítási finanszírozási vonzata nem volt, mivel a panaszosok egyaránt azt nyilatkozták, hogy az alternatív vakcinák beszerzési költségeit vállalni fogják. Az államtitkár külföldi oltóanyagokkal – akár külföldön – végzett oltások egészségügyi hatóság általi elfogadásával kapcsolatban arról tájékoztatott, hogy az NM r. egyes betegségek/fertőzések elleni védelem kialakítását írja elő. Az 5. §-ában részletezi, hogy ki kötelezett az oltásokra, mely életkorban kell beadni azokat, és egyes védőoltások esetén milyen életkorig áll fenn a kötelezettség. Ennek megfelelően, *amennyiben az oltási kötelezettség alá tartozó személy (vagy gondviselője) külföldi oltásait hitelt érdemlően igazolja, ezt az egészségügyi hatóság elfogadja.* Amennyiben a külföldi oltási rend szerint valamilyen Magyarországon kötelező oltása elmaradt, a hatályos jogszabályok értelmében a járási népegészségügyi intézet elrendeli annak pótlását. Ilyenkor nem vizsgálják felül a külföldi oltóanyagok alkalmazását, hanem az egyén oltásainak a magyar oltási rendhez történő illesztése történik.

Hangsúlyozandó, hogy *mind az államtitkár, mind az országos tisztifőorvos álláspontja szerint elfogadható a jelen vizsgálat alá vont ügyben a szülők kérése, amennyiben az általuk választott oltóanyagot külföldről beszerezik, annak költségeit viselik, és az oltóanyag beadását érvényes működési engedéllyel rendelkező oltóorvos vállalja.*

A védőoltások végrehajtására vonatkozó előírásokat a jogszabályok igen részletesen tartalmazzák – Eütv., NM r., továbbá az NM r. felhatalmazása alapján a Védőoltási Módszertani Levél –, ezektől eltérni az Eütv. 58. §-a értelmében kizárólag egészségügyi indokok (kontraindikációk) esetén lehet. Ebben az esetben az érintett egyén (vagy gondviselője) fordulhat kezelőorvosához, oltóorvosához, szükség esetén a védőoltási szaktanácsadóhoz. Egészségügyi ok fennállása esetén az Eütv. 58. §-ának rendelkezéseivel összhangban a területileg illetékes járási népegészségügyi intézet elfogadja az időleges vagy végleges felmentést, és esetenként segítséget is nyújt az egyéni oltási terv kivitelezésében.

Az országos tisztifőorvos arra a kérdésemre, hogy milyen szempontok alapján határozza meg az OTH a kötelező védőoltások során használatos oltóanyagokat, azt a tájékoztatást adta, hogy a jogi előírásokkal összhangban a kötelező védőoltásokat az állam – az egészségügyi hatóság útján – ingyenesen biztosítja az oltandók számára mind az életkorhoz kötötten kötelező, mind a megbetegedési veszély elhárítására kötelező, mind a megbetegedési veszély esetén térítésmentesen igényelhető oltások esetén.

A finanszírozás tekintetében kifejtették, hogy az oltóanyagok beszerzése közbeszerzési eljárással történik, a pénzügyi fedezet biztosításához kormánydöntés szükséges. A közbeszerzési eljárás során általában az Európai Gyógyszerügynökség (European Medicine Agency-EMA) által centrálisán törzskönyvezett, vagy a magyar gyógyszerészeti hatóságok által törzskönyvezett terméket szereznek be. A tenderek során a piaci árnál jóval kedvezőbb ár érhető el. A kötelező védőoltások során jelenleg alkalmazott MMR vakcina gyógyszerári ára 10.000 Ft körüli (szabadáras termék), míg a közbeszerzésben elért ár 2000 Ft alatti. A panaszos által választott japán vakcina behozatalának árát összevetve egy adag közbeszerzés során megvásárolt vakcina bruttó árával, a japán oltóanyag alkalmazása többszörösébe kerül. Ennek állami támogatása a tisztifőorvos véleménye szerint nem elfogadható.

A kapott tájékoztatás szerint az EU-s jogszabályoknak megfelelően *közhiteles adatbázis érhető el* az Európai Gyógyszerügynökség honlapján a centrálisán törzskönyvezett oltóanyagokról (és gyógyszerekről), továbbá a GYEMSZI-OGYI honlapján az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet 33. §-a értelmében a hazánkban elérhető gyógyszerek teljes köre megtalálható.

A vakcinák alkalmazási előírása tartalmazza az előállításuk során használt sejtvonalak jelelő-számát, ez alapján az interneten erre vonatkozó információ megkereshető. A vakcinák előállítása során alkalmazott sejtvonalak eredetére vonatkozó hiteles, külön adatbázis nemzetközi szinten sem létezik, így bármely ilyen irányú próbálkozás esetén – tekintettel arra, hogy ez egy nagyon speciális orvosi terület – az adatbázis hitelessége feltehetően nem lenne biztosítható.

Az egyedi gyógyszerbehozatali engedélyezésekre vonatkozóan a GYEMSZI-OGYI nem tart fenn nyilvános adatbázist, azonban gyógyszer-információs szolgálata bármely gyógyszerrel kapcsolatos kérdésben tájékoztatást ad mind a szakemberek, mind pedig a betegek, hozzátartozók és egyéb érdeklődők számára.

Válaszában mind az államtitkár, mint az országos tisztifőorvos hangsúlyozta, hogy az embrionális sejtek vizsgálatából származó ismeretekre a modern orvostudomány széles körben támaszkodik (pl. daganatokra vonatkozó ismeretek). A kanyaró-mumpsz-rubeola oltóanyag esetén azért szükséges élő sejtvonalak használata, mert ezeket a megbetegedéseket vírusok okozzák, melyek csak élő sejtben szaporodnak. Ennek megfelelően az embrionális eredetű sejtvonalak helyett állati eredetű sejtvonalak is használhatók a vakcina előállítása során, mint azt a panaszosok által favorizált japán gyártó alkalmazza. A kapott információk szerint az embrionális eredetű sejtvonalak egyes tulajdonságaikban eltérnek a többi sejtvonaltól (pl. fenntarthatóság), így ezekre gyártási kapacitás megbízhatóbban építhető. A gyártás során nem közvetlenül az embrióból kivett sejteket alkalmazzák, hanem az ezekből előállított ún. másodlagos sejteket. *A gyártás során a kész terméket megfelelően tisztítják, így az oltóanyagban az embrionális sejtekből már semmi sem található meg, hiszen nagyon súlyos azonnali allergiás reakciót váltana ki az oltott személyben.*

A kapott válaszok szerint az elérhető adatok alapján a jelenleg hazánkban alkalmazott vakcina előállítása során olyan embrionális eredetű tüdő sejtvonalat használnak, mely esetében az abortuszt az 1960-as években végezték el. Az abortuszra a terhesség nagyon korai szakaszában került sor, így a magzat még az orvostudomány mai állása szerint sem maradna életben. Hozzá tették továbbá, hogy a panaszosok által hivatkozott Apostoli Szentszék állásfoglalásának pontos tartalma nem ismert a minisztérium előtt. A válaszokban foglalt tájékoztatás szerint kötelező védőoltásokra a gyógyszerekre vonatkozó alapvető termékfelelősségi szabályokon túl más felelősségi rendszer is kialakításra került. Ennek éppen az az oka, hogy ezek jogszabályi szinten kötelező jelleggel kerülnek előírásra közegészségügyi érdekeket szolgálva, nevezetesen a fertőző betegségekkel szembeni védettség kialakítása céljából. A védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A kötelező védőoltás elmulasztásának szankciói vannak.

2. Az OGYEI főigazgatója levelében arról tájékoztatott, hogy az OGYEI hivatalból nem foglalkozik védőoltásokkal kapcsolatos panaszokkal, mivel arra nem terjed ki feladatköre – ez az OTH OKNE (Oltásokkal Kapcsolatos Nemkívánatos Események) munkacsoportjának a feladata. A főigazgató utalt arra, hogy több évtizede foglalkozik védőoltási tanácsadással, emiatt találkozik az említett panaszokkal, ahogyan a panaszos család is felkereste őt. A főigazgató az egészségügyi szempontokon túl fontosnak tartotta kifejtetni álláspontját a lelkiismereti szempontok indokoltságával kapcsolatosan is, amikor válaszában ismertette, hogy álláspontja szerint nincs semmilyen morális alap az oltóanyag elutasítására, hiszen egyetlenegy abortuszt sem végeznek vagy végeztek az oltóanyag előállítása érdekében. Válaszában utalt arra, hogy minden hazánkban és Európa országaiban engedélyezett oltóanyag teljes dokumentációja hozzáférhető az EMA (European Medicinai Agency) engedélyező hatóság honlapján is. Csak olyan oltóanyagokat alkalmazzák, amelyek biztonságosságáról és teljes összetételéről minden adat rendelkezésre áll, és a világ minden országában leginkább ezeket alkalmazzák.

A védőoltási rend ellen – főleg az életkor szerinti oltások kötelező jellege ellen – Magyarországon is vannak tiltakozók, a főigazgató fontosnak tartotta megjegyezni azonban, hogy egy oltóanyag biztonságosságába vetett bizalom megingatása beláthatatlan következményekkel járhat.

3. Az OEK főigazgatójának tájékoztatása szerint létezik olyan adatbázis, amelyből az orvosok, illetve az oltásra kötelezettek és/vagy szüleik tájékozódhatnak a Magyarországon törzskönyvezett oltóanyagok összetételéről: GYEMSZI-OGYI gyógyszer adatbázis www.ogyi.hu/gyogyszeradatbazis; az Országos Epidemiológiai Központ Oltásbiztonság honlapja www.vacsatc.hu és az Európai Gyógyszerügynökség (European Medicine Agency) honlapja www.ema.europa.eu.

Az oltóanyaggyártáshoz használt sejtvonalak eredetére vonatkozó megkülönböztetés rendkívül speciális ismereteket igénylő kérdés, nemzetközileg nem használt szempontú felosztás lenne az oltóanyagok ilyen alapon történő csoportosítása, így az OEK saját honlapján sem alkalmazza ezt a megoldást.

Megjegyezte, hogy az életkorhoz kötött kötelező és a megbetegedési veszély esetén kötelező védőoltásokra a Magyar Állam évi több milliárd forintot fordít, hogy az Alaptörvényből fakadó kötelezettségének megfelelő módon eleget tudjon tenni. Az életkorhoz kötött kötelező védőoltások beszerzése nem meghatározott gyártó, meghatározott vakcinájáról szól, hanem az érvényes jogszabályok szerinti közbeszerzési eljárással történik, melyet az Országos Tisztifőorvosi Hivatal bonyolít. A GYEMSZI-OGYI által vagy az EU-ban (tagállamilag vagy központilag) törzskönyvezett készítmények közül a hatóanyag tekintetében azonos minőségű készítményekből a kedvezőbb árú kerül beszerzésre.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Ezen túlmenően az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosáa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 3. § (1) bekezdés *c-d)* pontjai szerint az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja, valamint közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosáa 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként és biztoshelyettesként is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt 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.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaink érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintjük az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül 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.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság az emberi étellel 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.² A méltósághoz való jog egyik funkciója tehát az emberi életek közötti egyenlőség biztosítása: a jog előtt mindenki egyenlő bánásmódban részesítendő, magatartását, cselekedetét elfogultság nélkül kell megítélni és értékelni. Nem lehet senkivel szemben méltóságát sértő módon eljárni, nem lehet senkivel szemben jogsértő eszközöket, intézkedéseket alkalmazni.

3. Az Alaptörvény VII. cikke rögzíti azt, hogy mindenkinek joga van *a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára*. Ehhez kapcsolódóan fogalmazza meg *az állam és az egyház különállásának* elvét, amely amellet, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciájának is tekinthető. Az Alaptörvény azonban kifejezésre juttatja azt is, hogy az állam világnézeti semlegessége nem jelent egyúttal társadalmi közömbösséget is, hanem a társadalmilag közösségi célok érdekében az állam együttműködik az egyházakkal.

4/1993. (II.12.) határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az államnak vallási és lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie. A vallásszabadsághoz való jogból az államnak az a kötelezettsége következik, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítsa. Az egyház elválasztása az államtól nem jelenti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak figyelmen kívül kell hagynia”. A vallásszabadság és az emberi méltósághoz való jog kapcsolatával összefüggésben 64/1991. (XII.17.) határozatában a testület a lelkiismereti szabadság jogát a személyiség integritásához való jogként értelmezte. Az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiséget meghatározó valamely lényeges meggyőződéssel.³ Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye – ésszerű keretek között – az alternatív magatartást. Az Alkotmánybíróság a 46/1994. (X.21.) határozatban addigi következetes gyakorlatát összegezve leszögezte, hogy *a lelkiismereti szabadság garانتálása révén a személyiséget meghatározó valamennyi lényeges meggyőződés – legyen az vallási, erkölcsi vagy egyéb természetű – védelmet élvez*. Ebből következően a panaszosok is alappal hivatkoztak lelkiismereti szabadságuk érintettségére a jelen ügyben.

Az ügy érdemében

Amint azt korábbi vizsgálataim során is tettem, jelen vizsgálat lefolytatása során is figyelembe vettem azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybírói megállapítást, amely szerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens⁴, *a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak*. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte ugyanakkor, hogy a természettudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges.⁵

² Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³ Az értelmezett Alkotmány (Szerk: Dr. Holló András-Dr. Balogh Zsolt), Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000, 590-593. o.

⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

⁵ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464

Mindezek szellemében a jelen ügy alapjogi aspektusainak vizsgálatát végeztük el, mindvégig tiszteletben tartva a hazai oltási rendszer orvostudományi és gyógyszerészeti szempontból kiemelkedő fontosságúnak ítélt vívmányait.

Az Alkotmánybíróság 39/2007. (VI. 20.) számú határozatában vizsgálta a lelkiismereti és vallásszabadság és a kötelező védőoltások kapcsolatát. Az alkotmánybírósági eljárás alapját – a jelen ügytől eltérően – kifejezetten oltásmegtagadásos esetek képzeték, azonban a lelkiismereti és vallásszabadsággal kapcsolatos megállapítások az eltérő tényállási körülmények ellenére relevánsak a mostani vizsgálat tekintetében is.

Az Alkotmánybíróság határozatában megerősítette a kötelező védőoltások alkotmányos jellegét, így azt is, hogy a kötelező vakcináció a szülők lelkiismereti és vallásszabadságának arányos és így alkotmányos korlátozását valósítja meg, mindezért az alapjogra való hivatkozással a kötelező védőoltás beadatása nem tagadható meg.⁶ Ugyanezt vallotta az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a kötelező védőoltás megtagadásával kapcsolatban kiadott korábbi állásfoglalása is.⁷

Tekintettel arra, hogy a jelen esetben nem oltásmegtagadásról van szó, különösen releváns a vizsgálat szempontjából a fent idézett alkotmánybírósági határozat azon további megállapítása, amely szerint a kötelező védőoltásokat lelkiismereti, illetve vallási okból elutasítók egy része nem általában a védőoltásokat ellenzi, hanem meghatározott összetételű oltóanyagokat kifogásolja. E tekintetben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ilyen esetekben „*ha többféle oltóanyag áll rendelkezésre, akkor lehetőség van az ésszerű keretek közötti alternatív magatartásra más összetételű oltóanyagok használatával*”.⁸

Az Alkotmánybíróság tényként fogadta el, hogy a ma meghatározó tudományos világkép alapján az Egészségügyi Világszervezet globális kampányt folytat a gyermekek immunizálásáért, és ezen keretek között helyezkedik el a magyarországi jogalkotás is. *Az Egészségügyi Világszervezet stratégiai célja, hogy a lakosság immunizáltsága világszerte elérje a 95%-ot. A magyarországi statisztikák ennél kedvezőbbek, a hazai oltási intézményrendszer nemzetközileg elismert eredményeket mutat fel.*

A védőoltási kötelezettség előírása az állam életvédelmi kötelezettségének részét képezi, mely a lakosság tagjainak (vö. közösség) egészséghez való joga biztosítása érdekében indokolt, mivel így a járványok megelőzhetők és a bizonyos krónikus betegség miatt nem oltható polgárok védelme is biztosított. A védőoltások elmaradása veszélyeztetheti az egyént és a közösséget. Ugyanakkor nincsenek veszélytelen védőoltások. A kockázatok – elvileg – az enyhe oltási reakcióktól (allergiás tünetek, hőemelkedés, fejfájás stb.) a maradandó fogyatékoságon át a beoltott személy haláláig terjednek. Amikor az állam kötelezővé tesz egyes védőoltásokat, a kockázatok viseléséről dönt. Az állam Alkotmányból fakadó kötelessége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzésére írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében az feltétlenül indokolt, és a gyermekek csak olyan védőoltásokat kapjanak, amelyek a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal járnak. Az állam köteles gondoskodni arról, hogy a gyermekek megfelelő életkorban kapják meg az oltásokat. A kockázatok szempontjából alapvető jelentőségű, hogy az oltóanyagok minőségéről, megbízhatóságáról, folyamatos ellenőrzéséről is végső soron az államnak kell gondoskodnia.

A védőoltásokkal kapcsolatos eljárások az Eütv. rendelkezésein alapulnak. Az Eütv. 57. § (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy „a védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása”, továbbá „a miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten [...] kötelező védőoltás elrendelésének van helye”.

⁶ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464

⁷ OBH-4902/2003. sz. állásfoglalás

⁸ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464

Védőoltás kizárólag az egészségügyi államigazgatási szerv által engedélyezett oltóanyaggal és az engedélyező okiratban szereplő céllal és feltételekkel végezhető. Amennyiben a jogalkotó egyes fertőző betegségek megelőzése érdekében gyermekek védőoltására vonatkozó kötelezettséget állapít meg, a gyermekek személyi integritáshoz való joga és a szülők – világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelő – gondoskodáshoz való joga számos jogszabályi biztosítékot követel meg.

A hatóságoktól kapott válaszokból kiderült, hogy a Magyarországon forgalomba hozatali engedéllyel nem rendelkező gyógyszerek igénylése esetén a GYEMSZI-OGYI indokolt esetben határozatban engedélyezi a kérelmezett gyógyszer felhasználását, valamint nyilatkozik arról, hogy a rendelni kívánt gyógyszer az orvos által megjelölt EGT-megállapodásban részes államban forgalomba hozatalra engedélyezett-e az orvos által megjelölt indikációban, a rendelni kívánt gyógyszer forgalomba hozatali engedélyét az illetékes hatóság nem vonta-e vissza, esetleg forgalmazását nem függesztette-e fel, valamint, hogy a Gytv 1. § 23. pontjában meghatározott különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek fennáll-e.

A különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek a Gytv. szerint akkor áll fenn, ha a Magyarországon érvényes forgalomba hozatali engedéllyel nem rendelkező gyógyszer orvosi kezelés során történő alkalmazásával esélye lehet a kezelés sikerességének, és ez a Magyarországon már forgalomban lévő gyógyszertől nem várható; valamint ha az adott indikációban forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszerhez a beteg hozzájárása olyan aránytalanul nagymértékben akadályozott, ami a gyógyszeres kezelés megkezdésének késlekedése miatt visszafordíthatatlan egészségkárosodáshoz vezethet.

Az GYEMSZI-OGYI a kérelmek elbírálása során *kizárólag a jogszabály által megfogalmazott, fentiekben idézett szempontokat mérlegelheti, elsősorban objektív, orvosi-gyógyszerészeti szakmai szempontokat vesz figyelembe.* A jogszabály szigorú értelmezése nem ad egyértelmű iránymutatást arra vonatkozólag, hogy lelkiismereti okra történő hivatkozással is lehet-e sikerrel kezdeményezni egy külföldi oltóanyag egyedi importját. Erre a körülményre jelen ügy is rávilágított, hiszen a hatóságok a kérelmet első alkalommal elutasították, és csak később, a tényállás és az irányadó jogszabály új értelmezésével jutottak arra a következtetésre, hogy a kérelemnek helyt lehet adni. A jelenlegi szabályozás a kötelező védőoltások esetén az alternatív vakcinák beszerzési lehetőségét látszólagossá teheti, hiszen a kötelező oltások esetén mindenképpen létezik a hazai piacon egy azonos védettséget biztosító készítmény, amely maga az államilag elismert vakcina, így a jogszabályszóveg szerint a különös méltánylást érdemlő betegellátási érdek lelkiismereti okból történő elutasítás esetén nem feltétlenül áll fenn.

Fontos kiemelni, hogy az állam meghatározott betegségek elleni védőoltások beadását írja elő, és nem közvetlenül egy adott gyártó által előállított vakcina beadását. Ezért a védőoltásra kötelezett elvileg nem csak a támogatott vakcina felvételével teljesítheti jogszabályszerűen oltási kötelezettségét, hanem bármely olyan oltóanyaggal is, amely hatóanyagában, és így hatásában is, ekvivalens az államilag elismert vakcinával. Jelen esetben létezik ilyen vakcina, azonban tekintettel arra, hogy hasonló indokok alapján behozatal engedélyeztetésére eddig nem került sor, a jogalkalmazás nem volt zökkenőmentes, amely szándékuk ellenére nagyban megnehezítette a panaszosok számára a jogkövető magatartást.

Vizsgálatunk során megállapítható volt, hogy egyes érintett hatóságok bizonyos esetekben az ügy kapcsán a lelkiismereti és vallásszabadság gyakorlásának indokoltságát és az alapjog terjedelmét is minősítették (lásd a jelentés tényállásában kifejtetteket). Ennek kapcsán hangsúlyozni szeretnénk, hogy az emberi méltósághoz való jog érvényesüléséhez szükséges, hogy az állami szervek eljárásuk során az egyén magatartását értékítéletbeli megfontolások és elfogultság nélkül ítélik meg, és azt kizárólag hatás-és feladatkörök szerinti szakmai szempontok figyelembe vételével értékeljék.

A jogkövető magatartás iránt elkötelezett panaszosok az Alaptörvényben biztosított lelkiismereti szabadságuk gyakorlása érdekében jogos igénnyel fordultak a hatóságokhoz alternatív vakcina kérelmezése érdekében, tekintettel arra, hogy az általuk önerőből felkutatott alternatív oltóanyag a magyar hatóságok által is elismerten hatóanyagában megegyező a hazai forgalomban lévő készítménnyel, és az oltóorvosuk vállalta a készítmény beadását gyermekeiknek.

Álláspontunk szerint a társadalmi együttélés és demokratikus jogállam alappilléreiként szolgáló jogbiztonság, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság érvényesítéséhez, továbbá annak érdekében, hogy a jogkövető magatartás (a kötelező oltás beadatása) véletlenül se járjon a lelkiismereti szabadság ellehetetlenítésével, szükséges, hogy a vakcinák engedélyezése során a jogi szabályozás lehetővé tegye a lelkiismereti aggályok mérlegelését abban az esetben, ha az alternatív vakcina hatóanyaga megegyezik a Magyarországon már forgalomban lévő, kötelezően beadandó vakcináéval. Ez a megoldás áll ugyanis összhangban a lelkiismereti szabadságnak az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott követelményével. A lelkiismereti szabadság folytán az állam nem kényszeríthet senkit sem olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiséget meghatározó valamely lényeges meggyőződésével.⁹ Továbbá az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy efféle kényszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye – ésszerű keretek között – az alternatív magatartást, azaz biztosítsa a lelkiismereti szabadság gyakorlásának reális lehetőségét. Mindezt a finanszírozás tekintetében azt tartjuk méltányos megoldásnak, ha az állam az államilag elismert és kötelezően alkalmazandó vakcina ártámogatásával azonos arányú vagy azonos mértékű anyagi támogatást biztosít azon oltásra kötelezetteknek, akiket lelkiismereti okok kényszerítenek választásra a jogkövető magatartás és a lelkiismereti és vallásszabadság gyakorlása között.

A fentiekből következően megállapítjuk, hogy a jelenlegi jogi szabályozás és jogalkalmazás a jogbiztonság követelményével és a lelkiismereti és vallásszabadsághoz fűződő jog érvényesülésével kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozza magában.

Intézkedéseim

A vizsgálatunk során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajb. 37. § alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jogi szabályozás egyértelművé tételével, és a joggyakorlat ahhoz történő igazításával teremtse meg annak lehetőségét, hogy a lelkiismereti aggályok miatt kérelmezett külföldi oltóanyagok egyedi importjával összefüggő eljárások a jövőben – a jelentésünkben is összefoglalt szempontok alapján – gördülékenyen mehessenek végbe, és a jogi környezet ténylegesen is biztosítsa az alternatív jogkövető magatartás reális lehetőségét, és így a lelkiismereti és vallásszabadság gyakorlását az oltásra kötelezettek részére.

Budapest, 2014.november

Székely László sk

Szabó Marcel sk.

⁹ Az értelmezett Alkotmány (Szerk: Dr. Holló András-Dr. Balogh Zsolt), Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000, 590-593. o.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3170/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Állampolgári panasz alapján korábban az AJB-4763/2013. számú jelentésben vizsgáltam Somogyvár Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről és a település tisztaságáról szóló 23/2001. (X. 26.) önkormányzati rendelete szabályozását. Ajánlásom ellenére az időközben megküldött új önkormányzati rendelet végül nem orvosolta a jelentésben megállapított egyes visszasságokat. Ugyanakkor hivatalomhoz újabb panasz is érkezett, amely alapján indokoltnak láttam ismételt vizsgálat lefolytatását.

Beadványa szerint a panaszos egyedül él és csak kevés hulladéka keletkezik. Ennek ellenére a hulladékok gyűjtésére igénybe vehető legkisebb 110 literes gyűjtőedény hetente egy alkalommal való elszállításáért kell fizetnie a hulladékszállítási díjat, amit aránytalannak érez.

A panasz alapján megvizsgáltam Somogyvár Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló 15/2013. (XII. 23.) rendelete (továbbiakban: Ör.) szabályozását és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján vizsgálatomat hivatalból kiterjesztettem a – hozzám érkező panaszok és korábbi jelentéseim alapján a hulladékgazdálkodás önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatosan általános problémaként megjelenő – szüneteltetés lehetőségére vonatkozó szabályozásra is.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogsabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint az önkormányzati szabályozás nem biztosítja az egyedülálló, kevés jövedelemmel rendelkező, szűkösen gazdálkodó, idős emberek számára azt, hogy a háztartásukban hetente keletkező hulladék mennyiségéhez megfelelő méretű hulladékgyűjtő edényt választhassanak. A szabályozás alapján jelenleg az ingatlanhasználók legkisebbként 110/120 literes hulladékgyűjtő edényt használhatják hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítéséhez, illetve lehetőségük van az esetenként keletkező többlethulladékukhoz, kiegészítőleg hulladékgyűjtő zsákokat használni. A rendszeresen több hulladékot termelő ingatlanhasználók részére az Ör. biztosítja a 240 literes, valamint az 1100 literes hulladékgyűjtő tartály választásának és használatának lehetőségét is.

Az Ör. 15. § (1) bekezdés a) pontja szerint az ingatlantulajdonos e rendeletben előírtak szerint elkülönítetten köteles gyűjteni a) zárt, erre a célra szolgáló edényben, illetőleg a többlet hulladékot a közszolgáltatónál megvásárolható feliratos zsákban (továbbiakban: gyűjtőedény) külön a települési szilárd hulladékot és külön a zöldhulladékot.

Ugyane szakasz (4) bekezdése szerint a gyűjtőedényben elhelyezhető települési hulladék: 110-120 literes gyűjtőedény esetén 25 kg, 240 literes gyűjtőedény esetén 50 kg, 1100 literes gyűjtőtartály esetén 250 kg. Az (5) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a tárolóedények beszerzéséről (vásárlás, bérlet) az ingatlantulajdonos köteles gondoskodni. Az ingatlantulajdonos köteles a közszolgáltató által használt rendelkezésére bocsátott, sorszámmal ellátott hulladékkezelési matricát használni. A közszolgáltató csak a matricával megjelölt edényzetből köteles a kihelyezett hulladékot elszállítani.

Az Ör. 18. (4) bekezdése azt a rendelkezést tartalmazza, hogy amennyiben az ingatlanhasználó más térfogatú és darab számú gyűjtőedény elszállítását igényli, ez irányú változtatási igényét a közszolgáltatóhoz jelentheti be. A bejelentést a tárgyév március 10-ig lehet megtenni. Az üritési díj összegének megállapításánál a közszolgáltató mindaddig jogosult 1 darab 110 liter térfogatú gyűjtőedényzet rendszeres használatát vélelmezni, ameddig az ingatlantulajdonos eltérő térfogatú gyűjtőedényzet elszállítására vonatkozó igényét nem jelenti be.

Az Ör. a hulladékgazdálkodás szüneteltetése lehetőségére vonatkozó szabályozást nem tartalmaz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy 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.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴

¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

² Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsalóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A közszolgáltató és ingatlanhasználók közötti kötelelem tartalma tekintetében a Htv. 35. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) c) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, f) az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozáshoz képest eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

A HgKr. 3. § (1) bekezdése b) pontja szerint a közszolgáltatási díjat úgy kell meghatározni, hogy ösztönözzön a közszolgáltatás biztonságos és legkisebb költségű ellátására, a közszolgáltató kapacitásának hatékony kihasználására, valamint a hulladékkeletkezés csökkentésére és a hatékony hulladékgazdálkodásra.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei tehát változatlanul (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtőedény űrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően alkalmazandók rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

Amint azt több korábbi jelentésemben is megállapítottam, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve *a)* a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, *b)* az ingatlant használók számát, *c)* az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint *d)* az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a

Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön. Amint az OBH-2338/2007. és OBH-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy amennyiben egy települési önkormányzat nem biztosít a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.*

E jelentések megállapítása szerint nem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat, mert ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edény választásának lehetőségét nem biztosítja a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaállást okoz.

2. Korábban az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közélt). Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az ombudsman felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁶ módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremthető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az ombudsman megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésének feltételeit. A jelentés szerint „a vizsgált önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését”.

⁶ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény. Hatálytalan: 2013. január 1-jétől.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit.

Így a hatályos szabályozás alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének már kötelezően meg kell állapítania azokat a feltételeket, amelyek mellett az ingatlanhasználók kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését (ennek részeként a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentességet) abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének konkrét felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Az Ör. azonban a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelés eseteire vonatkozó szabályozást nem tartalmaz, vagyis ebben a tekintetben a települési önkormányzat képviselő-testülete nem tett eleget a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezésnek megfelelően a Jat. 5. § (4) bekezdése alapján fennálló jogalkotási kötelezettségének.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást. A jogi szabályozás e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Somogyvár Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás olyan módosítását, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 110-120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes ürtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, továbbá az ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2014. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3403/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a bátonyterenyei Ezüstoffenyő Idősek Otthonában folytatott, a hozzátartozóját érintő pénzkezelési gyakorlatot kifogásolta.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátott alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az beadvánnyal kapcsolatban megkerestem és felkértem a Nógrád Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal), hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM rendelet)

Az érintett alapvető jog és alapelv

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]
- A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”]

A megállapított tényállás

A panaszos személyes panasztételekor előadta, hogy nagybátyja 91 éves, 2008. március 17-től a bátonyterenyei Ezüstoffenyő Idősek Otthonának lakója. A panaszos és nagybátyja 2008. március 25-én aláírtak egy általuk „megbízási nyilatkozatnak” nevezett jognyilatkozatot, amelyben az idős úr meghatalmazta a panaszost, hogy „helyette és nevében mindenféle ügyében eljárjon”. A panaszos nagybátyja a beköltözéskor teljesen mobilis és önellátásra képes volt. Jövedelmét maga kezelte a panaszos segítségével.

2013-ban az idős férfi állapota romlani kezdett, de a panaszos szerint ez nem volt olyan mértékű, ahogy azt az intézmény dolgozói állították. 2013 júniusában nagybátyja elmondása szerint elloptak a szekrényéből 70.000 Ft készpénzt, az esetről a panaszost az intézmény egyik ápolója értesítette. 2013. június 25. óta a nagybátyja teljes jövedelmét az intézmény kezeli, ennek okáról a panaszos az intézmény gazdasági vezetőjénél érdeklődött, aki arról tájékoztatta, hogy a nagybátyja hatalmazta meg az intézményt pénzügyei kezelésével. A nagybátyjának azonban erről nem volt tudomása.

A panaszos állítása szerint az intézménytől nem kapnak részletes elszámolást a nagybátyja jövedelméről, így a nyugdíja és életjáradéka pontos összegét sem ismeri.

A panaszos nagybátyjának egyetlen hozzátartozója, ő vásárolja meg számára a szükséges személyes használatú tárgyakat (pl.: borotva, ruhanemű), gondozza a családi sírokat és azt a bátonyterenyei ingatlant, amelyen nagybátyjának haszonélvezeti joga van. Költségeit számlával szokta igazolni, melyeket az intézmény csak vonakodva hajlandó számára a nagybátyja jövedelméből kifizetni.

A panaszos kérte az intézményt, hogy mutassák meg neki nagybátyja 2013 júniusában írt meghatalmazását, amelyet azonban nem találtak. A panaszos és nagybátyja 2014 májusában két alkalommal is szerettek volna az intézmény vezetőjének jelenlétében egy olyan nyilatkozatot aláírni, amelyben az ellátott ismét unokahúgát, a panaszost hatalmazza meg pénzügyei kezelésével, amire végül nem kerülhetett sor. Az idős úr az intézmény ellátottjogi képviselőjének is kinyilvánította, hogy azt szeretné, ha ezentúl ismét a panaszossal közösen kezelhetné a jövedelmét, azonban elmondása szerint az ellátottjogi képviselőtől panaszukra írásbeli választ, segítséget nem kaptak.

A panaszost 2014. május 13-án írásban arról tájékoztatták, hogy az intézmény kezdeményezte nagybátyja gondnokság alá helyezését, és az eljárás lezárultáig nem áll módjukban nagybátyja jövedelmét számára kiadni.

Az ombudsmani eljárás során vizsgálat lefolytatására kértem fel *a szociális és gyámhivatal vezetőjét*. A hatóság 2014. szeptember 2-án célvizsgálat keretében győződött meg a panasz megalapozottságáról, mely során meghallgatta mind a panaszost, mind az ellátottat.

A kapott tájékoztatás szerint a célvizsgálatot megelőzően, 2014. július 31-én a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) a szociális és gyámhivatallal közösen más panasz kivizsgálásával összefüggésben komplex vizsgálatot folytatott le az intézményben. A komplex vizsgálat – mely a pénzkezelésre is kiterjedt – a pénzkezeléssel kapcsolatban több hiányosságot is feltárt.

A vizsgálat megállapítása szerint a panaszos nagybátyja 2008. március 17-től az Ezüstfenyő Idősek Otthonának lakója. Az intézmény 2013. június 25-től – a gondozott által aláírt írásbeli kérelem alapján – az idős férfi nyugellátásából a térítési díj kifizetése után fennmaradó összeget letétben kezeli. Az ellátott elmondása szerint a kérelem aláírására nem emlékszik. Személyes meghallgatása során elmondta, hogy azt szeretné, ha unokahúgával ketten kezelnék a pénzét. A pénzkezeléshez unokahúga segítségét igényli.

A letéti pénzkezelést az intézmény Letéti Pénzkezelésről szóló szabályzata szabályozza. A Letéti Pénzkezelésről szóló szabályzat értelmében a letéti kezelés kiterjed a pénzbeli letétre és a tárgyi letétre. A letéti be- és kifizetésekről bizonylatot kell kiállítani. Az ellátott számára csak kiadási bizonylat alapján lehet pénzértéket kiadni, az ellátott kérésére a letétben elhelyezett pénze terhére a kért pénzeszközt ki kell adni.

A szociális és gyámhivatal megállapításai szerint az intézményben folytatott gyakorlat a szabályzatban foglaltakkal ellentétes. A 2014. júliusi és augusztusi kiadási pénztárbizonylatokat vizsgálva a hatóság megállapította, hogy a kifizetés – számla ellenében – a panaszos és az ellátott vásárlásait bonyolító mentálhigiénés munkatárs részére történt. A kiadási pénztárbizonylatokon az ellátott aláírása nem szerepelt. A kiadási pénztárbizonylatot a mentálhigiénés munkatárs írta alá, illetve – a panaszos felé történt kifizetések esetén – az „összeg átvevőjének aláírása:” rovatban „melléklet szerint” megjegyzés szerepel. A csatolt – az ellátott nevére és címére kiállított – számlákon az ellátott aláírása szerepelt.

A szociális és gyámhivatal 2014. szeptember 2-án a panaszost személyesen meghallgatta, aki a meghallgatás során csatolta az intézmény 2014. május 13-án kelt levelét, melyben foglaltak alapján az intézmény 2014. május 12-én kezdeményezte a Nógrád Megyei Kormányhivatal Bátorterenyi Járási Hivatal Járási Gyámhivatalánál (járási gyámhivatal) nagybátyja gondnokság alá helyezését. *Az intézmény hivatkozott levele alapján az otthon a gondokság alá helyezési eljárás befejezéséig az idős úr havi rendszeres jövedelmének fennmaradó részét és a letétben kezelt pénzvagyont (nyugdíj és életjáradék, készpénz) nem adja ki.*

A szociális és gyámhivatal a személyes meghallgatás során tájékoztatta az ellátottat és unokahúgát a támogatott döntéshozatal lehetőségéről, valamint az intézmény Letéti Pénzkezelésről szóló szabályzatában foglaltakról, különös tekintettel arra, hogy az ellátott kérésére a letétben elhelyezett pénzt az intézménynek ki kell adnia. A kifizetés nem számla ellenében történik, hanem az ellátott saját egyéni rendelkezése, kérése alapján, egészen addig, amíg az ellátottnak letéti pénzkezelésre igénye van. A letéti pénzkezelést az ellátott személyes nyilatkozata alapján tudja megszüntetni. A gondozott egészen addig, míg a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá nem helyezi, cselekvőképes személy, aki saját maga hoz döntéseket, és saját maga kezeli a vagyonát. Támogatott döntéshozatal esetén a támogató személy nyújt segítséget ezeknek az egyéni döntéseknek a meghozatalában. A támogatott döntéshozatal a cselekvőképességet nem érinti.

A szociális és gyámhivatal felhívta az intézmény figyelmét a Letéti Pénzkezelésről szóló szabályzatban foglaltak maradéktalan betartására. Figyelemmel arra, hogy a gondozott által elmondottak alapján arra lehetett következtetni, hogy esetében támogatott döntéshozatalnak lehet helye, a szociális és gyámhivatal megkereste a járási gyámhivatalt, hogy vizsgálja meg, hogy az idős férfi esetében fennállnak-e a támogatott döntéshozatal feltételei, valamint adjon tájékoztatást arról, hogy az intézmény kezdeményezése alapján a gondozott gondnokság alá helyezése iránt a pert megindította-e.

A járási gyámhivatal tájékoztatása szerint az intézmény kezdeményezésére, előzetes szakorvosi javaslat alapján a járási gyámhivatal keresetet nyújtott be a Salgótarjáni Járásbírósághoz az ellátott cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezése iránt. A Salgótarjáni Járásbíróság a per első tárgyalását 2014. szeptember 8-án tűzte ki, mely során igazságügyi elmeorvos szakértő kirendelésére került sor.

A járási gyámhivatal vezetője 2014. szeptember 5-én személyesen kereste fel az ellátottat a támogatott döntéshozatallal kapcsolatban. Az előzetes tájékoztatás szerint részére támogató kirendelésére kerül sor a panaszos személyében. A gondozott az intézményben – személyes nyilatkozata alapján – 2014. szeptember 5-én a letéti pénzkezelést megszüntette, amikor is személyesen nyilatkozott a letéti számlán lévő pénze felvételéről. A letétben lévő pénz a szabályzatnak megfelelően 2 napon belül az ellátott részére kifizetésre került.

Az ellátott, a hozzátartozó, valamint az intézmény tájékoztatása szerint a gondozott a beköltözését követően aktívan részt vett a mentálhigiénés csoport által szervezett programokon. Érdeklődését leginkább az irodalmi kávéház elnevezésű foglalkoztatás keltette fel, többször is javaslatot tett a foglalkoztatási témákra. Rendszeresen olvasott napilapokat, figyelemmel kísérte a híradásokat, a hallottakról szívesen beszélt másokkal. Az intézmény szerint 2013-ban egészségi és mentális állapotában rosszabbodás következett be. Érdeklődése beszűkült, már nem olvasott, híreket sem nézett. Társas kapcsolatai ugyancsak beszűkültek. Programokon, foglalkoztatásokon való részvételt a folyamatos invitálás ellenére visszautasította. Az intézmény szerint csak hozzátartozója segítségét fogadja el.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos otthonokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

2. Az alapjogok 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során 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 élel 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 lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is 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.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. 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 tehát 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.

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes ún. különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

3. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata értelmében *a tulajdonhoz való jog* az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai - amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénytől fogva nem őt illetik - nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.

A tulajdonhoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság önálló, alkotmányjogi tulajdonfogalmat dolgozott ki döntéseiben [elsőként a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban], mely nem azonos teljes mértékben a magánjogi tulajdonfogalommal, helyenként szűkebb, más kérdésekben azonban tágabb annál.

Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmével kapcsolatos határozatai körében eltérő egyfelől a tulajdon elvonása, másfelől pedig annak korlátozása tekintetében kialakult gyakorlata. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat] A tulajdon teljes elvonására csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, az egyéb korlátozást azonban az egyszerű közérdek is indokolhatja [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].

A tulajdonjog tárgyát képező használat joga tipikusan olyan terület, mely csak akkor élvezi a tulajdonhoz való jog (értsd az alkotmányjogi tulajdonfogalom) védelmét, ha a korlátozás nem felel meg a szükségességi-arányossági tesztnek, vagyis ha a korlátozás nem elkerülhetetlen, ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. (2299/B/1991. AB határozat).

3. Az ügy érdemében

Az Ezüsfenyő Idősek Otthona a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működik, határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik, 210 fő befogadására alkalmas ápolást-gondozást nyújtó intézmény. Az NRSZH 2014. július 31-én lefolytatott helyszíni ellenőrzése során hiányosságokat állapított meg, melyek elsősorban pénzkezelést, a térítési díj-befizetéseket és azok nyilvántartását, az intézményvezető szakképesítését, a Házi rend egyes rendelkezéseit érintették. Megállapította azt is, hogy az intézmény nem rendelkezett a lakóktól a nyugdíjuk kezelésére vonatkozó meghatalmazással, valamint a rendelkezésre bocsátott pénzkezelési szabályzat nem tartalmazta a lakók pénzkezelésére vonatkozó rendelkezést. A szociális és gyámhivatal célvizsgálata a konkrét ügygel kapcsolatban feltárta, hogy az intézmény a Letéti Pénzkezelésről szóló szabályzatban foglaltaknak nem tett eleget, az általa folytatott gyakorlat az ellátott rendelkezési jogát sértette, mely jogsértést az intézmény felhívásra megszüntette. Az SzCsM rendelet 61. §-a szerint a bentlakásos intézményben az ellátott személy készpénzének kezelése saját vagy törvényes képviselőjének írásbeli nyilatkozata szerint személyes nyilvántartású letét formájában is történhet. A letétben elhelyezett készpénz elsősorban a személyes szükségletek kielégítését szolgálja. A személyes szükséglet körébe tartozik különösen az intézményi ellátást meghaladó mennyiségű vagy minőségű élelmezés, ruházat, valamint textília.

A felsoroltakon kívül személyes szükségletek kielégítését szolgálja még a személyes használati tárgy (pl. televízió, magnetofon, rádió, hűtőszekrény) és szolgáltatás (pl. fodrász, kirándulás, kulturális program) is. A készpénz kezeléséről, a kezelésre jogosult személyekről, valamint a pénz felhasználásának és elszámolásának módjáról a pénzkezelési szabályzatban kell rendelkezni.

Az otthon Letéti Pénzkezelésről szóló szabályzata szerint az ellátott kérésére a letétben elhelyezett pénze terhére a kért pénzeszközt ki kell adni. Az intézmény azonban nem bocsájtotta a gondozott rendelkezésére a kért pénzeszközt arra hivatkozással, hogy ellene gondokság alá helyezési eljárás van folyamatban. Ezen túlmenően a pénztári kifizetések nyilvántartása sem volt megfelelően dokumentálva.

Ahogy az a szociális és gyámhivatal vezetőjének tájékoztatásában is szerepel, a *gondozottak mindaddig, míg a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá nem helyezi őket, cselekvőképes személynek minősülnek, ügyeikben önállóan dönthetnek, és ez vonatkozik a pénzügyi kérdések kezelésére is.* Fontos azonban megjegyezni, hogy a cselekvőképességében korlátozott személy is minden olyan ügyben érvényes jognyilatkozatot tehet, melyre tekintettel cselekvőképességét nem korlátozták.

Lényeges garanciális elv a cselekvőképesség korlátozására irányadó szabályoknál, hogy a személy cselekvőképessége nem korlátozható, ha adott esetben kevésbé korlátozó intézkedés is megfelelő védelmet nyújthat. A *támogatott döntéshozatal* lehetőségét bevezető rendelkezés alapján mód van arra, hogy a bíróság a belátási képesség kisebb mértékű csökkenése esetén a gondnokság alá helyezés iránti keresetet elutasítsa, és javaslatot tegyen a gyámhatóságnak támogató kirendelésére, feltéve, ha ezt az érintett személy is kívánja. A támogató kirendelése nem érinti a támogatott személy cselekvőképességét, a támogató nem dönthet a támogatott személy helyett, a döntéseket a támogatott személy hozza meg, ő tesz jognyilatkozatokat.

A jogszabályok és intézményi szabályzatok betartása garanciális elem az egyébként is kiszolgáltatott helyzetben lévő, idős koruk vagy fizikai-mentális állapotuknál fogva gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező gondozottak ellátotti jogainak érvényesülése szempontjából. A fentiekben részletezett tulajdoni javakkal, költőpénzzel, jövedelmekkel történő ellátotti (ön)rendelkezés, egyéni pénzkezelés gyakorlatára vonatkozó előírások betartásának pedig elengedhetetlen előfeltétele a rendszeres, következetes tájékoztatás.

A fentiekből következően megállapítom, hogy az Ezüstoffenyő Idősek Otthonának pénzkezelési gyakorlata a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az ellátott tulajdonhoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a jogellenes pénzkezelési gyakorlatot az ellátottal szemben az intézmény megszüntette, a kérdéskörrel kapcsolatban további ombudsmani intézkedést nem kezdeményezek. A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* az Ezüstoffenyő Idősek Otthonának intézményvezetőjét, hogy a hatósági vizsgálatok során feltárt hiányosságok pótlásáról, a szabályzatok jogszabályoknak megfelelő átdolgozásáról haladéktalanul intézkedjen, és a jövőben fordítson fokozott figyelmet a jogszabályoknak megfelelő, az ellátotti jogok maradéktalan érvényesülését elősegítő intézményi működésre.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3774/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében kérte a segítséget. Sétrelmezte, hogy a BP-20C/001/00051-16/2014. számú, 2014. január 30-án kelt – kapcsolattartás végrehajtásával összefüggő – végzés meghozatalára az eljárás megindulását követő több hónap múlva került sor. A végzéssel a gyámhivatal a kapcsolattartás megghiúsítása tekintetében a panaszos gyermekei édesanyjának önhibáját megállapította, őt pénzbírsággal sújtotta. Az édesanya a határozat ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be.

A panaszos kifogásolta azt is, hogy az ügyben benyújtott fellebbezési kérelmet Budapest Főváros Kormányhivatala XX. kerületi Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) több mint 30 nap után továbbította a Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatalának (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal).

A panaszos sérelmezte, hogy a szociális és gyámhivatal a BPC/020/878/10/2014. számú végzésével az első fokú döntést megváltoztatva kötelező támogatott közvetítői eljárást rendelt el, egyúttal a folyamatban lévő végrehajtási eljárásokat két hónapra felfüggesztette. Kifogásolta, hogy a másodfokú hatóság költségviselésre őt kötelezte. Álláspontja szerint alapvető jogait sérti, hogy neki, mint a kapcsolattartásában akadályozott szülőnek anyagi hátrányt is okoz a hatóság.

A beadványozó panasszal élt továbbá a gyámhivatal előtt folyamatban lévő BP-20C/001/00051-38/2014., BP-20C/001/00051-40/2014., BP-20C/001/00051-42/2014., BP-20C/001/00051-44/2014., valamint a BP-20C/001/00051-46/2014. számú ügyekben is.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A gyámhivatal vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) 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

– 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)

– 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

– 1997. évi XXXI. tv., a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

– 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (új Ptk.)

– 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

– 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (Gyszr.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos gyermekeinek kapcsolattartási ügyével 2012. óta foglakozik a gyámhivatal.

A sérelmezett eljárás vonatkozásában a panaszos kapcsolattartás végrehajtására irányuló kérelme 2013. szeptember 2-án érkezett a gyámhivatalhoz. Az ügyben a gyámhivatal érdemi döntést 2014. január 30-án, a BP-20C/001/00051-16/2014. számú végzésével hozott. A gyermekek édesanyjának fellebbezését a gyámhivatal 2014. március 5-én iktatta, azt 2014. május 22-én továbbította a másodfokú hatóságnak.

A szociális és gyámhivatal a BPC/020/878/10/2014. számú. 2014. június 24-én kelt végzésével az első fokú döntést megváltoztatta, a kapcsolattartás végrehajtása ügyében kötelező támogatott közvetítői eljárás igénybevételét, valamint a végrehajtási eljárás két hónap időtartamra való felfüggesztését rendelte el. A másodfokon eljáró hatóság a panaszost a közvetítői eljárási díj (12.180 Ft.) megelőlegezésére kötelezte. A határozat indoklása tájékoztatást adott arra vonatkozóan, hogy az eljárási költség viseléséről (vagyis arról, hogy az eljárás során felmerült költség ténylegesen melyik szülőt fogja terhelni) a végrehajtási eljárást lezáró döntésének meghozatalát követően dönt a hatóság.

A BP-20C/001/00051-38/2014. számú, továbbá a BP-20C/001/00051-40/2014. számú, 2014. július 24-én kelt végrehajtási eljárások megindításáról értesítő végzések szerint az eljárások 2014. február 4-én indultak.

A BP-20C/001/00051-42/2014. számú és a BP-20C/001/00051-44/2014. számú, 2014. július 24-én kelt végzések szerint az eljárások 2014. június 12-én indultak.

A BP-20C/001/00051-46/2014. számú végzés szerint a végrehajtási eljárás 2014. június 24-én indult.

A gyámhivatal vezetője az eljárás elhúzódásának okairól, a döntések akadályáról az alábbiakat nyilatkozta: 2011-ben gyámhivatali ügyintézők száma 6 főről 5 főre csökkent, ezért az addig is feszített munkatempóban dolgozó ügyintézők munkaterületét jelentősen meg kellett növelni. Ettől az évtől kezdve a gyámhivatalnak adminisztratív feladatokat ellátó segítsége nincs, így a postázási, fénymásolási, egyéb adminisztrációs feladatokat fel kellett osztani az ügyintézők és a gyámhivatal vezető között.

2013-ban a jegyzői gyámhatóságról 3 ügyintéző került át a gyámhivatalhoz, ők azonban vitték a hatáskörükből adódó feladataikat is.

A panaszos ügyében eljáró ügyintéző 2013 áprilisától betegállományban, illetve szülési szabadságon van. 2013 júliusának végéig az ügyintéző munkaterületének 100%-át, szeptember közepéig pedig 75%-át – a saját, jelentősen túlterhelt munkaköri feladatai mellett – helyettesítette a jelenleg is eljáró ügyintéző.

2013. szeptember közepétől 2014. február 28-ig új, gyámügyi területen nem jártas kollégát vett fel a gyámhivatal. A betanítási időszakban – bonyolultságára tekintettel – részére az ügyet nem lehetett átadni, így az a továbbra is a betanítást is végző kollégánál maradt.

2014. március 1-jétől május 15-ig ismét helyettesítéssel kellett a fenti munkakört ellátni, mert a frissen érkezett kolléga másik munkahelyre távozott.

2014. május közepétől ismételen új, gyámügyi, illetve közigazgatási területen nem jártas kollégát vettek fel, akinek betanítása a válaszádkor is folyamatban volt.

A hivatalvezető álláspontja szerint az azonnali intézkedést igénylő ügyek (pl. törvényes képviselő nélkül maradt gyermek esetében gyámrendelés, ideiglenes hatályú elhelyezés, ideiglenes gondnokrendelés szükségessége) mindenképpen elsőbbséget kell, hogy élvezzenek. A panaszolt ügyben nem állt fenn azonnali elhárítást igénylő veszélyhelyzet, így számos, az előzőekben említett ügy intézése előzte meg azt.

A tájékoztatás szerint a panaszos gyermekeinek kapcsolattartási ügyében a szülők közötti konfliktus, kommunikáció hiánya folyamatosan generálja az újabb és újabb eljárásokat. Ez a szülői magatartás eredményezi – részben – az eljárások elhúzódását is. A gyermekek védelembe vételére is sor került a szülők magatartása miatt. A válaszadás idején 7 apai kérelemre indult végrehajtási eljárás volt folyamatban. A konkrét ügy, a folyamatosan érkező kérelmek, a szülők folyamatos, telefonon és személyesen történő informálódásai az ügyintéző heti munkaidejének jelentős részét teszi ki.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A Gyszt. 1. § (1) bekezdése alapján a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal és a szociális és gyámhivatal gyakorolja.

A hivatkozott jogszabályok alapján az első és másodfokon eljáró gyámhivatalokra kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosáé 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosáé 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (*Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat*).

Az Alaptörvény XXIV. cikke 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.

III. Az ügy érdemében

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát.

A törvény 33. § (5) bekezdése szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz való megérkezését követő napon kezdődik.

A 33. § (1) bekezdése alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.

A 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A 3. bekezdés b) pontja kimondja, hogy a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. A 4. bekezdés alapján az értesítés csak akkor mellőzhető, ha az veszélyeztetné az eljárás eredményességét, az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti.

A 102. § (5) bekezdése szerint az első fokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz, kivéve, ha a hatóság a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően kijavítja, kiegészíti, módosítja, visszavonja vagy a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, valamint ha a fellebbezést a felterjesztést megelőzően visszavonták. A fellebbezést az első fokú döntést hozó hatóság az ügy összes iratával együtt terjeszti fel és a fellebbezésről kialakított álláspontjáról is nyilatkozik.

Megállapítható, hogy a 2013. szeptember 2-án indult eljárás tekintetében a hatóság az ügyintézési időt többszörösen túllépve hozott érdemi döntést, a végzés ellen benyújtott fellebbezést pedig jelentős késedelemmel terjesztette fel a másodfokú hatósághoz. Megállapítható az is, hogy a BP-20C/001/00051-38/2014. számú, a BP-20C/001/00051-40/2014. számú, a BP-20C/001/00051-42/2014. számú, a BP-20C/001/00051-44/2014. számú valamint a BP-20C/001/00051-46/2014. számú az eljárás megindításáról értesítő végzések az ügyintézési határidő letelte után keltek. A hivatalvezető a késedelmet elismerte, azt a gyámhivatali ügyintézők túlterheltségével indokolta.

A tájékoztatást tudomásul veszem, azonban a fentiekben kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon alkotmányos kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a késedelmes eljárás és döntés tekintetében a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő alapjogi visszásság megállapítását nem mellőzhetem.

A visszásság megállapítás mellett megjegyzem, hogy a kapcsolattartási ügyekben folytatott eljárásokban, amikor mindkét szülő a másik szülő veszélyeztető magatartását hangsúlyozva folyamatos bizonyítási eljárást (tanúk meghallgatása iratok, beszerzése stb.) indítványoz, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, az eljáró hatóság a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja csak meghozni.

Végül – hangsúlyozva, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény vizsgálati lehetőségemet a hatóságokra korlátozza, intézkedési lehetőségem magánszemélyekkel szemben akkor sincs, ha a rendelkezésemre álló adatok alapján a gyermek alapvető jogainak érvényesülését magánszemély sérti, vagy azok érvényesülését gátolja, mint a gyermeki jogok érvényesülésért (is) felelős ombudsman elengedhetetlennek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.

A Gyermekjogi Egyezmény és az új Ptk. egyaránt rögzíti a gyermek jogát a különélő szülőjével való közvetlen és személyes érintkezéshez. A törvény a különélő szülőt nem csupán jogosítja, de kötelezi is a gyermekével való kapcsolattartásra. A gyermeket gondozó szülőt pedig kötelezi a zavartalan kapcsolattartás biztosítására. A Legfelsőbb Bíróság elvi élel mutatott rá, – 17. számú *Irányelv a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról* – hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért. A házasság felbontása ennél fogva nem járhat azzal a következménnyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse.

Mind a szülőknek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, a gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Álláspontom szerint a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől.

A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja.

A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, illetőleg a kapcsolattartási konfliktusok miatt folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését a szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége. Álláspontom szerint a felhívott alapjog érvényesülése szempontjából a szülők együtt/vagy különélése nem bír jelentőséggel, a családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett szülő egyaránt felelős.

A Ptk. 2014. március 15-étől a gyámhatósági eljárásban is lehetővé teszi a közvetítői eljárás elrendelését. A hivatkozott törvény 4:177. §-a szerint a gyámhatóság, kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból, a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása, a különélő szülő jogainak biztosítása - ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást - érdekében a szülők számára közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el.

A Gyer. 30/B. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a szülők közötti a kapcsolattartás végrehajtása során keletkezik a vita, a gyámhivatal hivatalból – a gyermek érdekében – a Ptk. 4:177. §-a alapján kötelező gyermekvédelmi közvetítői eljárás vagy kötelező támogatott közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el. A közvetítői eljárás lefolytatása érdekében a gyámhivatal az előtte folyamatban lévő gyámhatósági eljárást felfüggeszti.

A Gyvt. 133/A. § (3) bekezdése kimondja, hogy a kapcsolattartási ügyekben az eljárás költségeit az ügyfél viseli.

A Ket. 155. § (1) bekezdése szerint a kérelemre indult eljárásban az egyéb eljárási költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi meg. A mediáció a vitarendezésnek olyan formája, amelyben egy pártatlan harmadik fél, a mediátor segíti a feleket az érdekeiknek megfelelő és mindegyiküknek elfogadható megállapodás létrehozásában. A mediáció sajátos konfliktuskezelő, vitarendező eljárás. Célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján – a vitában nem érintett, közvetítő bevonása mellett – a vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása. A közvetítő feladata, hogy a közvetítés során pártatlanul, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint közreműködjön a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában.

A hazai és a külföldi szakirodalmi adatok – *Somfai Balázs: A Kapcsolattartás, mint a gyermek emberi joga hvgorac Lap-és Könyvkiadó Kft. 2008. 116. o* – azt bizonyítják, hogy a felek által közösen megfogalmazott egyezségeket nagyobb számban tartják be az érintettek, mint a bírói, gyámhivatali döntéseket. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a családi közvetítésről szóló több mint tíz éves (R) 98 1. számú ajánlásának megfelelően az új Ptk. tartalmazza a közvetítői eljárás kötelező igénybevétele elrendelésének lehetőségét.

Mindebből következően a kötelező támogatott közvetítői eljárás igénybevételének elrendelése, valamint az eljárási díj megelőlegezésére való kötelezés tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

– az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros XX. kerületi Kormányhivatala vezetőjét vizsgálja meg, hogy a gyámhivatal munkatársainak létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz.

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatala XX. kerületi Gyámhivatala vezetőjét, hogy eljárásai és döntései során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3836/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint a szomszédjában üzemelő söröző vendégeinek magatartása zavarja a kisgyermekes családok életét. Hajnalig tart a zene, a mulatozás, a távozó vendégek hangoskodnak. A problémát számtalanszor bejelentette a jegyzőnek, valamint a rendőrségnek, de eredménytelenül. Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem Dunavarsány és Majosháza Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző).

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”* (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„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.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: zajrendelet)
- A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szolgtv.)
- A kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)

A megállapított tényállás

A panasszal érintett söröző családi házas övezetben, egy földszintes házban működik, a vele szemben található sorházi lakásoktól 15-20 méterre. A beadvány szerint diszkóként üzemel, lehetetlenné téve az ott lakó – nagyrészt kisgyermekes – családok pihenését. Hatósági eljárások indítása ellenére az ott lakók nem kaptak panaszukra megoldást, minden hétvégén folyamatosan dübörög a zene. A panaszos szerint a lakók panaszai és az illetékes Ráckevei Rendőrkapitányság (továbbiakban: Rendőrkapitányság) rendszeres intézkedései alapján a söröző működését hatósági döntéssel korlátozók közé kellene sorítani.

Többször, több helyszínen végeztek zajszint mérést az utcában, zajszakértő is közreműködött. Ezek megállapítása szerint a zaj mértéke a lakásokban – zárt nyílászárók mellett is – rendszeresen több mint 50 decibel.

Majosháza képviselő testületének 6/2012. (III.28) sz. rendelet 4. §-a szerint a község területén hétköznapi és vasárnap 22:00 óráig tarthatnak nyitva a vendéglátó egységek, szombati napokon azonban vasárnap hajnali 04:00 óráig. Korábban a vendéglátóhelyek szombaton is csak 23:00 óráig tarthattak nyitva. A panaszos álláspontja szerint a szombati nyitvatartási idő meghosszabbítása sérti a lakók egészséges környezethez való jogát.

A jegyző megkeresésem alapján rendelkezéseimre bocsátott iratanyagokból megállapítható, hogy Majosháza község jegyzője 2011-ben és 2012-ben több alkalommal pénzbírság befizetésére kötelezte a „Majos Fénye” elnevezésű vendéglátó egység (a továbbiakban: söröző) tulajdonosát, illetve az akkori (korábbi) üzemeltetőjét, mert a söröző rendszeresen nyitva volt a zárási időn túl, és a vendégek által okozott zaj miatt a környéken lakók bejelentést tettek.

Ráckeve város jegyzője – mint az illetékes zajhatóság – 8660-2/2011. sz., 2011. szeptember 28-án kelt határozatában megállapította a söröző zajkibocsátási határértékeit, 8660-3/2011. sz. végzésében pedig felhívta az üzemeltetőt – a söröző tulajdonosát – zajcsökkentési terv benyújtására, továbbá Majosháza község jegyzőjét, hogy a zajcsökkentési terv előterjesztéséig a sörözőt ideiglenesen zárassa be. Ráckeve város jegyzője zajszakértőt is kirendelt. Az üzemeltető 2011. október 21-én kelt levelében tájékoztatta a ráckevei jegyzőt a zajcsökkentési tervről, és ugyanezen a napon a sörözőt ideiglenesen bezárták.

A 2011. december 4-én elkészült (a rendelkezéseimre bocsátott) zajvizsgálati szakvéleményből az látható, hogy a zajterhelés az elkészített műszaki zajcsökkentés kivitelezése után nem haladta meg a jogszabályban, valamint a határozatban előírt határértékeket, „lakókörnyezet vonatkozásában – tekintettel arra, hogy a meglévő berendezés hangteljesítménye a túllépés lehetőségét kizárja – nem merülhet fel, jogos panasz.” A lakók azonban továbbra is panaszkodtak, ezért Majosháza jegyzője a feleket 2012. február 4-én meghallgatta, majd a 102-2/2012. sz., 2012. február 17-én kelt határozatában *megtiltotta a sörözőben a vendégek szórakoztatására nyújtott zeneszolgáltatást*. Ezután az üzemeltető kérte Majosháza Község Képviselő-testületének intézkedését a söröző nyitvatartási idejének meghosszabbítására, pénteki és szombati napon 22.00 órától hajnal 04.00 órára. Kérelméhez mellékelte vendégei, valamint a környéken lakók aláírását, összesen 300 aláírást tartalmazó ívet.

A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) a XIV-B-040/00863/2/2012. sz., 2012. február 13-án kelt levelében tájékoztatta a majosházai jegyzőt, hogy a panaszos ismételt panaszt nyújtott be a söröző zajkibocsátásával kapcsolatban, ezért 8 napon belül tájékoztatást kér az ügyben. A jegyző (102-4/2012. sz. levelében) tájékoztatta a Kormányhivatalt az ügy állásáról, a 2012. február 14-én megtartott meghallgatásról és arról, hogy amennyiben rendőri jelzést kap arról, hogy a söröző az előírt 22.00 órán túl tart nyitva, elrendeli azonnali bezárását.

Az üzemeltető a 102-2/2012. sz. jegyzői határozat ellen fellebbezést nyújtott be. A nyitva tartási idő meghosszabbítását és zeneszolgáltatás engedélyezését kérte. A Pest Megyei Kormányhivatal a 2012. május 18-án kelt, XIV-B-040/00863/18/2012. sz. végzésével a sérelmezett határozatot megsemmisítette, az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte, melyhez való csatolás végett, a 2012. május 31-én kelt végzésével, a söröző működésével kapcsolatos másik panaszt is megküldte a jegyzőnek. A Majosháza község jegyzőjének kérelmére eljáró Ráckeve Város Polgármesteri Hivatala által 2012. június 15-én felvett jegyzőkönyv szerint a panaszos lakásába zárt ajtón keresztül is behallatszik a sörözőben szóló zene, valamint a söröző vendégeinek beszélgetése.

2012. július 3-án újabb panaszok érkeztek a söröző működésével kapcsolatban a jegyzőhöz. Majosháza jegyzője a 102-15/2012. sz. határozatában a szombati nyitvatartási időben megtiltotta a zeneszolgáltatást. Ez ellen az üzemeltető 2012. július 16-án fellebbezést nyújtott be, amelyet a jegyző megküldött a Kormányhivatal részére. A Kormányhivatal az elsőfokú hatóság döntését nem változtatta meg.

2013. augusztus 9-én újabb panasz érkezett a Dunavarsányi Közös Önkormányzati Hivatalhoz¹ (a továbbiakban: Hivatal) a söröző működését sérelmezve. A Hivatal munkatársa 2013. augusztus 16-án 22.30 órakor helyszíni ellenőrzést tartott a sörözőben. Megállapította, hogy az ellenőrzés időpontjában a pénztárgép már zárva volt, italt nem szolgáltak ki, a kerthelyiségben nyolc vendég tartózkodott. A Hivatal munkatársa felszólította a söröző alkalmazottját, hogy a nyitvatartási időre vonatkozó szabályokat továbbra is tartsák be.

2014 márciusában a panaszos (a sorházas lakóközösség nevében) ismét több alkalommal nyújtott be panaszt a söröző hangos működése miatt. Kérelmeiben utalt arra, hogy az ügyben több alkalommal történt rendőri intézkedés.

A Hivatal bekérte a Rendőrkapitányságtól a rendőri intézkedésekről szóló jelentéseket. Azokból megállapította, hogy 2013. augusztus 8-án 22.30 órakor a sörözőben nem volt hangos a zene. A söröző alkalmazottja bemutatta a söröző működési engedélyét, valamint úgy nyilatkozott, hogy a nyitva tartás 22.00 órakor véget ért. 2013. október 13-án 01.10 órakor – a 04.00 óras zárási idő előtt – „a zene eléggé hangos” volt, ugyanakkor a legfőbb hangzavart a söröző előtt tartózkodó vendégek okozták. A söröző alkalmazottja – az igazoltatását követően – a működési engedély felmutatásával egyidejűleg úgy vélte, hogy a zene nem túl hangos, de lehalkítja. Az utcán tartózkodó vendégek viselkedése miatt viszont nem vállal felelősséget. Ekkor a helyszínen intézkedő rendőr felhívta a vendégek figyelmét arra, hogy viselkedésükkel a közelben élők nyugalma ne zavarják, amire a vendégek ígéretet tettek.

A jegyző hivatkozott megállapításairól 2014. április 22-én kelt levelében tájékoztatta a söröző tulajdonosát és felhívta a figyelmét, hogy Majosháza Község Jegyzője, mint első fokú kereskedelmi hatóság a 2012. június 29-én kelt, a tulajdonos által megfellebbezett, de a fellebbezést elbíráló Pest Megyei Kormányhivatal által érdemben meg nem változtatott határozatával megtiltotta a vendégek szórakoztatására nyújtott zeneszolgáltatást szombat 22.00 órától vasárnap 04.00 óráig. A söröző tulajdonosát felszólította a határozatban elrendeltek betartására, különösen arra, hogy „amennyiben a tiltás ellenére akár a nyitvatartási idő alatt, akár azon túl zenét szolgáltat, elrendeli az üzlet azonnali bezárását”, a nyitvatartási időre vonatkozó előírások megszegése esetén pedig a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) alapján intézkedik.

2014. június 18-án a panaszos ismét panasszal élt. A Hivatal megkeresésére a rendőrkapitány a jegyző rendelkezésére bocsátotta a sörözőnél 2014-ben lefolytatott rendőri eljárások során keletkezett iratokat: a 2014. június 15-én kelt, szabálysértési ügyben tett feljelentést, valamint a 2014. június 15-én kelt jelentést. A megküldött iratok szerint 2014. június 15-én ismét hangos volt a sörözőben a zene. 2014. július 10-én, ügyfélfogadási időben – idézés nélkül – megjelent a Hivatalban a söröző új üzemeltetője. Elmondása szerint nem volt tudomása arról, hogy betiltották a zeneszolgáltatást. 2012 augusztusában vette át az üzemeltetést, és azt az „igazolást”, amely szerint zeneszolgáltatást nyújthat. Kérelmezte, hogy havonta egy alkalommal, 21.00 órától 03.45 óráig szolgáltatthasson zenét, az egymást követő alkalmak nem fognak egymást követő hetekre esni, mindezt bejelenti a rendőrséghez is.

2014. július 21-én kelt, az érintetteknek is megküldött megkeresésében, a jegyző bekérte a Hivatal Majosházi Kirendeltségétől a söröző üzemeltetésével kapcsolatos iratanyagot.

¹ 2013. február 6-án a két önkormányzat döntése alapján Dunavarsánnyal közös önkormányzati hivatalt hoztak létre.

A panaszos a Hivatalnál 2014. július 29-én, majd augusztus 4-én továbbra is kifogásolta a söröző működését. A Majosházi Kirendeltség által megküldött iratokból kitűnt az üzemeltető váltás. Az üzemeltető ugyanazon feltételekkel kívánta folytatni a söröző működtetését, mint elődje, aki a kérelmében valóban megjelölte, hogy zeneszolgáltatást, műsoros előadást, táncot kíván rendezni. 2014. augusztus 15-én az új üzemeltető a Hivatalnál bemutatta a söröző környezeti zajterhelésének meghatározásáról szóló, 2011-ben készült zajvizsgálati szakvéleményt. A zajvizsgálati szakvélemény elkészítése óta eltelt három év alatt Majosháza község jegyzője, mint elsőfokú kereskedelmi hatóság – amint arról már volt szó –, megtiltotta a sörözőben a zeneszolgáltatást szombat 22.00 órától vasárnap 04.00 óráig.

A Hivatal jegyzőjének álláspontja szerint a határozat szóban forgó tiltó rendelkezése kifejezetten a sörözőre irányul, nem az üzemeltetőre. Ezért az üzemeltető változása a zeneszolgáltatására vonatkozó rendelkezést nem érinti, annak betartása alól nem mentesít. A 2013. október 13-i, majd 2014. június 14-i rendőri intézkedések szerint azonban – a tiltás ellenére – volt zeneszolgáltatás a söröző szombati nyitva tartása idején. Ezért 2014. augusztus 18-án kelt, 1764-15/2014. sz. határozatával a jegyző *elrendelte a söröző 30 napra* – 2014. október 1. napjától 2014. október 30. napjáig – *történeti ideiglenes bezárását*. Emellett – „figyelemmel a környéken lakók csendes pihenéshez fűződő érdekére, valamint a szórakozni vágyó lakosság azon érdekére, hogy a közelben, a településen legyen egy olyan szórakozóhely, ahova lejárhatnak” – *hozzájárult ahhoz*, hogy a sörözőben az ideiglenes bezárás lejártát követően, minden hónap első pénteki napján – nyitvatartási időben – lehet zeneszolgáltatás.

A jegyző álláspontja szerint a határozatban foglaltak betartásával és betartatásával elérhető, hogy a söröző működése ne zavarja a környéken lakók pihenését, de érvényesül az üzemeltető és vendégkörének igénye is. Tekintettel arra, hogy a zeneszolgáltatás a rövidebb nyitvatartási napon – pénteken – engedélyezett, nem tartotta szükségesnek a szombati nyitvatartási idő korlátozását. Amennyiben azonban az üzemeltető a határozatot megszegi, ismét elrendelhető a söröző ideiglenes bezárása. 2014. október 6-án kelt, a hivatalomba október 13-án érkezett jegyzői tájékoztatás szerint az üzemeltető eleget tett a határozatban foglaltaknak, a sörözőt bezárta, és a helyén élelmiszerboltot kíván nyitni.

A vizsgálat megállapításai

A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 81. § (3) bekezdés a) pontja szerint a jegyző dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben. Jelen ügyben a helyi önkormányzat jegyzője – kereskedelmi (államigazgatási) hatósági jogkörében eljárva – hatóságnak minősül, ezért eljárásának vizsgálatára az Ajbt. 18. § (1) bekezdése g) pontja alapján kiterjed a hatásköröm.

Az alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. 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.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében –részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot – megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére². Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ahogy az mindebből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, azt nem, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotásnak – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít³. *Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében tehát az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

² 996/G/1990. AB

³ ABH 1994, 139-140.

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a már hivatkozott *jogállamisággal, jobbiztonsággal*.

3. A tisztességes eljáráshoz 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 felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jobbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, 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 eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „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’...”.

Az ügy érdemében

Korábbi ombudsmani jelentések már rámutattak arra, hogy – mivel az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat – a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem a jogalkalmazók is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

A vizsgált ügyben a problémát az okozta, hogy a lakók éveken keresztül kénytelenek voltak hatékony hatósági segítség nélkül elviselni egy zajos vendéglátó egység működését, amely nem tartotta be sem a rá vonatkozó jogszabályokat, sem a hatósági rendelkezéseket. A söröző működését 2009. óta a környék lakói folyamatosan – legalább 15 alkalommal – sérelmezték.

A Kertv. 9. §-a szerint a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megtartását a kereskedelmi hatóság ellenőrzi, és eljár ezek megsértése esetén. A tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megsértése esetén – a külön jogszabályban foglaltak szerint – a kereskedelmi hatóság elrendeli az üzlet vagy szálláshely ideiglenes bezárását, (...) elrendeli az üzlet vagy szálláshely azonnali bezárását, (...) bírságot szab ki. A törvény a szolgáltatás hatósági felügyeletére a tevékenység helye szerinti település önkormányzatának jegyzőjét jelöli ki. Kereskedelmi hatósági jogkörében eljárva a jegyzőnek a zajvédelmi rendelkezéseket is figyelembe kell vennie, és a zenezolgáltatás engedélyezésekor is vizsgálnia kell mind a kereskedelmi, mind a zajvédelmi szabályokat.

A Kormányrendelet 27. § (1) bek. szerint, ha a kereskedő a tevékenységére vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy a hatályos jogszabályi feltételeknek nem felel meg, és a jogsértés másként nem orvosolható, illetve a jogszabályi feltételeknek való megfelelés más módon nem biztosítható, a jegyző az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb kilencven napra a tevékenységet megtilthatja, vagy az üzletet ideiglenesen bezárathatja.

A jegyző a működési engedélyt visszavonja, illetve a tevékenység folytatását megtiltja és a kereskedőt, illetve az üzletet a nyilvántartásból törli és az üzletet bezáratja akkor is, ha a kereskedő – külön jogszabályban meghatározott *veszélyes mértékű környezeti zaj* esetén, a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében – a jogsértő állapot megszüntetéséig elrendelt kötelező éjszakai zárva tartási időszak alatt is nyitva tart.

A zajrendelet 2. § *j) pont* értelmében *veszélyes mértékű környezeti zaj* az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség, illetve zajkibocsátás megengedett határértékét, *emellett* olyan szabadidős zajforrástól származó zaj is, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételhető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja.⁴ A jegyző a panaszok sorozatos jelzései alapján ugyan minden esetben eljár – írásbeli felszólítást írt, bekérte a korábbi iratokat, stb. –, hatékony, a söröző üzemeltetőjével szemben jogszerű működésre ösztönző lépést nem tett.

Megállapítható az is, hogy az üzemeltető váltás és az eljáró hatóságokra vonatkozó hatásköri- és illetékességi szabályok változásai szintén közrejátszottak abban, hogy a jegyző tényállás tisztázására irányuló szándéka akadályokba ütközött. A második üzemeltető pedig – nyilatkozata szerint – nem tudott a zenezolgáltatás tiltásáról, illetve arról csak akkor szerzett tudomást, amikor már fél éve üzemeltette a sörözőt. Álláspontom szerint a panaszok alapján haladéktalanul tisztázni kellett volna a söröző működésének jogi hátterét, konkrétan a nyitva tartás, a zenezolgáltatás, a zajvédelmi rendelkezések ellenőrzése elengedhetetlen lett volna. A jegyző is – saját hatáskörében eljárva, értékelve az addigi intézkedéseit – úgy ítélte meg, hogy elégtelenek voltak azok a lépések, melyeket kezdetben tett (pl. írásban felhívta az üzemeltető figyelmét a nyitvatartási idő betartására), ezért később határozatban rendelkezett az üzlet ideiglenes, 30 napos időtartamra történő bezárásáról.

Megállapítom, a jegyző azzal, hogy a söröző folyamatos jogsértő működése és a környéken lakók rendszeres panaszai ellenére késedelmesen – több év elteltével – tett csak hatékony hatósági intézkedést a söröző zajjal járó tevékenységének az ott élő közösség, valamint a vendégek számára is megnyugtató – kompromisszumon alapuló – rendezésére, visszásságot okozott a jogállamiság elve, a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülésével összefüggésben.

A Kertv. 6. § (7) bekezdése alapján vendéglátó üzletben a vendégek szórakoztatására zenezolgáltatás, műsoros előadás, táncrendezvény vagy egyéb szórakoztató szolgáltatás olyan módon nyújtható, illetve szervezhető, hogy az nem járhat a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű környezeti zajjal.⁵ A Kormányrendelet⁶ 22. § (2) bekezdése szerint pedig üzletben zenezolgáltatás akkor folytatható, illetve akkor kezdhető meg, ha az üzlet megfelel a kormányrendeletben foglaltaknak. Jelen ügyben ennek vizsgálata Ráckeve Város jegyzőjének hatáskörébe tartozott.

⁴ Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV.38.077/2010/9. számú döntésében úgy foglalt állást, hogy a zenezolgáltatás a zajrendelet 2. § *jb) pont* jában megjelölt veszélyes mértékű környezeti zajnak minősül abban az esetben, ha érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja. Ezzel egyező álláspontot Ld. EBH2014. K.3., melyben a Kúria azt is megállapította, hogy nem mesterségesen keltett szabadidős tevékenység zaja is értékelhető veszélyes mértékű zajként, amely a vendéglátó üzlet nyitva tartásának korlátozásához vezethet.

⁵ A vendéglátóegységeket érintő rendszerszintű visszásságok feltárására és megoldási javaslatok megfogalmazására a korábbi biztosok több alkalommal átfogó vizsgálatot indítottak, jogalkotási javaslatokat is megfogalmaztak. Ld. pl.: AJB 1765/2010, AJB 863/2012., AJB 870/2012. számú jelentéseket.

⁶ A kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet

Olyan lakókörnyezetben, ahol a vendéglátóegység környezetében lakók folyamatosan sérelmezik a zenés rendezvényeket – álláspontom szerint – komoly korlátok között támogatható/engedélyezhető csak a zeneszolgáltatás. Erre Ráckeve jegyzője sem volt kellő figyelemmel, melyre tekintettel az egészséges környezethez (pihenéshez) való jog érvényesülését veszélyeztette. A zajvédelem körében kiemelendő a helyi önkormányzat rendeletalkotási joga. Ez részben a közszolgáltatásokkal kapcsolatos önkormányzati feladatokhoz, részben pedig a környezetvédelem minden állami, önkormányzati szervet terhelő kötelezettségéhez kötődik. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében – törvény keretei között – rendeletet alkot. A Mötv. 13. § (1) bek. 11. pontja szerint helyi önkormányzati feladat a helyi környezet- és természetvédelem.

A Kvt. IV. fejezetében összefoglalja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatait és ennek keretében az önkormányzatok jogalkotással kapcsolatos kötelezettségeit, valamint lehetőségeit. A Kvt. 46. § (1) bek. a) pontja értelmében a „települési önkormányzat a környezet védelme érdekében biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat”. A c) pontja értelmében pedig a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz. A zajrendelet 33. §-ára is utalni szeretnék, amely többek között az önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez kötelezővé teszi zajvédelmi szakértő megbízását⁷. E rendelkezés biztosítja, hogy megfelelő szakértelem álljon rendelkezésre a rendeletalkotás során.

A söröző végleges megszüntetése, és helyette ételmisszerbolt nyitásának ígéretével a panaszos/környéken lakók alapproblémája megoldódott. Ugyanakkor – az eddigi ombudsmani tapasztalatok szerint – a közterületi (ételmisszerbolt előtti) italfogyasztás, esetleges szemetelés a jövőben felvethetik hatósági intézkedések szükségességét. Ezért szeretnék utalni a *birtokvédelem eszközére*, melynek igénybevétele esetén végső soron a bíróság dönthet a birtokában zavart fél igényének érvényre juttatásáról. A birtokvédelem mai jogunkban a környezetvédelem egyik eszközévé vált, nem tagadva meg kapcsolatát a tulajdonjoggal. A birtokosnak a dologhoz fűződő kapcsolata gyakran másodrendűvé válik és előtérbe kerül az emberi környezet megóvása a zaj, a levegő szennyezésétől, illetve egyéb káros hatásoktól. Ehhez képest a birtoklásban való zavarást az ítélkezési gyakorlat is tág értelemben fogja fel, nemcsak a dolog feletti hatalom gyakorlásának akadályozását érti rajta, hanem számos olyan magatartást is, amely a birtokost az uralma alatt lévő dolog rendeltetésszerű használatában akadályozza.⁸

A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják. A dolog használatának általános magánjogi korlátját az 5:23. § határozza meg: „A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.”

A konkrét ügyben külön intézkedést nem kezdeményezek, ugyanakkor – az eddigi ombudsmani tapasztalatokra, valamint jelentésem megállapításaira figyelemmel – *felkérem a Dunavarsányi Közös Önkormányzati Hivatal*, valamint *Ráckeve város jegyzőjét*, hogy a jövőben fordítsanak kiemelt figyelmet a hasonló lakossági panaszok kezelésére, és indokolt esetben – az időszerűség biztosítása érdekében – haladéktalanul alkalmazzák a jogszabályok által biztosított, leghatékonyabb intézkedési lehetőségeiket.

Budapest, 2014. november

Székely László sk.

⁷ Zajrendelet 33. § f) pont

⁸ Ld. EBH2010. 2220.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4257/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Haidegger Marianna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa 2005-ben született gyermeke nagyszülői kapcsolattartása ügyében fordult hozzám és kérte a segítségemet. A beadvány, valamint annak mellékletei szerint a panaszos édesapja élete utolsó két évében nem láthatta az unokáját, mert a Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: szegedi gyámhivatal) többszöri kérelem és panasz ellenére sem hozott döntést a nagyszülői kapcsolattartás szabályozása kérdésében. Hiába fordultak a nagyszülők 2011-óta több alkalommal is szóban is és írásban is kérvénnyel a hatóságokhoz, a kapcsolattartás szabályozása kérdésében döntés nem született, a döntés elmaradásának okáról tájékoztatást nem kaptak. Mivel az édesanya később megváltoztatta a lakóhelyét, az ügy átkerült a Csongrád Megyei Kormányhivatal Makói Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (továbbiakban: makói gyámhivatal) illetékességébe, amely rövid időn belül határozatot is hozott az ügyben. A jogerős döntés azonban csak a nagyszülő halálát követően született meg. A beadványban felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A makói gyámhivatal vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) 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)
- A gyermek 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)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)
- 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye)
- 1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
- 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (új Ptk.)
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

A megállapított tényállás

A Szegedi Városi Bíróság 2010. október 5. napján kelt, a felek egyezségét jóváhagyó végzésével a kiskorú gyermeket az édesanyjánál helyezte el és ezzel egyidejűleg az apa folyamatos és időszakos kapcsolattartásának szabályozására is sor került.

2011. május 25-én eljárás indult a szegedi gyámhivatalnál tekintettel arra, hogy a panaszos édesapa meghatalmazott jogi képviselője útján írásbeli kérelmet terjesztett elő. Az apa kérte, hogy a gyámhivatal a gyermek nagyszülőkkel való külföldi kapcsolattartásának biztosítása ügyében járjon el akként, hogy a kapcsolattartások során az apa a gyermekét az apai nagyszülőkhez Szerbiába időnként elvihesse. 2011. július 11-én a szegedi gyámhivatal előtt az apa személyesen nyilatkozott. Ekkor a nagyszülői kapcsolattartás szabályozása mellett az apai kapcsolattartás végrehajtására irányuló kérelmet is előterjesztett tekintettel arra, hogy az anya nem adta át a részére a gyermek személyazonosító igazolványát, mely nélkül nem tudta a kapcsolattartás során a gyermeket a nagyszülőkhez vinni.

2011. augusztus 17-én a gyámhivatal tárgyalást tartott az apa és az anya részvételével. Az anya mereven elzárkózott attól, hogy a gyermek személyi igazolványát a Szerbiába utazásának lehetővé tételéhez kiadja. A szegedi gyámhivatal tájékoztatta a feleket, hogy a nagyszülői kapcsolattartás szabályozása iránt a nagyszülő jogosult kérelmet előterjeszteni.

Az apai nagymama 2011. augusztus 22-én jelent meg a gyámhivatal előtt és kérte a kapcsolattartásának a szabályozását. Csatolta férje írásbeli kérelmét is, aki szintén kérte a nagyszülői kapcsolattartás szabályozását. Nyilatkozata szerint férje mozgásában korlátozott, ezért nem tudott a gyámhivatal előtt sem megjelenni. Kérte a gyámhivatalt, hogy a tárgyaláson való megjelenésüktől tekintsenek el, és amennyiben az eljárás során a közreműködésére vagy nyilatkozattételre van szükség az ügy érdemi és hatékony elbírálásához, a földrajzi távolságra tekintettel rövid úton, szóban az apa segítségével vagy az apa jogi képviselőjén keresztül hívja fel erre őket a gyámhivatal. A folyamatban lévő apai kapcsolattartás végrehajtása tárgyában 2011. szeptember 12-én és október 5-én az édesapa személyes nyilatkozatot tett a szegedi gyámhivatal előtt. 2011. szeptember 14-én sor került az anya személyes meghallgatására, aki nem járult hozzá a gyermeke külföldre viteléhez.

2011. október 25-én határozat született az apai kapcsolattartások végrehajtása ügyében. A másodfokú gyámhivatal jogerős végzése az elsőfokú döntést tartalmában nem módosította.

2011. november 21-én a Csongrád Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatal felhívta a Szeged Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Gyámhivatalát, hogy az édesapa hozzájuk érkezett, nagyszülői kapcsolattartás ügyében benyújtott panaszát szíveskedjenek kivizsgálni. Az elsőfokú gyámhivatal 2011. december 2-án kelt tájékoztatása szerint az elvitel jogát is magába foglaló kérelem elbírálásához az édesanya részletes nyilatkozata szükséges, amelynek beszerzése érdekében eljár. Az elsőfokú gyámhivatal álláspontja szerint a nagyszülői kapcsolattartás szabályozása tárgyában zajló eljárással kapcsolatos panasz előterjesztésére a nagyszülő jogosult. A másodfokú gyámhivatal a panasz, valamint az iratanyag áttanulmányozását követően megállapította, hogy az eljárás során a jogszabályi rendelkezések nem minden esetben érvényesültek maradéktalanul. A másodfokú gyámhivatal felhívta az elsőfokú gyámhivatal figyelmét az eljárási jogszabályok megfelelő alkalmazására. Egyidejűleg tájékoztatta a panaszost az irányadó jogi szabályozásról és lehetőségekről.

2011. december 2-án a Szeged Megyei Jogi Város Polgármesteri Hivatal Gyámhivatal jogsegéllyel fordult Makó Város Polgármesteri Hivatal Gyámhivatalához és kérte, hogy ismertesse az édesanyával a nagyszülők kapcsolattartásra vonatkozó kérelmét, valamint nyilatkoztassa őt a tárgyi ügyben. A 2011. december 28-án teljesített kérelemből kiolvashatóan az édesanya akként nyilatkozott, miszerint az édesapa számára biztosított kapcsolattartási időtartamon belül tarthatják a nagyszülők a kapcsolatot az unokájukkal, azonban ahhoz nem járult hozzá, hogy a gyermeket külföldre vigyék.

2012. május 14-én kelt feljegyzés tanúsága szerint a szegedi gyámhivatal telefonon, rövid úton tájékoztatta a panaszost, hogy szüleinek nyilatkoznia kell az édesanya által elmondottakra, ezért várják a jelentkezésüket az időpont egyeztetésére.

A gyámhivatali iratanyag tanúsága szerint a Szegedi Városi Bíróság előtt eljárás volt folyamatban a szülők között a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában 2012. március 28. napjától 2013. július 9. napjáig, amikor is a per szünetelés folytán megszűnt. Az eljárás során számos alkalommal megkísérelték a felek egyezség megkötését, azonban a próbálkozások eredményre nem vezettek. 2013. szeptember 4-én érkezett a szegedi gyámhivatalba az apai nagymama nyilatkozata, melyben kérte a gyámhivatal tájékoztatását az eljárásról, illetve kérte, hogy az esetleges határozatot küldje meg a gyámhivatal a részére, illetve közölje a döntéshozatal elmaradásának az okát. 2013. november 6-án az édesapa személyes nyilatkozatában ismételten kérte, hogy az őt megillető kapcsolattartási időszakban legyen a nagyszülői kapcsolattartás is szabályozva, illetve legyen jogosult a gyermeket külföldre vinni. Később akként módosította a kérelmét, hogy ne az őt megillető időből legyenek jogosultak a nagyszülők a kapcsolattartásra. 2013. november 25-én az édesapa benyújtotta a gyámhivatalnak a nagyszülők által november 17-én írt kérelmet, miszerint várják a több mint 2 éve beadott, nagyszülői kapcsolattartás szabályozására irányuló kérelmük elbírálását. 2013. december 4-én és 2014. január 8-án is sor került az édesapa személyes meghallgatására a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában. 2013. december 9-én kelt végzésben a szegedi gyámhivatal személyes meghallgatásra idézte a szülőket 2014. január 8-ára. 2014. február 19-én kelt végzésében a szegedi gyámhivatal lakcímváltozás folytán beállt illetékesség hiányában a teljes iratanyagot áttette a makói gyámhivatalhoz. 2014. április 2-án sor került az apa, 2014. április 11-én az anya személyes meghallgatására.

2014. április 3-án a nagyszülők írásbeli kérelmet nyújtottak be a kapcsolattartás szabályozására vonatkozóan. A makói gyámhivatal 2014. május 15-én kelt határozatában szabályozta a nagyszülői kapcsolattartást. E szerint a nagyszülők a folyamatos apai kapcsolattartás időtartamán belül minden hónapban az egyik hétvégén, valamint az időszakos kapcsolattartás keretén belül annak fele időtartamában jogosultak mindenkor lakóhelyükön a kapcsolattartásra. Az édesanya fellebbezése folytán eljáró másodfokú gyámhivatal jogerős határozata az elsőfokú döntés érdemi részét nem érintette. A makói gyámhivatal előtt a kapcsolattartás pótlása, illetve végrehajtása tárgyában a jelentés megszövegezéséig több eljárás is folyamatban van, így rendszeres a felek meghallgatása, iratok pótlása, csatolása, valamint rendre születnek első- és másodfokú határozatok is.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró gyámhivatalra kiterjed vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosja tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt 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.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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.

A gyermek a 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 kötelességét 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.

Ez az alaptétel megtalálható a Gyermekjogi Egyezmény Preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek – figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára – különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az Alkotmánybíróóság gyakorlata szerint is a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel). Az AB álláspontja szerint a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.

III. Az ügy érdemében

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye 9. cikkének 3. pontja kimondja, hogy „Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a mindkét szülőjétől vagy ezek egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével, kivéve, ha ez a gyermek mindenek felett álló érdekével ellenkezik.”

A Polgári Törvénykönyv (új Ptk.) 4:178. § (1) alapján a gyermeknek joga, hogy különélő szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn. A gyermeket nevelő szülő vagy más személy köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani. A (2) bekezdés szerint a gyermekétől különélő szülő – ha a bíróság vagy a gyámhatóság eltérően nem rendelkezik – jogosult és köteles gyermekével kapcsolatot tartani. A 4:179. § (1) értelmében a kapcsolattartásra a nagyszülő, a testvér és – ha a szülő és a nagyszülő nem él vagy a kapcsolattartásban tartósan akadályozva van, vagy a kapcsolattartási jogát önhibájából nem gyakorolja – a gyermek szülőjének testvére és szülőjének házastársa is jogosult. A 4:180.§ alapján a kapcsolattartási jog magában foglalja a gyermekkel való személyes találkozást, a gyermeknek a lakóhelyéről vagy a tartózkodási helyéről rendszeresen, meghatározott időtartamra történő elvitelét, a gyermekkel időszakonként, elsősorban az oktatási szünetek és a többnapos ünnepek időszakában való huzamos együttlétet, és kiterjed a kapcsolat személyes találkozás nélküli fenntartására. A (2) bekezdés szerint a kapcsolattartás joga – ha a bíróság vagy a gyámhatóság a gyermek érdekében eltérően nem rendelkezik – az (1) bekezdésben foglalt keretek között kiterjed a gyermek meghatározott időtartamú külföldre vitelére is.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 68. § (1) szerint, ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi. A (3) alapján a védelembe vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a gyámhatóság a gyermek részére a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját rendeli ki és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz. A Gyer. 27. § szerint a kapcsolattartás célja, hogy a gyermek és kapcsolattartásra jogosult személy (a szülő, a nagyszülő, a testvér, továbbá – ha a szülő és a nagyszülő nem él, illetőleg a kapcsolattartásban tartósan akadályozva van, vagy kapcsolattartási jogát önhibájából nem gyakorolja – a gyermek szülőjének testvére, valamint szülőjének házastársa) közötti családi kapcsolatot fenntartsa, továbbá a kapcsolattartásra jogosult szülő a gyermek nevelését, fejlődését folyamatosan figyelemmel kíséresse, tőle telhetően segítse. A Gyer. 27. § (3) bekezdés szerint a folyamatos kapcsolattartás magában foglalja a gyermekkel a gyermek szokásos tartózkodási helyén való személyes találkozást (meglátogatás), a gyermeknek a szokásos tartózkodási helyéről rendszeresen, meghatározott időtartamra, a visszaadás kötelezettségével történő elvitelét, meghatározott időtartamú külföldre vitelét, és a gyermekkel személyes találkozás nélkül történő rendszeres kapcsolattartást – így különösen a levelezést, a telefonkapcsolatot, illetve az informatikai eszköz útján való kapcsolatot –, az ajándékozást és a csomagküldést. A (4) bekezdés alapján az időszakos kapcsolattartás magában foglalja a gyermekkel a tanítási szünetek és a többnapos ünnepek időszakában való huzamos együttlétet, a külföldre vitel lehetőségével vagy annak a gyermek érdekében való kizárásával. A Gyer. 29. § (1) értelmében a gyámhivatal vita esetében – a Ptk. 4:181. § (2) bekezdésében meghatározottak figyelembevételével – bármelyik fél kérelmére dönt a kapcsolattartásról vagy annak megváltoztatásáról, kivéve, ha a szülő és a gyermek kapcsolattartásának megállapítása a Ptk. 4:181. § (1) bekezdése szerint a bíróság hatáskörébe tartozik. A Gyer. 29/A. § alapján a gyámhivatal a kapcsolattartást elsősorban tárgyalás megtartása során, a gyermeket gondozó szülő vagy más személy (a továbbiakban együtt: kapcsolattartásra kötelezett) és a kapcsolattartásra jogosult egyezségével törekszik rendezni. Egyezség hiányában a gyámhivatal – a kapcsolattartás céljának megfelelően – a Ptk. 4:181. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok alapján, a kapcsolattartásra jogosult és a kapcsolattartásra kötelezett méltányos érdekére, körülményeire, valamint a gyermek korára, egészségi állapotára, tanulmányi előmenetelére tekintettel, a gyermek érdekében dönt.

A Ket. 33. §-ának 2011. augusztus 22-én hatályos szövege szerint az *első fokú döntést az eljárás megindulásától számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről*. Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a jogsegélyeljárás, a szakértői vélemény elkészítésének időtartama, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

A Ket. 50. § alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást. A Ket. 21. § (6) bekezdése alapján, *ha a hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság a megelőzés alapján már eljár, vagy más hatóság előtt eljárás van folyamatban, saját eljárását megszünteti, illetve szükség esetén a döntést visszavonja, és erről szóló döntését a korábban eljár, illetve a folyamatban lévő ügyben eljáró hatósággal és az ügyféllel közli*.

A rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy a gyámhivatalhoz 2011. augusztus 22-én nyújtott be első alkalommal kérelmet a nagyszülő a kapcsolattartás szabályozása érdekében. A Szegedi Városi Bíróság 2010. október 5-én kelt ítéletével szabályozta – egyebek mellett – a kapcsolattartás rendjét és módját, tehát a Polgári Törvénykönyv akkor hatályos rendelkezése szerint tárgyi időszakban az újraszabályozás a bírság hatáskörébe tartozott. A felek erről történő értesítése, illetve az eljárás megszüntetése helyett a szegedi gyámhivatal bizonyítási eljárás keretében folytatta le a felek meghallgatását, valamint rendre összemosta a nagyszülői kapcsolattartásra irányuló kérelmeket a kapcsolattartás végrehajtásával. Itt kívánom megjegyezni, hogy a kapcsolattartás végrehajtása körében csatolt iratok, illetve abban az eljárásban tanúsított ügyféli magatartás nem képezik jelen vizsgálat tárgyát, hiszen egyrészt arra irányulóan nem érkezett állampolgári panasz, másrészt folyamatban lévő közigazgatási eljárás kivizsgálására az ombudsmani hivatal egyéb feltételek megléte esetén sem rendelkezik hatáskörrel.

A szegedi gyámhivatal által csatolt iratok tanúsága szerint a Szegedi Városi Bíróság előtt 2012. március 28. napjától 2013. július 9. napjáig volt folyamatban eljárás. Ebben az időszakban foganatosított gyámhivatali eljárási cselekmények tehát nem relevánsak, mert az eljárás megszüntetésének lett volna helye. A nagyszülő 2013. szeptember 4-én és november 25-én ismételt kérelmet nyújtott be a szegedi gyámhivatalhoz a kapcsolattartás szabályozása érdekében. A határozat meghozatala elmulasztásának nem lehet elfogadható indoka sem az újabb ügyintézőkre való szignálás, sem a magas ügyiratforgalom, sem a mentori rendszer bevezetése, sem a létszámhiány. A jogszabályváltozások miatt esetlegesen a gyámhivatalra háruló többlet feladatok nem eredményezhetik az eljárások ilyen mértékű elhúzódását, mint ahogyan adott esetben a panaszos együttműködésének hiánya sem.

A szegedi gyámhivatal a kapcsolattartás kérdésében 2014. február 19. napjáig döntést nem hozott annak ellenére, hogy a másodfokú gyámhivatal korábban már felhívta a figyelmét az eljárási határidők betartására. Az ügyet a Csongrád Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala jogerős döntése zárta le, amely helyben hagyta a makói gyámhivatal nagyszülői kapcsolattartást engedélyező döntését. Az apai nagypapa a döntés kézhezvétele előtt meghalt.

Mindebből következően megállapítottam, hogy az eljárás elhúzódása visszásságot idéz elő a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben. Megállapítom továbbá, hogy az új Ptk. és a Gyer. hivatkozott rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása sérti a gyermek legfőbb, mindenek felett álló érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, ezáltal a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő.

A visszásság megállapítása mellett megjegyzem, hogy a kapcsolattartási ügyekben folytatott eljárásokban, amikor mindkét szülő, a másik szülő veszélyeztető magatartását hangsúlyozva folyamatosan bizonyítási eljárást (tanúk meghallgatása, iratok beszerzése stb.) indítványoz, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, az eljáró hatóság a gyermek legfőbb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja csak meghozni.

Végül – hangsúlyozva, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény vizsgálati lehetőségemet a hatóságokra korlátozza, intézkedési lehetőségem magánszemélyekkel szemben akkor sincs, ha a rendelkezésemre álló adatok alapján a gyermek alapvető jogainak érvényesülését magánszemély sérti, vagy azok érvényesülését gátolja – mint a gyermeki jogok érvényesüléséért (is) felelős ombudsman elengedhetetlennek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye és a Ptk. egyaránt rögzítik a gyermek jogát a különélő szülőjével, nagyszülőjével való közvetlen és személyes érintkezéshez. A Ptk. a különélő szülőt nem csupán jogosítja, de kötelezi is a gyermekével való kapcsolattartásra. A gyermeket gondozó szülőt pedig kötelezi a zavartalan kapcsolattartás biztosítására. A Legfelsőbb Bíróság (jelenleg Kúria) elvi élel mutatott rá, hogy a házasság vagy élettársi közösség felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért. A házasság vagy élettársi közösség felbontása ennél fogva nem járhat azzal a következménnyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse. Mind a szülőnek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, a gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Véleményem szerint a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől. A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, illetőleg a kapcsolattartási konfliktusok miatt folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését, szociális készségeinek kialakulását. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége. Álláspontom szerint a felhívott alapjog érvényesülése szempontjából a szülők együtt/vagy különélése nem bír jelentőséggel, a családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért a szülők egyaránt felelősek.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét*, hogy eljárásai és döntései során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2014. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4278/2014. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-3937/2013)**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos előadta, hogy tartozása állt fenn; ennek behajtása érdekében a hitelező végrehajtási eljárást indított ellene. Az eljáró végrehajtó elsőként a panaszos bankszámlája terhére nyújtott be átutalási megbízást, ezt követően a panaszos a fennmaradó tartozást elutalta a végrehajtó bankszámlájára. Ennek ellenére újból végrehajtási intézkedés történt mind a munkabér mind a bankszámlán lévő pénzösszeg terhére, a fennálló tartozást jóval meghaladó összegben.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a/ pontja alapján megkerestem a hatáskörrel rendelkező önálló bírósági végrehajtót. A 2013. szeptember 17-én kelt megkeresésre az önálló bírósági végrehajtó nem válaszolt, ezért az AJB-3937/2013 számú jelentésben felkértem a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva intézkedjen annak érdekében, hogy a megkeresésnek a végrehajtó tegyen eleget. A jelentés kézbesítése után a végrehajtó rendelkezésemre bocsátotta az ügy iratanyagát és érdemben válaszolt a megkeresésre.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

A megállapított tényállás

A beadványozó fennálló tartozásának érvényesítése érdekében az önálló bírósági végrehajtó 2013. március 18-án kelt, 85.000 Ft hatósági átutalási megbízást adott ki. A hatósági átutalási megbízás részbeni eredményességként 38.719 Ft-ot utalt el a hitelintézet a végrehajtónak 2013. április 19-én. A panaszos 2013. május 7-én befizette a fennmaradó összeget, 46.282 Ft-ot, mely összeg megérkezett a végrehajtó számlájára. Az önálló bíróság végrehajtó mindeközben a 2013. május 2-án kelt letiltásban felkérte az adós munkáltatóját, hogy az adós munkabéréből a fennálló követelést vonja le. A letiltás a postai feladószelvény szerint május 21-én lett postázva és azt a munkáltató május 24-én vette át. A letiltásról a végrehajtó értesítette az adóst is, a levél részére is május 21-én került postázásra.

A végrehajtó május 10-én kelt felhívásban 40.000 Ft hatósági átutalási megbízást is kiadott az adós pénzforgalmi számláját vezető hitelintézetnek.

A panaszos a letiltás átvételkor (2013. május 22.) azonnal jelezte a végrehajtó felé, hogy korábban már megfizette a teljes tartozást, ezt követően a végrehajtó gondoskodott a korábban tévesen levont összeg visszautalásáról, illetve a végrehajtást kérő részére a követelést fennmaradó részének elutalásáról, melyet egy 2013. május 7-én kelt „intézkedés kiutalás iránt” irat tartalmaz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó, míg a d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület hatóságnak minősül. A Vht. 250. § (1) bekezdése szerint a kamara köztestület, és az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt a kinevezésével, illetve a végrehajtó-helyettesi vagy végrehajtó-jelölti névjegyzékbe történő felvételével a kamara tagjává válik.

A fentiek értelmében az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB. határozat]”

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy tekintetében

A Vht. 7. § (1) bekezdése tartalmazza a fokozatosság elvét a végrehajtási eljárásban, mely szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg az adós munkabéréből, kell behajtani. Ha előre látható, hogy a követelést a munkabérre, illetőleg a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A Vht. keretei között a végrehajtást kérő rendelkezésétől függ, hogy az adós milyen jellegű vagyontárgyából kívánja követelésének végrehajtását. A bíróság a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazása céljából a végrehajtást kérő rendelkezésétől az adós érdekében eltérhet.

A Vht. 58. § (1) bekezdése alapján, ha az adós a végrehajtó helyszíni eljárása alkalmával, illetőleg a végrehajtható okirat postai kézbesítésétől számított 15 napon belül nem fizette meg a tartozását, a végrehajtó az adós munkabérét letiltja, és ilyen módon lefoglalja. A letiltásban a végrehajtó felhívja az adós munkáltatóját, hogy az adós munkabéréből a letiltásban feltüntetett összeget vonja le, és – a felhívásnak megfelelően – fizesse ki a végrehajtást kérőnek, illetőleg kivételesen utalja át a végrehajtói letéti vagy más számlára. A végrehajtó a letiltást megküldi a munkáltatónak és a feleknek.

A Vht. 79/A. § (1) bekezdése alapján a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeg teljes összegben végrehajtás alá vonható, kivéve a természetes személyt megillető pénzösszegeket, amelyek végrehajtás alá vonása a Vht.-ben meghatározott eltéréssel történik.

A rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy a végrehajtó panaszos 2013. május 7-én elutalt 46.282 Ft-os teljesítését figyelmen kívül hagyva 2013. május 21-én letiltást adott ki az adós munkáltatójának, május 10-án pedig ismét hatósági átutalási megbízást bocsátott ki az adós bankszámlájának terhére.

A 45-ös sorszámú végrehajtói ügyirat szerint az adós 46.282 Ft összegű befizetése május 7-én megérkezett a végrehajtó bankszámlájára. Nem egyértelmű, hogy a 43-as számú, 2013. május 7-én kelt végrehajtói iratban hogyan rendelkezhet a túlfizetés adós részére történő visszautalásról a végrehajtó, hiszen akkor még sem a munkabér letiltás sem a hatósági átutalási megbízása útján nem érkezett meg befizetés a végrehajtó letéti számlájára, amely a túlfizetést eredményezte volna (az egyik május 21-én a másik május 10-án került kiadásra). A rendelkezésemre álló iratokból nem állapítható meg, hogy a végrehajtó ténylegesen mikor rendelkezett a kiutalásról.

Mindezek alapján megállapítom, azzal, hogy az önálló bírósági végrehajtó figyelmen kívül hagyta azt a tény, hogy az adós a tartozását kiegyenlítette, és ennek ellenére további végrehajtási cselekményeket foganatosított a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajb. 32. §-a alapján

- felkérem az önálló bírósági végrehajtót, hogy a jövőben a végrehajtási cselekmények fogantatása előtt győződjön meg a fennálló követelés pontos összegéről;
- felkérem továbbá a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara elnökét, hogy felügyeleti jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket a hasonló mulasztások elkerülése érdekében.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4325/2014. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-4567/2012)**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos előadta, hogy mint végrehajtást kérő a végrehajtási munkadíj ill. készkiadás és költségátalány előlegének 2010. március 25.-én történt befizetése óta ügyében az önálló bírósági végrehajtó semmilyen intézkedést nem tett, sem a feltüntetett telefonszámokon, sem személyesen nem elérhető. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a/ pontja alapján megkerestem a hatáskörrel rendelkező önálló bírósági végrehajtót. A 2013. február 19-én kelt megkeresésre az önálló bírósági végrehajtó nem válaszolt, ezért az AJB-4567/2012 számú jelentésben az alapvető jogok biztosa felkérte a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva intézkedjen annak érdekében, hogy a megkeresésnek a végrehajtó tegyen eleget. A jelentés kézbesítése után a végrehajtó rendelkezésemre bocsátotta az ügy iratanyagát és érdemben válaszolt a megkeresésre.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

A megállapított tényállás

A végrehajtási költségek megelőlegezése után a hatáskörrel rendelkező önálló bírósági végrehajtó végrehajtási cselekményeket foganatosított. Az önálló bírósági végrehajtót a Budapest Környéki Törvényszék mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság 2011. július 16-án kelt határozatával a fegyelmi eljárás időtartalmára annak jogerős befejezéséig felfüggesztette. A 2012. október 28-án kelt megkeresésre az önálló bírósági végrehajtó tartós helyettese válaszolt, aki jelezte, hogy helyettesként 2011. július 28-ától 2012. március 12-éig látta el a végrehajtói feladatokat. Tájékoztatott továbbá arról, hogy a felfüggesztett végrehajtó a nála folyamatban lévő ügyeket nem adta ügyintézésre. Ennek következtében a panaszos ügyében a rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy 2011. június 7-től 2012. október 1-jéig nem történt végrehajtási cselekmény a követelés érvényesítése érdekében.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó, míg a d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület hatóságnak minősül. A Vht. 250. § (1) bekezdése szerint a kamara köztestület, és az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt a kinevezésével, illetve a végrehajtó-helyettesi vagy végrehajtó-jelölti névjegyzékbe történő felvételével a kamara tagjává válik. A fentiek értelmében az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB. határozat]”

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy tekintetében

A Vht. 292. § (1) bekezdés értelmében az elsőfokú fegyelmi tanács az eljárás alá vont személyt felfüggeszti a hivatalából, ha a büntetőeljárás során az eljárás alá vont személyt előzetes letartóztatásba vagy házi őrizetbe helyezték, illetve vele szemben lakhelyelhagyási tilalmat vagy ideiglenes kényszergyógykezelést rendeltek el, illetőleg ha a fegyelmi vagy a büntetőeljárás során a felfüggesztés más fontos okból indokolt. A felfüggesztésre a feljelentő, valamint a miniszternek vagy a kamarának a képviselője indítványt tehet, továbbá azt a bíróság hivatalból is elrendelheti.

Ha a felfüggesztést a miniszter és a kamara elnöke is kérte, a fegyelmi tanács haladéktalanul megindítja a fegyelmi eljárást, és az eljárás alá vont személyt felfüggeszti a hivatalából. Ha ilyen kérelmet a fegyelmi eljárás során terjesztettek elő, a felfüggesztést szintén haladéktalanul el kell rendelni. A fegyelmi tanács a felfüggesztésről azzal a rendelkezéssel értesíti a végrehajtó letéti számláját vezető pénzforgalmi szolgáltatót, hogy a letéti számláról a számlavezető végrehajtó rendelkezésére ne teljesítsen kifizetést. A felfüggesztés tárgyában hozott határozatot kézbesíteni kell az eljárás alá vont személynek, az indítványt előterjesztőnek, továbbá a miniszter és a kamara képviselőjének. Az eljárás alá vont személy, továbbá a miniszternek és a kamarának a képviselője a határozat ellen a kézbesítésétől számított 15 napon belül fellebbezést nyújthat be, amelynek nincs halasztó hatálya. A fellebbezésről a másodfokú fegyelmi tanács 8 napon belül határoz.

A Vht. 240/A. § (1) bekezdése alapján, ha a végrehajtó szolgálata megszűnik vagy helyettesítésére tartóst helyettesítést rendeltek ki, a végrehajtó, végrehajtási iratok birtokló személy a szolgálatba lépő új végrehajtó vagy a tartós helyettes részére átadja a folyamatban lévő és befejezett végrehajtási ügyek iratait, a végrehajtási ügyek nyilvántartásait tartalmazó iratokat, valamint a végrehajtási ügyek és nyilvántartások számítógépes adathordozón rögzített adatait tartalmazó eszközöket, amelyeket az átvételre jogosult köteles átvenni. A végrehajtói állásra kirendelt tartós helyettesnek rendelkezési joga van a helyettesített végrehajtó letéti számlája felett.

Ha a tartós helyettes saját iroda működtetésével látja el a helyettesítést, a végrehajtói letéti számla tulajdonosa átadhatja a letéti számlán kezelt pénzüsszeget a tartós helyettesnek, ha pedig a megüresedett végrehajtói álláshelyre új végrehajtót neveztek ki, a letéti számlán kezelt összegeket átadja a szolgálatba lépő végrehajtónak. A végrehajtási iratokat birtokló személy köteles lehetővé tenni az átvevő személy számára azt, hogy az átadás céljából a végrehajtó irodájába belépjen, valamint iratait és nyilvántartásait megvizsgálja. A végrehajtási iratokat átvevő személy az átvételt igazolja.

A rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy a felfüggesztett végrehajtó az iratokat nem adta át a helyettesítésre kijelölt önálló bírósági végrehajtónak. Ennek következtében a folyamatban lévő ügyekben a végrehajtást kérők illetve adósok nem tudtak kapcsolatba lépni a végrehajtóval, a végrehajtási eljárások a végrehajtónak felrőható okból körülbelül 10 hónapig „szüneteltek”, mely akadályozta a panaszost követelése érvényesítésében.

Szeretném hangsúlyozni, hogy az önálló bírósági végrehajtók közhatalmat gyakorolnak, eljárásaik során végső soron az adós vagyonának tárgyain fennálló tulajdonjogának teljes elvonása történik meg, így indokolt, hogy ez megfelelően kidolgozott, pontos és alkotmányosan kielégítő garanciális szabályok keretei között történjen, akkor is, ha az adós elleni végrehajtás alapja éppen az, hogy jogsértő módon nem teljesítette valamely kötelezettségét (nem teljesített önként).

Az alkotmányos követelményeket kielégítő jogi szabályozás és az ennek megfelelő jogalkalmazás nem csak az adós, de a végrehajtást kérő érdekeit is szolgálja, mivel csak az ilyen szabályozás biztosíthatja a végrehajtást kérő érdekeinek a védelmét is.

Az alkotmányos követelmények közé tartozik *az eredményesség elve* is, amely az Alkotmánybíróság idézett 46/1991. (IX. 10.) AB határozata szerint a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik, és végső soron a jogbiztonság és az alkotmányos rend érvényesülésének egyik garanciája. Megítélésem szerint az eljárások eredményességét nem befolyásolhatja a végrehajtást kérőn és adóson kívül álló, az önálló bírósági végrehajtónak felróható mulasztás.

Mindezek alapján megállapítom, azzal, hogy a tevékenységében felfüggesztett önálló bírósági végrehajtó a Vht. 240/A § rendelkezést figyelmen kívül hagyva a végrehajtási iratokat a helyettesítésre kijelölt végrehajtónak nem adta át, és ezzel akadályozta a folyamatban lévő eljárások folytatását, azt, hogy a végrehajtást kérő a követeléséhez juthasson, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján

- felkérem az tevékenységében felfüggesztett önálló bírósági végrehajtót, hogy a jövőben a jogszabályi rendelkezéseket betartva járjon el tevékenysége során.
- felkérem továbbá a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara elnökét, hogy felügyeleti jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket a hasonló mulasztások elkerülése érdekében.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4971/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A Dunántúli Napló 2014. október 2-án megjelent „*Disznók mellett éltek a gyerekek, a szüleik kínozták őket*” című cikkéből értesültem arról, hogy egy Baranya megyei kistelepülésen élő gyermekeket a szüleik kínozták és szexuális tárgyként tekintettek rájuk. A sajtóhír szerint a gyermekeket 2013 májusában a gyermekjóléti szolgálat javaslatára kiemelték a családból és nevelőszülőkhöz helyezték. A gyermekek a velük történeteket elmondták a nevelőszülőnek, aki feljelentést tették, a szülők 2014 márciusától vannak előzetes letartóztatásban.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdése a gyermeki jogok védelmére kötelezi az alapvető jogok biztosát.

Tekintettel arra, hogy a sajtóhír alapján felmerült a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján – a vonatkozó dokumentumok egyidejű bekérése mellett a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) vezetőjét a családot gondozó gyermekjóléti szolgálat tevékenységének, valamint a gyámhivatal eljárásának vizsgálatára kértem fel.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

– A gyermek 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)

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény),

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.),

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.),

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.),

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NMr.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a következő tényállás rögzíthető.

1. A gyermekek édesanyját a gyámhivatal 1999-ben, 16 éves korában átmeneti nevelésbe vette. A nevelésbe vételt a gyámhivatal 2000 októberében szüntette meg, ugyanis a lányt jövendő anyósa családjába fogadta.

A fiatalok összeházasodtak, 2001-ben, 2002-ben, 2003-ban 2004-ben, 2006-ban és 2008-ban gyermekeik születtek. A házaspár 2004 őszen született kisfia 8 hónapos korában, fertőzés következtében elhunyt.

A családot a gyermekjóléti szolgálat alapellátásban 2005. augusztus 1-jétől gondozta. A családgondozó 2005 októberében – az akkor a családban élő 3 gyermek elhanyagolására, a család anyagi problémáira, továbbá lakhatási körülményeire tekintettel – védelembe vételi javaslatot tett. Az ügyben a jegyző 2005. december 8-án tárgyalást tartott. A tárgyaláson a szülők nem jelentek meg. A családgondozó, a védőnő és az óvónő javaslatára a jegyző a gyermekeket 2006. január 4-én védelembe vette.¹ A védelembe vétel éves felülvizsgálata tárgyában indított eljárás során a családgondozó esetkonferencia összehívására tett javaslatot.

A 2006. december 5-én megtartott esetkonferencia résztvevői javaslata alapján a gyermekek védelembe vételét a jegyző 2006. december 13-án kelt határozatával megszüntette. A családot ezt követően a gyermekjóléti szolgálat az alapellátás keretében gondozta tovább. A gyermekek ismételt védelembe vételére – a családgondozó javaslatára – 2008. október 1-jén került sor. A védelembe vétel oka a lakás higiénés állapota, a gyermekek fejtevéssége, továbbá az volt, hogy az apa több alkalommal a gyermekek előtt bántalmazta a feleségét. A családgondozó 2010. január 25-én jelezte, hogy a családban baleset történt, az egyik gyermek égési sérüléseket szenvedett. A jegyző még ezen a napon eljárást indított a védelembe vétel felülvizsgálata tárgyában.

A felülvizsgálat során megállapítást nyert, hogy a szülők a házba a vizet bevezették, áramtartozásukat rendezték, a gyermekek azonban továbbra is elhanyagoltak, tetvesek. A jegyző a 2010. április 26-án kelt határozatával a gyermekek védelembe vételét fenntartotta. A családgondozó 2010. június 2-án javasolta a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését. A szolgálatához ugyanis jelzés érkezett arra vonatkozóan, hogy a gyermekek több hete a kukából étkeznek. A családgondozó látogatásakor a hűtőszekrény teljesen üres volt, élelmiszert a lakásban nem talált, rendetlenség és kosz volt. Az óvoda és az iskola is több alkalommal jelezte, hogy a gyermekek koszosak, tetvesek. A feljegyzés szerint a családgondozó által vitt ruhákat a szülők elégették. A jegyző a gyermekeket 2010. június 7-én ideiglenes hatállyal édesapjuk testvéréhez helyezte.

Az ideiglenes hatályú elhelyezést felülvizsgáló gyámhivatal a házaspár négy gyermekének ideiglenes hatályú elhelyezését 2010. július 7-én megszüntette, a gyermekeket szüleikhez visszahelyezte. A környezettanulmány szerint a szülők a lakást rendbe tették (bevakolták, kifestették, az ablakokat beüvegezték, bebútorozták, a víz és áramellátás volt a lakásban). A családgondozó és a védőnő erre tekintettel – utolsó esélyként – javasolta a gyermekek, védelembe vételének fenntartása melletti hazaadását. A gyámhivatal a szülők kérésének helyt adva hozzájárult legidősebb gyermekük apai nagyszülő általi családba fogadásához. A jegyző a családba visszahelyezett négy gyermeknek a védelembe vételét 2010. szeptember 21-én kelt határozatával fenntartotta, a családba fogadott gyermeknek a védelembe vételét megszüntette. A szülők kérésére a gyámhivatal 2011 márciusában megszüntette legidősebb gyermekük családba fogadását és öt szüleikhez visszahelyezte.

2012-ben a családgondozó a családot hetente látogatta, a velük foglalkozó szakemberekkel havonta konzultált. A három legidősebb gyermek speciális szakiskolába került, hét közben kollégiumban voltak.

2012 márciusában a 2003-ban született gyermek iskolája esetjelző lapot küldött a gyermekjóléti szolgálatnak a fiú igazolatlan hiányzásai miatt. A családgondozó a jelzést követően felkereste a családot, intézkedéseiről visszajelző lapot küldött, és kérte az iskolát jelezze, hogy a gyermek eleget tesz- e tankötelezettségnek.

¹ A védelembe vétel 2012. december 31-éig a települési önkormányzat jegyzőjének feladatkörébe tartozott. (Gyvt. 68. § (1) bekezdés, hatályos 2012. december 31.)

A házaspárnak 2012 augusztusában újabb gyermeke született. A gyermekek védelembe vételének felülvizsgálatára az ügyben 2013 januárjától illetékes gyámhivatal indított eljárást 2013. január 24-én. A hatóság a 2013. február 20-án kelt határozatával a hat gyermeknek a védelembe vételét fenntartotta. 2013 januárjában a család egyik leánygyermekének iskolája jelezte a gyermek többszöri tetvességét, továbbá azt, hogy gyakran koszosan és ápolatlanul jár iskolába, 2013 februárjában a 2003-ban született fiú igazolatlan mulasztásáról ismét jelzést küldött az iskola. A családgondozó írásban jelezte vissza az iskolának intézkedéseit.

A védőnő javaslatára a gyámhivatal 2013. május 8-án a gyermekeket ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezte. A gyermekek családból való kiemelését az indokolta, hogy a szülők az alapvető higiéniai és biztonsági elvárásokat sem tartották be. A család disznója a házban élt, a gyermekekkel együtt aludt, a lakásban és az ágyban üritett. A szomszédok jelzése szerint a család romlott húst fogyaszt, a 11 éves kislány még nem ágytisztá, kivizsgálása érdekében a szülők nem közreműködők, az iskolás gyermekek igazolatlanul mulasztanak. A gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését követően a családgondozó szóban jelezte, hogy a család lakókörnyezetében bántalmazásról is beszéltek. Erre tekintettel a gyámhivatal kérte, hogy a szakértői vizsgálat a bántalmazásra is terjedjen ki. A rendelkezésemre álló iratok szerint *a gyermekek családból való kiemeléséig bántalmazásukról semmiféle jelzés nem érkezett*, a velük kapcsolatban álló szakemberek (családgondozó, pedagógusok, gyámügyi ügyintézők) bántalmazás jegyeit nem észleltek rajtuk, arról tudomásuk nem volt. A gyámhivatal a gyermekeket 2013. július 8-án átmeneti nevelésbe vette. A szakértői vélemény szerint a gyermekek folyamatos elhanyagolásról és rendszeres bántalmazásról, a szülők alkoholizálásáról számoltak be a vizsgálat során, ezért a szülők elleni vizsgálat indítása javasolt. A gyámhivatal kiskorú veszélyeztetése büntette alapos gyanúja miatt feljelentést tett a szülők ellen. A rendőrség az eljárást megindította. A gyermekek először 2013 novemberében mondták el nevelőszülőjüknek, hogy szüleik szexuálisan is bántalmazták őket. A nevelőszülő az ügyben rendkívüli gyámi beszámolót nyújtott be gyámhivatalnak, intézkedést, valamint a kapcsolattartás szüneteltetését kérte. A gyámhivatal az eseményekről való tudomásszerzést követően feljelentést tett, ezzel egyidejűleg elrendelte a szülők kapcsolattartási jogának egy évi szüneteltetését. A szülők 2014 márciusa óta előzetes letartóztatásban vannak. Az ügyész a vádiratot a bíróságra benyújtotta, a bíróság az első tárgyalást 2015 januárjára tűzte ki. 2014. október 14-én az anya újabb gyermeket szült, a kislány nevelőszülőhöz került.

2. Megkeresésemre adott válaszában a szociális és gyámhivatal vezetője arról is tájékoztatót, hogy az ügyben az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya vizsgálat lefolytatását rendelte el. A vizsgálat a járási gyámhivatal és a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai (védőnő, gyermekorvos, pedagógusok, gyermekjóléti szolgálat) tevékenységének és felelőségének feltárására irányult.

A szociális és gyámhivatal az ügyben *koordinációs értekezletet* hívott össze. Az értekezleten a szociális és gyámhivatal vezetője, alapellátási szakreferense, ügyintézője, a kollégista gyermekek iskolájának igazgatója, gyermekvédelmi felelőse, osztályfőnökei, a speciális iskolába járó gyermekek osztályfőnökei és az óvodavezető vett részt. A körzeti védőnő írásbeli tájékoztatás szerint 2014 januárjában került a körzetbe, erre tekintettel az ügyben nem tudott érdemben nyilatkozni. A koordinációs értekezleten elhangzottak szerint a pedagógusok előtt a gyermekek elhanyagolása, a család nem megfelelő körülményei ismertek voltak, azt folyamatosan jelezték a gyermekjóléti szolgálatnak, a gyermekeken bántalmazás jeleit azonban sohasem észlelték. Az egyik kollégista gyermek osztályfőnöke elmondta, hogy a családlátogatás során tapasztaltak szörnyűek voltak, a család nem emberhez méltó körülmények között élt. Többször előfordult, hogy a kollégiumba visszaérkező gyermeket átöltöztették. Az óvodavezető elmondta, hogy a család minden gyermeke hozzájuk járt.

A gyermekek ragaszkodóak, beszédesek voltak, az anya örömmel fogadta a nevelési tanácsokat. A gyermek bántalmazására utaló jeleket sem az óvónők, sem az intézménybe hetente látogató pszichológus nem tapasztalt. A gyermekeket ápolatlanságuk miatt gyakran megfürdették, átöltöztették. Az óvoda kapcsolata a hatóságokkal rendszeres volt. Az értekezleten elhangzottak és az iratanyag áttekintését követően a szociális és gyámhivatal a *jelzőrendszer tagjai tekintetében mulasztást nem állapított meg.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gysr. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási (kerületi) gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

A vizsgálat elrendelésének indokoltságával összefüggésben lényeges kiemelni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói 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 alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme 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 – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

2. *A gyermek a 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 – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – 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 mindenkiel 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 kötelességét 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.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel).

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, amellyel Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekekkel foglalkozó és védelmüket biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. A jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség pedig nem mellőzhető. A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. A Gyermekjogi Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

III. Az ügy érdemében

1. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének egyik meghatározó alapelve a gyermek „*mindenek felett*” álló (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon alapelv elismertetése, miszerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. A részes államoknak ezt alapul véve segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

A Gyvt. fogalom meghatározása szerint a *gyermekjóléti szolgáltatás* olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

A kialakult veszélyeztetettség megszüntetésére irányuló családgondozói feladatokat az NMr. 16-18 §-ai rögzítik. Az NMr. 18. § (4) bekezdése szerint a gyermekjóléti szolgáltatnak az eset összes körülményeinek feltárása után mérlegelnie kell, hogy a kialakult veszélyeztetettség megszüntethető-e az önként igénybe vehető alapellátásokkal, vagy a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó, illetve egyéb hatósági intézkedés kezdeményezésére van-e szükség.

A gyermekjóléti szolgálat a veszélyeztetettség mértékének megfelelően javasolhatja a gyermek védelembe vételét, családból való kiemelését.² A szolgálat a védelembe vételre akkor tehet javaslatot, ha előzetesen megkísérelte a veszélyeztetett gyermek alapellátás keretében való segítségét, de az a gyermek vagy a szülő megfelelő együttműködésének hiánya miatt nem vezetett eredményre.³ A javaslattétel előtt a szolgálat – lehetőség szerint – esetkonferenciát hív össze.

A gyerek védelembe vételére akkor kerül sor, ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható. Jogszabály a védelembe vétel évenkénti – hivatalbóli – felülvizsgálatát kötelezővé teszi, felülvizsgálatra vonatkozó kérelem benyújtására azonban bármikor lehetőség van. Ha a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, a gyermek érdekében a gyermekvédelmi gondoskodás más módját kell választani.

Megállapítható, hogy a gyermekjóléti szolgálat *a családot 2005 őszétől 2013 májusáig alapellátásban, vagy védelembe vétel keretében gondozta*. A 2008. október 1-jén elrendelt védelembe vételt a jegyző hivatalból nem vizsgálta felül. A felülvizsgálati eljárást a jegyző csak a családgondozó egyik gyermek sérülésére vonatkozó jelzését követően indította meg.

A gyermekek 2010. június 7-én elrendelt és 2010. július 7-én megszüntetett ideiglenes hatályú elhelyezését követően a jegyző a családba visszakerült négy gyermek vonatkozásában a védelembe vételt fenntartotta. *Ezt követően a védelembe vétel felülvizsgálata tárgyában a jegyző eljárást nem indított*. Az ügy felülvizsgálatát a 2013 januárjától illetékes gyámhivatal végezte el.

A Gyvt. 2009. szeptember 1-jétől hatályos 68. § (5) bekezdése szerint a települési önkormányzat jegyzője haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt a szükséges intézkedések megtétele céljából, ha a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy segítséggel sem biztosítható a gyermek családi környezetben történő megfelelő gondozása, nevelése vagy a védelembe vétel már két éve fennáll és a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét nem sikerült megszüntetni.

A hatályos szabályozást kialakító törvénymódosítás részletes indoklása szerint a módosítás az értesítési kötelezettség előírásával a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszer egymásra épülését, az alrendszerek együttműködését kívánta elősegíteni. *A vizsgált esetben látható, hogy a gyermekek veszélyeztetettségének mértékét a velük foglalkozó szakemberek időközönként másként ítélték meg*. Hol elegendőnek tartották az alapellátásban való gondozást, majd a hatósági intézkedéssel elrendelt védelembe vételt, majd a gyermekek ideiglenes hatályú családból való kiemelését tartották célravezetőnek.

² Lásd Gyvt. 39. § (4) bekezdés

³ Lásd NM rendelet 20. § (2) bekezdés

Ombudsmanként annak a kifejezett gyermekvédelmi szakmai alapú megítélésére, hogy a meghozott döntések vagy azok elvetése minden esetben a gyermekek veszélyeztetettségének mértékéhez igazodtak, illetve a legjobb érdekeiknek megfelelőek voltak, *nem terjed ki a hatásköröm.*

A tényállás alapján ugyanakkor álláspontom szerint a jegyzői gyámhivatal mulasztása szerepet játszhatott a megelőző gyermekvédelmi intézkedések késlekedésében. A két éven belüli eredménytelen védelembe vétel utáni értesítési kötelezettség ugyan nem von maga után feltétlenül más, súlyosabb gyermekvédelmi intézkedést (például ideiglenes hatályú elhelyezést, nevelésbe vételt), de annak világos célja az addig megtett intézkedések áttekintése, a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntés meghozatalának elősegítése.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jegyzői gyámhatóság az értesítési kötelezettségét elmulasztotta, amivel visszasságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal előidézte a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelme bekövetkeztének a közvetlen veszélyét is.

Tekintettel azonban arra, hogy a jegyző védelembe vételi hatásköre 2012. december 31-én megszűnt, így pedig a feladatot, valamint a védelembe vett gyermekek iratanyagait 2013. január 1-jétől a járási gyámhivatalok vették át *a jegyzői gyámhatósággal szembeni ombudsmani intézkedés okafogyottá vált.*

2. Az ügy kapcsán utalnom kell arra, hogy az *AJB-1963/2014.* számú jelentésemben felkértem az emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg, hogy országos célellenőrzés keretében vizsgálja felül a gyermekvédelmi alapellátás keretében két éven túl fenntartott védelembe vételek indokoltságát. A miniszter válaszában arról tájékoztatott, hogy a védelembe vételek indokolatlan elhúzódása nem ismeretlen probléma a szaktárca számára. Egyetértett a két éven túl fennálló védelembe vételi eseteket vizsgálatának indokoltságával, valamint szükségesnek tartotta a gyakorlati végrehajtás tapasztalatainak összegezését és a további feladatok áttekintését.

Minderre tekintettel a szaktárca a 2015. évi – megyei, fővárosi kormányhivatalok szociális és gyámhivatalai számára összeállítandó – országos hatósági ellenőrzési tervbe e célvizsgálat is nevesíteni kívánta. Erre figyelemmel az eset által ismételten felvetett rendszerszintű problémák kapcsán újabb intézkedést nem kívánok tenni, ugyanakkor a célvizsgálat fontosságára ismételten ráirányítja a figyelmet.

3. Lényeges kiemelni, hogy az *AJB-7903/2013.* számú jelentésben megfogalmazott ajánlásom alapján 2014 májusára elkészült „*A gyermekvédelmi észlelő-és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan*” (a továbbiakban: módszertani útmutató) című dokumentum. A szakminisztérium a módszertani útmutatót – többek között – a szociális és gyámhivatal vezetői részvételével tartott értekezleten bemutatta és egyúttal felkérte a hivatalvezetőket arra, hogy területükön azt ismertetessék, terjesszék.

Érdeklődésemre a szociális és gyámhivatal vezetője elmondta, hogy a 2014. június 26-án tartott vezetői értekezleten a módszertani útmutatót a járási gyámhivatal vezetőivel ismertették, az anyagot az első fokú gyámhivataloknak és a gyermekjóléti szolgálatok vezetőinek elektronikus úton továbbították. A hivatalvezető tájékoztatott, hogy a 2014. december 2-ára a járási gyámhivatal vezetői számára összehívott értekezleten ismételten felhívja a figyelmet a módszertani útmutató jelentőségére, ismertetésének fontosságára.

Az áttanulmányozott dokumentumok alapján, továbbá az ügyel kapcsolatban összehívott koordinációs értekezleten rögzítettek szerint a gyermekek családból való kiemeléséig fizikai, lelki, és szexuális bántalmazásukról nem volt tudomásuk a velük kapcsolatban álló pedagógusoknak, szociális munkásoknak, hatóságoknak.

Az *AJB-2227/2010.* számú jelentésben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, melynek során kiemeltem, hogy a *gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.* A veszélyeztettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel az akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti közvetlen vagy közvetlenül. A jelzőrendszer megfelelő érzékenysége azért is fontos, mert a rossz bánásmód különböző eseteiben magas a látencia.

A Gyvt. 6. § (5) bekezdése alapján a gyermeknek joga van az emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez.

Amint azt a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek ellen elkövetett szexuális bántalmazás problémakörére fókuszáló vizsgálatomat lezáró, *AJB-2031/2011.* számú jelentésben kifejtettem, a bántalmazás különböző formái közül az egyik legnehezebben tárgyalható és kezelhető a szexuális abúzus kérdésköre. Nyilvánvalóan nehézséget okoz az emberek többségének – így a gyermekekkel foglalkozó szakembereknek is – hogy beszéljenek e problémáról. Mindemellett, elfogadhatatlan, hogy a szakemberek egyöntetű álláspontja szerint még mindig nem sikerült olyan elfogadó környezetet és közállapotot teremteni, amelyben a gyermekek pszichoszexuális fejlődési szükségleteinek megfelelően mindazokat az ismereteket és készségeket elsajátíthatnák, amelyek egyrészt megvédenék őket egy esetleges szexuális bántalmazástól és/vagy annak titokban maradásától, másrészt biztosítanák, hogy a gyermekek felnőve kiegyensúlyozott módon, egészséges, ép testtudattal, fizikai integritásuk ismeretében foglalkozzanak saját szexualitásukkal.

A szexuális bántalmazás olyan cselekmény, amely *ritkán kap nyilvánosságot,* gyermekekkel szemben pedig – éppen azok védtelensége, gyenge érdekérvényesítő képessége, és az ezekből következő kiszolgáltatottsága miatt – különösen *magas a látencia.* (A szexuális bántalmazásnál egyébként is alapvetően magas a rejtve maradás az áldozat büntudata, szégyene, önvádja és környezet reakciójától való félelem miatt).

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) által megfogalmazott definíció szerint „szexuális bántalmazás körébe tartozik minden olyan cselekmény, amelynek során valamely szexuális aktivitásba bevonnak egy gyermeket, ha a gyermek életkoránál, fejlettségénél fogva nem tekinthető felkészültnek, érettnak erre, illetve ha ez a magatartás ellenkezik az adott ország törvényeivel, az elfogadott társadalmi normákkal. A szexuális visszaélés megvalósulhat gyermek és felnőtt, gyermek és gyermek között, ha a gyermek kora és fejlettsége alapján feltételezhetően bizalmi vagy hatalmi viszonyban van a bántalmazottal, és e cselekmény az elkövető igényeinek kielégítésére irányul.”

A becslések szerint Európában az emberek *10-20 százaléka* éli át a szexuális abúzus valamilyen formáját gyermekkorában, amely előfordulásának gyakorisága természetesen nagy eltéréseket mutat az egyes országokban.

A veszélyeztettséget észlelő és jelzőrendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben a gyermekjóléti szolgáltatás feladata.⁴

Ennek érdekében a szolgálat olyan észlelő- és jelzőrendszert működtet, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztettségének időben való felismerését.⁵

⁴ Gyvt. 39. § (3) bekezdés a) pont

⁵ NMr. 14. § (2) bekezdés

Mindebből következően ismételten, elvi élel kell rámutatnom arra, hogy a gyermek Gyvt.-ben rögzített, tág értelemben vett bármilyen bántalmazással szembeni védelemhez fűződő joga érvényesülése érdekében fokozott figyelmet kell fordítani a megelőzésre, továbbá a bántalmazás jeleinek lehető legkorábbi időben való felismerésére. A preventív védelem érdekében a bántalmazás bármely formájának első felismerését követően a gyermek részére haladéktalanul, szakmai együttműködésen alapuló segítséget kell nyújtani. Elengedhetetlen, hogy a vonatkozó szakirodalmat és módszertani segédleteket a gyermekkel foglalkozó szakemberek ismerjék és használják. Ennek hiányában súlyosan, akár helyrehozhatatlanul sérül a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának minimuma, továbbá nem érvényesül kellő súllyal és módon a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a *Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy illetékességi területén mérje fel, hogy a gyermekjóléti szolgálatok a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló módszertani útmutatót a gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszer mely szereplőivel, milyen módon ismertették meg, és amennyiben hiányosságokat tapasztal tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5257/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Kozicz Ágnes

A vizsgálat megindítása

Az ombudsmani jogvédelem szempontjából kulcsfontosságú, hogy panaszbeadványtól függetlenül, az esetleges jogsérelmek megelőzése érdekében legyen lehetősége a biztosnak egy-egy alapjogi terület preventív jellegű, átfogó monitorozására. Ezzel az alkotmányos szemponttal összhangban az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése kellő rugalmassággal rögzíti az ombudsman hivatalból indítható vizsgálati jogosultságát.

Eszerint a hivatalbóli eljárásra természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálása *vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálata érdekében kerülhet sor*. E tágan értelmezhető törvényi felhatalmazás alapján ebben az évben – a korábbi biztosi gyakorlat követve és továbbfejlesztve – Békés megyében, valamint Baranya megyében tartottam általános, több helyszínt, illetve hatóságot is érintő alapjogi szempontú vizsgálatot. A két megyében működő, az alapvető jogok biztosa által tipikusan vizsgált és vizsgálható hatóságok közül megkülönböztetett figyelmet fordítottam a gyermekvédelmi intézményekre.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A speciális vizsgálati fókuszpontra figyelemmel Baranya megyei látogatásom keretében, azt megelőzően az Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontja alapján a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ Különleges Gyermekotthonában rendeltem el helyszíni ellenőrzést.

Az ombudsmani vizsgálat elsődlegesen a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülésére, valamint a Gyermek jogairól és a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített jogosultságok gyakorlati megvalósításának ellenőrzésére irányult. Hivatalbóli vizsgálatom során emellett áttanulmányoztam a gyermekotthon alapító okiratát, működési engedélyét, szakmai programját és házirendjét. Mindezen kívül az időben utolsó szociális és gyámhivatali ellenőrzés jegyzőkönyvének rendelkezésre bocsátását is kértem.

Az érintett alapvető jogok

– A gyermek 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 hátrányos megkülönböztetés tilalma *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés)

– A fogyatékossgal élő személyek jogainak megkülönböztetett védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekek jogi Egyezmény)
1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)
1998. évi XXVI. törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (a továbbiakban: Fot.)
2007. évi XCII. törvény, a Fogyatékosokkal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről
- 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet, a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)
- 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról

A megállapított tényállás

1. Az intézmény kialakítása, személyi és tárgyi feltételei, a helyszíni vizsgálat tapasztalatai

A 2008. óta működő koedukált elhelyezést biztosító gyermekotthon Mohács központjában helyezkedik el. Az egyszintes épülethez egy kisebb udvar tartozik, ahol játszani tudnak a gondozottak és itt tartják a kerékpárokat is. A 20 fős gyermekotthon a helyszíni vizsgálat idején 17 gyermekről és 3 utógondozott fiatal felnőttől gondoskodott. Egy gyermek állandó szökésben van, az ő speciális ellátását nyújtó intézménybe való áthelyezése folyamatban van. Külső férőhelyen egy utógondozott él. Az intézménybe különleges ellátást igénylő, tanulásban akadályozott, és értelmileg akadályozott gyermekek, illetőleg fiatal felnőttek helyezhetők. A gondozottak közül négyen középsúlyos értelmi fogyatékosakkal élők. A legfiatalabb gondozott 12, a legidősebb 20 éves.

A gyermekotthonban két tíz fős csoport működik. A gyermekek 2-4 fős szobákban élnek, mindenkinek van külön íróasztala. Minkét csoport számára kialakították az önálló lakóteret. A csoportok a mindennapi életvitelhez szükséges bútorokkal és berendezési tárgyakkal felszereltek. A bútorok állapota megfelelő, a gondozottak személyes tárgyait és ruháikat külön szekrényben tartják. A Kika áruházról, illetve egy másik bútorbolttól adományként kaptak szekrényeket, bútorlapokat, a Tescótól mosógépeket. A gyermekek és a fiatal felnőttek maguk festették ki a szobáikat, lefestették a radiátorokat és lemázolták az ajtókat is. Pályázaton nyert öt számítógépet a közeljövőben kapják meg. Az intézmény hangulata összességében barátságos, otthonos. Mindennap délután hat órákor a gyermekekkel megbeszéljük a nap jelentősebb eseményeit, péntekenként pedig a következő hét programjait, feladatvállalásait. A gyermekotthon vezetője 2014 márciusától az év végéig megbízással látja el a vezetői feladatokat. A szociális és gyámhivatal 2014. szeptember 23-án kelt ellenőrzési jegyzőkönyve szerint az alkalmazotti létszám nem, a képzés pedig csak részben felel meg az NM rendelet előírásainak. A fejlesztő pedagógusi feladatokat ellátó munkatárs a vizsgálat idején a majsai gyermekotthonban látott el vezetői feladatokat, gyermekvédelmi ügyintézőt az intézmény nem alkalmazott. A hiányosságok megszüntetésére a szociális és gyámhivatal – határidő tűzésével – felhívta a fenntartót. A pszichológusi feladatokat a gyermekvédelmi központ alkalmazásában álló szakirányú végzettségű szakember látja el. A pszichológus hetente jár az intézménybe, egyéni és csoportfoglalkozásokat szervez, továbbá részt vesz a szabadidős programokon. Rendszeres pszichés támogatást nyolc gyermek kap. Az otthonvezető nagyon fontosnak tartja, hogy gondozottjaikat lehetőleg felkészítsék az önálló életvitelre.

A középsúlyos értelmi fogyatékossgal élők szociális intézményben folytatják felnőtt életüket, lehetőség szerint lakóotthoni elhelyezést keresnek nekik. A vezető kiemelte a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülők további sorsa utánkövetésének jelentőségét. A házirendet, a napirendet, a gyermekjogi képviselő nevét, elérhetőségét, valamint a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány és az Ifjúsági Lelki Segély elérhetőségét a gyermekotthonban jól láthatóan kifüggesztették, akárcsak a „*Mit jelent a bántalmazás?*” és „*A lelki terror az iskolában*” című ismertetőt. A gyermekek általában huzamosabb ideig tartózkodnak az intézményben, a sikeres hazagondozás nem jellemző. A dohányzás problémát jelent, több gyermek már bekerülését megelőzően rászokott a cigarettára.

2. Az intézmény hatályos dokumentumai

A gyermekotthon határozatlan időre szóló működési engedéllyel rendelkezik. A házirend tartalmazza az NM rendelet 112. §-ában előírtakat. Az intézmény hatályos dokumentumai alapjogokat sértő rendelkezéseket nem tartalmaznak.

3. A tankötelezettség teljesítése

Az intézményben elhelyezett gyermekek és az utógondozásban részesülő fiatal felnőttek egyaránt tanulnak. Négyen kollégisták (hárman Pécsváradon, egy fiatal pedig Baján), a többiek állapotuknak megfelelő oktatást helyben kapnak, vagy bejáróként tanulnak. Magántanuló nincs az intézményben.

4. A kapcsolattartás

A kapcsolattartást a gyámhivatali határozat szerinti biztosítja az intézmény. A gyermekek mintegy felének van rendszeres (heti, kétheti gyakoriságú) kapcsolata a szüleivel. Legtöbbjük tud önállóan közlekedni, aki nem, azt hazakísérik. A szülők az intézmény területén ritkán látogatják meg gyermeküket, ha szükséges a szülők útiköltségét a gyermekotthon fedezi. Ha igény lenne rá, akkor a szülők éjszakai elszállásolását is meg tudnák oldani. A gyermekotthon nem csak a vér szerinti szülőkkel, hanem a tágabb családdal való kapcsolattartást is támogatja. Fontosnak tartják a serdülőkorban lévő gyermekek párkapcsolatát. Ennek érdekében lehetőség van fiúk és lányok lakásotthonon belüli találkozására. Bejárhatnak az intézménybe az iskolatársak is.

5. A szabadidő

A fiúk szabadidejükben focizni járnak, házon belül lehetőség van táncolni, az intézménybe járó pszichológus színdarabokat tanít be a gyermekeknek, kézműves foglalkozásokat szerveznek. A város fedett sportuszodájában úszásoktatáson vehetnek részt, rendszeresen kerékpároznak, tollaslabdáznak, görkorcsolyáznak. Részt vesznek a gyermekvédelmi központ által szervezett programokon. A gyermekvédelmi központ szabadidő felelősének segítségével olcsóbban tudnak színházba, moziba járni. Az elmúlt nyáron Keszthelyen, illetve Siklóson nyaraltak, uszodába, élményfürdőbe, strandra jártak, éjszakai túrát, sátortábor szerveztek. Ellátogattak a gyermekszigetre, koncerteken jártak.

6. A gyámi feladatok ellátása, a gyermeki jogok érvényesítésének segítése

Az intézményben élő gyermekek esetében a gyámváltás megtörtént. A gyámi feladatokat jelenleg öt gyermekvédelmi gyám látja el. Közülük kettő inkább adatokat kér, személyes kapcsolatot nem tart a gyermekekkel. Három gyermekvédelmi gyámmal nagyon jó a kapcsolat, rendszeresen látogatják gyámoltjaikat. A gyermekjogi képviselői havonta tesz látogatást az intézményben, telefonon, e-mailben elérhető, a gyermekek ismerik, a panaszokat lelkiismeretesen kivizsgálja. Az utóbbi időben a betegjogi képviselő is felvette a kapcsolatot a gyermekotthonnal.

7. Az étkeztetés

Az étlaptervet – a gyermekek javaslatainak figyelembe vételével – az egyik, a főzéshez leginkább értő gyermekfelügyelő állítja össze. A napi ötszöri étkezésre fordítható összeg 900 Ft/fő. Mindennap főznek, tízórait csomagolnak az iskolásoknak. A kollégistákkal is küldenek élelmiszercsomagot. Az áttanulmányozott, négy hétre vonatkozó étlap szerint tejet, tejeskávét vagy kakaót átlagosan heti négy alkalommal kapnak a gyermekek. Gabonapohár heti egy-két alkalommal szerepel a reggeli ételek között. Hetente kétszer van uzsonnára joghurt, és ugyancsak kétszer gyümölcs. Az otthonvezető elmondása szerint a gyümölcsökre nehéz rávenni gyermekeket. Ebédre levesből és második fogásból álló meleg ételt főznek, hetente egy alkalommal főzelék kerül az asztalra. Előfordul, hogy a levest ivólé helyettesíti. Átlagosan hetente kétszer van tészta (spagetti, túros tészta, bukta, palacsinta, szilvás gombóc). Vacsorára virslit, felvágottat, májkrémet, kolbászt, melegszendvicset, rántottát, tejberizst kapnak a gondozottak. A hideg vacsorához paradicsomot, paprikát, uborkát, retket is kínálnak. Hétféteken a gyermekek is részt vesznek az ételek elkészítésében.

8. Az egészségügyi ellátás

A városban van házi orvos, fogorvos és szakorvosi rendelő. Egy daganatos beteg él a gyermekotthonban, egy gyermek pedig ortopédiai, bőrgyógyászati és fogászati kezelés alatt. Nagy gondot jelent, hogy a városban nincs gyermek ideggondozó, így a pszichiátriai kezelésre szorulókat Pécsre kell vinni.

9. Az ellenőrzés

A Békés Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az intézmény működési engedélyben foglaltaknak megfelelő működését 2014. szeptember 17-én ellenőrizte.

10. A szupervízió

Szupervízió a gyermekotthonok vezetői rendszeresen részt tudnak venni. Az intézményi dolgozók számára külső szupervízor által tartott szupervíziót csak ritkán vehetnek igénybe. Az intézményvezető megítélése szerint arra havi gyakorisággal lenne szükség. Intézményen belül havonta tartanak eszmegbeszélést, erre a pszichológust is meghívják. Rendszeresen készítenek prezentációkat, ismertetik a módszertani anyagokat.

11. Problémák, felvetések, vélemények

A szakmai vezető fontosnak tartaná, ha a gyermekvédelmi gyám mellett a gyermekotthon vezetője osztott gyámság keretében (pl. iskolai ügyek, kórházi beavatkozáshoz hozzájárulás) gyámi feladatokat láthatna el. Ugyanis már az ez évi beiratkozás sem volt zökkenőmentes (a gyámok nem tudtak minden, különböző gondozási helyen lévő gyámoltjuk beiratkozásán jelen lenni.) A nyáron előfordult az is, hogy az azonnali egészségügyi beavatkozást igénylő esetben a gyám nehezen volt elérhető. Jónak tartaná, ha a munkatársaknak lehetőségük lenne egy-egy heti időtartamban más intézményben tapasztalatot szerezni. Lényegesnek tartja a vélemények helyi szintű meghallgatását. A gyermekvédelmi központtól kapott szakmai támogatást nagyon jónak ítéli.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság 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 érvelést 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 XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme 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 – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. A gyermek a 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 – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – 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 kötelességét 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.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyermek védelme és a róla való gondoskodás azonban nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra, a védelem és gondoskodás feladatára (pl. állami gondozásba vétel).

A Gyermekjogi Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, amellyel Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekekkel foglalkozó és védelmüket biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezet biztosítására. A jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség pedig nem mellőzhető. A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. A Gyermekjogi Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az egyenlő bánásmód követelményét, mely 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 Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése a jogegyenlőségből következő követelményeken túlmenően továbbá előírja azt is, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdését értelmezve kimondta, hogy továbbra is érvényesnek tartja azt a korábbi alkotmánybírósági megállapítást, amely szerint megkövetelhető a törvényhozótól, hogy a társadalomban igazságtalanul hátrányos helyzetbe került személyek esélyegyenlőtlenségének kiküszöbölésére különféle intézkedéseket hozzon. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az intézkedések meghozatala az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéseiből fakadó állami kötelezettség. Erre utal az Alaptörvénynek az a megfogalmazása, amely szerint Magyarország külön intézkedésekkel „segíti” és „védi” az arra rászorultakat. A segítség és védelem hangsúlyozása pedig azt jelenti, hogy az állam nemcsak az egyébként irányadó, általános alapjogvédelmi köteletségének kell, hogy eleget tegyen, hanem az esélyegyenlőség érdekében további intézkedések megtételére is köteles. A már meglévő intézkedésekkel szemben az Alaptörvénynek ezek a szakaszai az egyenlőség végső alapját adó egyenlő emberi méltóságra tekintettel azt a tartalmi követelményt állítják, hogy segítsék elő a rászorulóknak mielőbbi, teljes, és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy a biztos számára az Ajbt. célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét. Az ombudsmani gyakorlat alapján e személyi körbe tartoznak a *hajléktalanok, a fogyatékosággal élő személyek, az idősek, a betegek, a pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is. Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése nyomán pedig az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

Az ügy érdemében

1. A *gyermekvédelmi gyám feladatait* a Gyvt. 86-88. §-ai szabályozzák. A Gyvt. 86. § (1) bekezdése rendelkezik a gyermekvédelmi gyám a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő feladatairól. E szerint a gyámnak a kirendelését követően legfeljebb tizenöt napon belül személyesen kell találkoznia a gyermekkel. Ezt követően legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente fel kell keresnie a gyermekeket.

A gyám kötelessége, hogy a gyermek számára telefonon elérhető legyen, illetve – a gyermek kérésére – a gondozási helyén vagy semleges helyen való találkozást lehetővé tegye, a vér szerinti szüleivel, vagy más hozzátartozókkal való kapcsolattartását figyelemmel kíséresse, szükség esetén elősegítse. A gyám feladata továbbá a gyermek oktatását biztosító nevelési- oktatási intézményekkel való kapcsolattartás, a gyermek iskolai előmenetelének, magatartásának figyelemmel kísérése.

A helyszíni ellenőrzésen rendelkezésemre bocsátott információk alapján megállapítom, hogy a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz az, ha a gyermekvédelmi gyám jogszabályban foglalt kötelezettségét nem teljesítve, a gyámoltjával való személyes találkozást mellőzi.

A gyermekvédelmi gyám törvényes képviselői feladatait a Gyvt. 87. § (1) bekezdése nevesíti E szerint a gyermekvédelmi gyám joga és kötelessége, hogy a gyermeket személyi és vagyoni ügyeiben képviselje. Ennek érdekében a gyermekvédelmi gyám különösen:

- a) eljár a gyermek személyes okmányainak beszerzése érdekében, kéri a gyermek közgyógyellátásra való jogosultságának megállapítását és a gyermek tartózkodási engedélyének meghosszabbítását,
- b) törvényes képviselőként nyilatkozatot tesz a gyermekén végzendő egészségügyi beavatkozásokhoz,
- c) eljár a gyermek iskolai beíratása, tanulói jogviszonyának, magántanulói jogállásának létesítése, megszüntetése ügyében,
- d) kérelmezi a gyámhatóságnál a gyermek és szülei kapcsolattartásának szabályozását, módosítását, a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítását, a gondozási hely megváltoztatását, a gondokság alá helyezés iránt eljárás megindítását, a nevelésbe vétel megszüntetését, ha azok feltételei fennállnak,
- e) a gyermek örökbefogadásának előkészítése során a gyermekvédelmi szakszolgálattal együttműködve – a szülő-gyermek kapcsolat kialakulása érdekében – a kötelező gondozásba kihelyezést megelőzően engedélyezheti, hogy a gyermek az örökbe fogadni szándékozó szülőnél tartózkodjon, amelyről egyidejűleg értesíti a gyámhatóságot,
- f) képviseli a gyermeket a hatósági ügyeiben,
- g) szükség esetén kérelmezi a gyermek tanulási képességét érintő vizsgálatát.

A Gyvt. hatályos szabályozása szerint *osztott gyámságra csak a nevelőszülőnél nevelkedő gyermekek esetében van lehetőség.* A Gyvt. 84. § (7) bekezdése kimondja, hogy a gyermekvédelmi gyám mellett a gyámhatóság egyes, a törvényben meghatározott gyámi feladatok ellátására gyámként kirendelheti a nevelőszülőt, feltéve hogy a nevelőszülő a gyámságot vállalja. A Gyvt. 85. § (2) bekezdése alapján a gyermekvédelmi gyám akkor kezdeményezheti a gyámhatóságnál egyes gyámi feladatok ellátására a nevelőszülő gyámként való kirendelését, ha a nevelőszülő már legalább két éve saját háztartásában neveli a gyermeket, nincs folyamatban eljárás a nevelésbe vétel megszüntetésére. További feltétel hogy a nevelőszülő vállalja a gyermek törvényes képviselőjének a Gyvt. 87. § (1) bekezdés a)-c) pontja szerinti ellátását. *Alláspontom szerint ezen feladatok az intézményvezetőre való átruházása a gyermekotthonban élő gondozottak esetében is indokolt. Mindebből következően a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő a Gyvt. indokolatlanul szűkítő megoldása, amely a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermek körében csak a nevelőszülői gondoskodásban élők esetében teszi lehetővé az osztott gyámságot.*

2. A Gyvt. 53. § (1) bekezdése szerint a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben a gondozott gyermekek számára teljes körű ellátást kell nyújtani. A Gyvt. 45. § (1) bekezdése előírja, hogy a teljes körű ellátás keretében gondoskodni kell a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb

szükségeinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról.

Az NM rendelet 76. § (1) bekezdése szerint a gondozott gyermek számára naponta, az életkornak megfelelő, legalább ötszöri – legalább egy alkalommal meleg – az egészséges táplálkozás követelményének megfelelő étkezést kell biztosítani, az energia- és tápanyagbeviteli, ételmiszer-felhasználási ajánlásokat tartalmazó jogszabályban foglaltaknak megfelelően. A napi ötszöri étkezésre fordított költség összege naponta nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,4%-ánál (684 Ft/fő/nap).

Megállapítom, hogy a gyermekek napi ötszöri étkezésére fordítható összeg meghaladja a jogszabályban meghatározott minimumot. Az étkezések száma az NM rendelet előírások szerinti, illetve a gyermeke életkorának megfelelő, emellett a gyermekotthonban kifejezetten törekednek a változatos étrend összeállítására.

A közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet 1. § (1) bekezdés b) pontja alapján a rendelet hatálya kiterjed a gyermekjóléti alapellátást és a gyermekvédelmi szakellátást biztosító szolgáltatókra, intézményekre abban az esetben, ha saját, működő főzőkonyhával rendelkeznek. Az EMMI rendelet a jövőre nézve a gyermekek egészséges táplálkozását tekintve garanciális jelentőségű, hiszen számos, az egészséges étrendre vonatkozó követelményt fogalmaz meg. A jogszabályt az időközbeni módosítása értelmében 2015. január 1-jétől kell alkalmazni.

3. A *szupervízió* olyan speciális szakmai személyiségfejlesztő módszer, amelynek alkalmazása nélkülözhetetlen a segítő foglalkozásúak, köztük a szociális területen személyes gondoskodást végző szakemberek hivatásgondozásában, saját mentálhigiénéjében, szakmai továbbképzésében. A szupervízió fókuszában a szakmai személyiség áll, ami azt jelenti, hogy a személyiségfejlesztés a szakmai kontextus keretei között zajlik. Előfordulhat, hogy a segítő helyzetben a személyes érintettség miatti bevonódás akadályozza munkát, elakadást okoz. A szupervízió segíti a problémákra való rálátást egy külső szemszögből.

A vizsgált gyermekotthonban a szakdolgozók külső szakember által tartott szupervíziót csak ritkán vehetnek igénybe. Korábban már több, legutóbb az AJB-1963/2014. számú jelentésemben megállapítottam, hogy *a szupervízió hiánya a szakdolgozók egészséghez fűződő, valamint a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztenek közvetlen veszélyét idézi elő.* A hivatkozott számú jelentésemben tett ajánlásomra adott válaszában az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára arról tájékoztatót, hogy a szaktarca kiemelt figyelmet fordít a szupervízió való részvételi lehetőség megteremtésére. A minisztérium a tervezés alatt álló, uniós forrásból megvalósuló Emberi Erőforrás Operatív Program (a továbbiakban: EFOP) keretében tervezi biztosítani a szociális szférában személyes gondozást nyújtó munkakörökben foglalkoztatottak, így a gyermekvédelmi szakemberek szupervízióját, mentálhigiénés támogatását. E feladat fontosságát mutatja, hogy az nem csak az EFOP dokumentációjában, de a készülő Kopp Mária Lelki Egészség Stratégiában is megjelenik. *Minderre tekintettel újabb intézkedést megtételét nem látom indokoltnak.*

Intézkedéseim

Figyelemmel arra, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság részben a vizsgált kérdés jogi szabályozásának hiányára is visszavezethető, az esetleges jogsérelmek bekövetkezése lehetőségének hatékony megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom az emberi erőforrások miniszterének, hogy fontolja meg a Gyvt. 84. § (7) bekezdésének olyan tartalmú kiegészítését, amely szerint a gyermekvédelmi gyám mellett a gyámhatóság egyes, a törvényben meghatározott gyámi feladatok ellátására ne csak a nevelőszülőt, hanem a gyermekek gondozási helye szerinti intézmény vezetőjét is kirendelhesse.*

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a *Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatóját*, hogy hívja fel a vezetése alatt álló intézményben dolgozó valamennyi gyermekvédelmi gyám figyelmét a Gyvt. 86-88. §-aiban foglalt – különös tekintettel pedig a gyámoltjokkal való személyes találkozásra vonatkozó – kötelezettségük teljesítésére.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5258/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett
dr. Tóth Livia

Az eljárás megindulása

2014 őszén Baranya megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdése *d*) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során pedig hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult. Mindezek alapján a jelen vizsgálat keretében át kívántam tekinteni a Baranya megyei szociális és egészségügyi intézmények, ellátó helyek működését, ezért munkatársaim felkeresték a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthonát, és helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást annak feladatairól, az intézmény működésének körülményeiről.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*];
- a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”*]
- szociális biztonsághoz való jog [XIX. cikk (1)-(2) bek.: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Az alapjogi biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *az idős koruk, vagy az ezzel összefüggésben kialakult rossz egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében*. Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul.

Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy az időskorú személyek ellátásával kapcsolatban a rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

2. Jelen vizsgálat előzményének tekinthető az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 1998-ban lefolytatott átfogó, a jog, a szociológia és az orvostudomány szakmai szempontjait ötvöző, azonban kizárólag emberi jogi megközelítésű országos vizsgálata, mely hét, idős személyek ápolását-gondozását végző intézményre, ezen belül tíz egységre (székhelyre és telephelyre) terjedt ki.¹ A vizsgált intézmények között szerepelt az – akkor még önkormányzati fenntartású – Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Integrált Szociális Intézményének Malomvölgyi u. 21. szám alatt található idősek bentlakásos otthona is. Az 1998-as vizsgálat visszasságokat nem tárt fel az intézmény működésével kapcsolatban, megállapította azonban, hogy az intézményben nem áll rendelkezésre elkülönítő helyiség, és intim szoba. Hangsúlyozta azt is, hogy a cselekvőképtelen személyek letéti pénzkezelési gyakorlata csak akkor lehet aggálytalan, és akkor nem veszélyezteti a gondozottak tulajdonhoz való alkotmányos jogát, ha a gondozott ad megbízást pénzének kezelésére. Ezen túlmenően a vizsgálat a Házirend jogszabályoknak megfelelő átdolgozására hívta fel az intézmény vezetésének figyelmét.

3. Jelen vizsgálatom során az intézmény vezetésétől előzetesen bekértem az intézmény házirendjét, annak szervezeti és működési szabályzatát, valamint a működéssel kapcsolatos egyéb belső szabályzatokat. Az iratok áttanulmányozása után munkatársaim 2014 novemberében helyszíni vizsgálat alkalmával keresték fel – ez idő szerint már a másik fenntartó – a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthonát.

A Szeretetszolgálat által működtetett idősothton egy idősellátó centrum központi telephelyeként, székhelyeként működik, két kisebb tagintézmény tartozik hozzá.

A 3 egymással összeépített épületből álló intézmény az 1980-as évektől, több lépcsőben, kifejezetten idősgondozási célokra épült Pécs külső, lakótelepekkel övezett városrészén, 2011. július 1-je óta a Baptista Szeretetszolgálat a fenntartója. Az ombudsmani hivatal munkatársait fogadó gazdasági igazgató és ápolási igazgató tájékoztatása szerint a fenntartóváltás zökkenőmentesen zajlott le, jó az együttműködésük a pécsi önkormányzattal, a helyi tömegközlekedési vállalattal (Tüke Busz Zrt.) és az egészségügyi intézményekkel, valamint a város és a megye más, hasonló profilú ellátó intézményeivel. Nagy intézményi mivoltából adódóan azonban az otthon eselik a pályázati lehetőségektől.

Az intézmény jelenleg *határozott idejű* működési engedéllyel rendelkezik, a népegészségügyi szakigazgatási szerv előírásának megfelelően azonban az épület csúszásmentes műanyagpadlóval történő burkolása megtörtént, így várhatóan a decemberi ellenőrzés alkalmával ismét határozatlan idejű működési engedélyt kaphat az intézmény. A lakók elhelyezését négy részlegesen oldották meg, amelyek két-két osztályból állnak. Egy osztályhoz a lakók egészségi állapota és gondozási szükségletének függvényében 30-80 ágy tartozik. A szobák 2-4 ágyasak, de *rendelkeznek két egyfős elhelyezésre is lehetőséget nyújtó elkülönítő helyiséggel*, amelyek kegyeleti szobaként és intimszobaként is funkcionálnak. Látogatásunkkor egyikben egy idős, fertőző beteg asszony lakott.

Az intézmény teljes mértékben akadálymentesített. A kétszintes épületek alapvetően jó állapotban vannak, bár a szerkezetből adódóan van olyan épületrész, amely néha beázik. Ennek kijavításán folyamatosan dolgoznak. A legkésőbb épült rész a legkorszerűbb. A folyosók szélesek, a szobák, foglalkoztató helyiségek tágasak, világosak. A falak mind a szobákban, mind a folyosón színesek, és az ellátottak saját kezű munkái díszítik őket. A megtekintett mellékhelyiségek szintén tiszták és rendezettek voltak.

¹ OBH 2454/1998. számú vizsgálat

Az épület egyes folyosóin kamerák találhatóak, amelyet a portaszolgálatos munkatárs folyamatosan figyel, és szükség esetén jelez az ápolóknak. Minden emeleten több foglalkoztató helyiség és gyakorlatilag minden osztályon külön ebédlő van. Az otthonban biztosított a nemdohányzók védelme is, külön szabadtéri dohányzóhelyiség van kialakítva.

Az otthonban 452 fő idős és 28 fő mozgásfogyatékos személyt látnak el, az ellátottak kb. 45%-a demens, egy részüket külön részlegben ápolják, többségük azonban a többi gondozottal együtt él. A lakók átlagéletkora 75-85 év közötti, közülük huszonnyolcan állnak cselekvőképességet részlegesen korlátozó és ketten cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt. A mozgásfogyatékos részlegben élők között 25 évestől 64 éves korig minden korosztály megtalálható. A nagyszámú lakóra 161 szakdolgozó jut (idősellátás: 141 fő, mozgásfogyatékos ellátás: 20 fő), a dolgozók nagy része (90%) megfelelő szakképesítéssel rendelkezik, a többiek folyamatos – és kötelező – továbbképzéséről az intézmény vezetése gondoskodik. Az intézmény tizenkét munkatársa jár szakápoló képzésre, a részlegvezetők valamennyien felsőfokú végzettséggel rendelkeznek (diplomás ápolók). A délelőtti időszakra, 7-15:00-ig szólóan rendelkezik szakápolási engedéllyel az otthon.

Az orvosi ellátás tekintetében az intézmény szerződéses kapcsolatban áll a Pécsi Tudományegyetemmel, heti négy órában pedig intézményi orvos látja el az időseket. A vérvételt egy négy órában foglalkoztatott munkatárs segítségével helyben meg tudják szervezni, a laborba szállítandó mintákat az intézmény gépjárműve viszi az egészségügyi intézménybe. Az otthon szerződésben áll több szakorvossal, így a lakóknak heti vagy kétheti rendszerességgel lehetőségük nyílik bőrgyógyászati, reumatológiai, kardiológiai, neurológiai és pszichiátriai rendelésre bejelentkezniük, továbbá havonta egyszer ortopéd szakorvos is felkeresi az intézményt. 2 orvosi szoba áll rendelkezésre, egyikben az intézményi orvos, a másikban a szakorvosok rendelnek.

Az otthon gépjárműveivel (5 db) megoldott a lakók szakrendelésre szállítása, ilyenkor egy ápoló és egy mentálhigiénés munkatárs kíséri a kis létszámú csoportba osztott betegeket és megvárják őket a szükséges vizsgálatok befejezéséig. A szállító járművekben kerekesszékes lakókat is tudnak szállítani, de szükség esetén betegszállítót is tudnak hívni.

Rehabilitációs csoport is működik az otthonban egy gyógytornásszal és 3 fizioterápiás szakemberrel, külön helyiségben. Szintén külön szobában magnetoterápia igénybevételére is lehetőség van. Heti rendszerességgel terápiás kutyák is látogatják az intézményt az idős ellátottak nagy örömeire.

Az otthon napirendje rugalmas, így például nincs általánosan elrendelt, korai ébresztő reggel, hanem 6-8 óra között ki-ki a szükségleteinek és igényeinek megfelelően – egyedül vagy gondozói segítséggel – készülődik a reggelire. Ekkor történik a reggeli mosdatás, öltöztetés. Az ebédet a közösségi helyiségekben fogyasztják el, azonban minden részlegben van teakonyha, ahol a lakók saját maguk is készíthetnek ételleket. Az ágyhoz kötött ellátottak a szobáikban étkeznek. A cukorbetegség és más okok miatt kiegészítő étkezésre igényt tartó ellátottak számára biztosított a főétekezéseken kívüli kísétekzés, és az intézményben büfé is üzemel. A teakonyhák gyakran szolgálnak közösségi események helyszínéül, például névnapok, születésnapok alkalmával gyakori program a közös sütés-főzés.

Annak ellenére, hogy az otthon a városközponttól távoli településrészen van, a lakók számára nem okoz problémát az intézmény elhagyása. A Tüke Busz Zrt. ugyanis alacsonypadlós járatokat is üzemeltet, és kérésre is küld buszt, amennyiben az otthon vezetése jelzi igényét. Továbbá az intézmény és a busztársaság jó kapcsolatának köszönhetően havonta egy alkalommal az otthon rendelkezésére bocsátanak egy harminc fő szállítására alkalmas buszt, amellyel a lakók kirándulni, vagy külső programokra mehetnek. Az ellátottak szabadon fogadhatnak látogatókat szobájukban, a közösségi helyiségekben illetve a folyosókon kialakított kis beszélgető sarkokban is.

Az intézmény szobái tiszták, laminált padlósak, otthonosak, világosak, egy részükhöz erkély tartozik, azonban a szobák nem rendelkeznek önálló fürdőszobával, csak mosdó található minden egységben 2 szobát kivéve, melyekhez külön mellékhelyiség tartozik. A nemenkénti fürdő-, mellékhelyiségek száma elegendő. A lakók igényeik szerint hozhatják be beköltözéskor a személyes bútorait vagy kisebb háztartási gépeiket, így jellemző, hogy minden szobában van egy, de akár több hűtőgép és televízió, akár mikrohullámú sütő. Gyakran alakulnak ki párkapcsolatok is az otthonban, ilyen esetben a párok kétágyas szobában kapnak elhelyezést. A szobák mellett kis táblán jelzik a lakók teljes nevét, azt a nevet, ahogyan szeretik, ha szólítják őket és az érendjük megjelölését. Az intézményi várólista 240 fős, azonban szinte folyamatosan van szabad férőhely, ezért a felvételre jelentkezők előgondozása a kérelmük benyújtását követően átlagosan egy héten belül megkezdődik.

Az *intézményi térítési díjakat* jelenleg a Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy szabályozza. Az intézményben az egy ellátottra jutó önköltség összege:

- időskorúak ápoló-gondozó otthoni ellátása esetén 5.496,- Ft/fő/nap, azaz 164.880,- Ft/fő/hó,
- demens betegek ápoló-gondozó otthoni ellátása esetén 5.490,- Ft/fő/nap, azaz 164.700,- Ft/fő/hó,
- fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthoni ellátása esetén 7.170,- Ft/fő/nap, azaz 215.100,- Ft/fő/hó.

Továbbá jelenleg az intézményi térítési díj a következő:

- Ápoló-gondozó otthoni ellátás: 84.000.- Ft/hó/fő/napi 2.800.- Ft/nap/fő
- Demens betegek ápoló-gondozó otthona: 84.000.- Ft/hó/fő/napi 2.800.- Ft/nap/fő
- Fogyatékosok ápoló-gondozó otthoni ellátása: 57.000.- Ft/hó/fő/napi 1.900.- Ft/nap/fő

A napi étkezési norma 650Ft/fő.

A *térítési díj* megfizetése a lakóval a beköltözéskor kötött szerződés alapján, oly módon történik, hogy a nyugdíj átutalásakor vagy kézbesítésekor automatikusan levonják a térítési díj összegét. Ezen felül levonják a törvényi rendelkezés által előírt kötelező zsebpénz összegét. Ezt az összeget a zsebpénzkezelő munkatárs kezelheti, és a lakóval és a hozzátartozóval történt egyeztetés alapján vásárol belőle a lakó számára, számlák ellenében. A nyugdíjat ezt követően kiosztják a gondozottaknak, a fennmaradó összeg pedig letétbe kerül. A tapasztalatok szerint egyre kevesebb lakó képes megfizetni a térítési díj összegét, számukra a zsebpénzt is az intézmény biztosítja. Letétben elhelyezett pénzeszközökhöz az ellátottak bármikor hozzáférhetnek.

Az ellátást igénybevevőnek az alapgyógyszer-listán szereplő *gyógyszereket* az intézmény díjmentesen biztosítja minden lakó részére. A listán nem szereplő gyógyszerek és az inkontinencia-termékek költségét az ellátott viseli.

Az otthon biztosítja a lakók igényeinek megfelelő vallásgyakorlási lehetőségeket, az intézményt rendszeresen látogatja a baptista, a református, a katolikus és az őskeresztény egyház lelkésze, hetente istentiszteletet tartanak és a lakóknak egyéni beszélgetésre is van lehetőségük a lelkipásztorokkal.

Az otthonban minden osztályon külön ünneplik meg az *állami és egyházi ünnepeket*, rendszerint valamilyen kulturális műsorral, illetve minden esetben van nagy közös ünnepség is. A közös ünnepek mellett többek között kórus, színjátszó szakkör, kézimunka szakkör, rejtvényfejtők klubja, alkotói kör, filmklub, ültőáncör és könyvtár is színesíti a lakók hétköznapijait. Az otthon a rendezvényekre szívesen látja a hozzátartozókat is, így például a karácsonyi ünnepségre névre szóló meghívót küldenek valamennyi lakó hozzátartozójának.

Az otthonban a fenti közösségi programokon túl a lakókkal együtt szerkesztett intézményi újságot is készítenek. A saját mosoda és a térítésmentesen igénybe vehető fodrászat szintén a lakók kényelmét szolgálja.

Az otthon főzőkonyhával rendelkezik, innen szállítják a tagintézmények konyháira a napi meleg ebédet. Szükség esetén 25 féle diéta összeállítását tudják biztosítani, a heti étrendet minden alkalommal kifüggesztik a faliújságra. A folyosókon elhelyezett faliújságokon kifüggesztve látható továbbá a házirend, az ellátottjogi képviselő elérhetősége, az étlap, az érdekképviselői fórum tagjainak névsora, az aktuális foglalkozások, programok helyszíne, időpontja.

Az intézmény vezetése nem számolt be arról, hogy a lakók egymás közti vagy a lakók és a munkatársak közötti esetleges konfliktusok kezelése nehézséget okozna, mivel igyekeznek egyénre szabottan, a lehető legnagyobb figyelemmel megoldani minden felmerülő problémát. Az ellátottjogi képviselő elérhetősége és az érdekképviselői fórum működésével kapcsolatos információk mindenki számára hozzáférhetőek az egyes részlegek faliújságán. Az intézményben kidolgozták ugyan a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatos szabályzatot, de ennek alkalmazására nagyon ritkán kerül sor és ezzel összefüggésben sem érkezett panasz.

Az otthonban a súlyos demens betegek elhelyezése 40 ágyon külön folyosón (épületrészben) történik, amelynek ajtaja belépőkártyával, elektronikusan nyitható és zárható az ellátottak elkóborlását megelőzendő. Az osztályhoz tartozik egy kis kert, ahol a demens ellátottak állandó felügyelet mellett levegőzhetnek. Az intézményhez tartozó udvaron egyébiránt szabadon kertészkedhetnek a gondozottak

Haldokló lakó esetében, amennyiben ilyen igény felmerül, lehetőség van arra, hogy az elkülönítő szobában helyezték el őt, ahol a hozzátartozói akár éjszaka, korlátozásmentesen mellette tartózkodhatnak. Elhalálozás esetén az intézmény dolgozói öltöztetik fel az elhunytat, és azonnal értesítik a hozzátartozókat. A Pécsi Temetkezési Kft. szállítja el az elhunytat, a hozzátartozó pedig írásban nyilatkozik arról, hogy a temetés miként óhajtja.

A vizsgálat idején az otthon családis, barátságos, vidám hangulatot árasztott. Az idősek láthatóan jól érezték magukat, beszélések voltak, tették a dolgukat, televíziót néztek, olvastak, vagy egymással beszélgettek, sétáltak a folyosókon. Többször szóltak elismerően a gondozókról, utalva kedvességükre és segítőkészségükre.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt.² határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy az idősellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt 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.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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*.

Ahogy pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzult, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül 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.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog.

Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az időskorú személyek esetén kiterjed a megfelelő intézményi ellátórendszer kialakítására és a szakszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtó intézmények elérhetőségének biztosítására.

A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

3. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozata értelmében a *tulajdonhoz való jog* az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványjaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.

A tulajdonhoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság önálló, alkotmányjogi tulajdonfogalmat dolgozott ki döntéseiben [elsőként a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban], mely nem azonos teljes mértékben a magánjogi tulajdonfogalommal, helyenként szűkebb, más kérdésekben azonban tágabb annál.

Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmével kapcsolatos határozatai körében eltérő egyfelől a tulajdon elvonása, másfelől pedig annak korlátozása tekintetében kialakult gyakorlata. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat] A tulajdon teljes elvonására csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, az egyéb korlátozást azonban az egyszerű közérdek is indokolhatja [64/1993. (XII. 22.) AB határozat].

A tulajdonjog tárgyát képező használat joga tipikusan olyan terület, mely csak akkor élvezi a tulajdonhoz való jog (értsd az alkotmányjogi tulajdonfogalom) védelmét, ha a korlátozás nem felel meg a szükségességi-arányossági tesztnek, vagyis ha a korlátozás nem elkerülhetetlen, ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. (2299/B/1991. AB határozat)

4. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, 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.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételekkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni.³ Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.⁴

A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírói gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *a szociális biztonsághoz való jog tiszteletben tartását* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁴ 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le az idős személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

A szociális jogok szerteágazóak és túlmutatnak az Alaptörvény rendelkezésein, többek között nemzetközi egyezményekben rögzítettek, így az 1966-ban elfogadott a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, melyben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal, vagy folyamatosan megvalósítják. Ezen túlmenően a Magyarországon 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Chartában is meghatározták, hogy milyen szociális jogokat kell megvalósítani a részes államoknak.

Ennek része a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a szociális jóléti szolgáltatásból való részesülés joga, a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez.

Az Alaptörvényen túl, annak alapján a szociális jogokról több más jogszabály rendelkezik. Az állam aktivitását feltételező szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevitelükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.⁵

„A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, amely a szociális biztonság megteremtése és megőrzése jegyében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra vonatkozó jogosultság feltételeit, valamint érvényességének a garanciáit. A helyi önkormányzatok az e törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.”⁶

A már említett OBH-2454/1998. számú jelentésben megállapított hiányosságokat – különös tekintettel az elkülönítő helyiség hiányára – az intézmény vezetése orvosolta, jelenleg 2 darab egyágyas szoba biztosítja ezt a funkciót. Az otthon Házirendje tartalmazza az SzCsM r. 5.§ (3) bekezdésében előírtakat.

A letéti pénzkezeléssel, valamint az ellátottak zsebpénzkezelésével kapcsolatban az OBH-2454/1998. számú jelentésben foglaltakkal összhangban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a gondozottak mindaddig, míg a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá nem helyezi őket, cselekvőképes személynek minősülnek, ügyeikben önállóan dönthetnek, és ez vonatkozik a pénzügyi kérdések kezelésére is.

Hangsúlyozandó mindemellett, hogy a cselekvőképességében korlátozott személy is minden olyan ügyben érvényes jognyilatkozatot tehet, melyre tekintettel cselekvőképességét nem korlátozták, figyelemmel arra, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:22. § (2) bekezdése szerint a cselekvőképtelenség miatt nem semmis a cselekvőképtelen nagykorú által kötött és teljesített csekély jelentőségű szerződés, amelynek megkötése a mindennapi életben tömegesen fordul elő és különösebb megfontolást nem igényel.

Az intézményi pénzkezelés tehát csak abban az esetben aggálytalan, ha az nem veszélyezteti a gondozottak tulajdonhoz való alapjogát.

A fentiekből következően megállapítom, hogy a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthona a jogszabályi és szakmai előírásoknak megfelelően működik, működésével kapcsolatban a helyszíni vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszasságot nem észleltem.

⁵ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁶ Sári János – Somody Bernadette Alapjogok Alkotmánytan III. 261. o. Osiris Kiadó, 2008

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthona működésével kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, konkrét intézkedést nem kezdeményezek. A jövőbeni jogszerű működés érdekében felhívom a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthona intézményvezetőjét, hogy továbbra is segítse elő az intézmény jogi, és szakmai szabályoknak megfelelő, az ellátotti jogok maradéktalan betartását megvalósító működését.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös Jelentése
az AJB-5376/2014.számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia
dr. Szüts Korinna
dr. Pump Judit

Az eljárás megindítása

A Magyar Vízkútőrök Egyesületének (a továbbiakban: Egyesület) beadványa szerint több éves folyamat eredményeképpen alakult ki az a helyzet, hogy a vízügyi hatósági feladatot ellátó szervek – a jogi szabályozás ellenére – nem lépnek fel kellő mértékben a vízjogi engedély nélkül létesített és üzemeltetett kútúrások kapcsán. Az engedély nélküli vízhasználatot nem ellenőrzik, illetve a hatósághoz történő bejelentés esetén határidőben nem vizsgálják ki az egyes ügyeket. Az Egyesület álláspontja szerint az engedély nélküli kútúrások és kútüzemeltetések jelenleg már oly mértékben érnek el, amely veszélyeztetheti a fenntartható vízgazdálkodást. Becslésük szerint az elmúlt években a kutak 90%-át jogellenesen létesítették, mely arány 1992-ben még csak a 10-20%-ot érte el, így kijelenthető, hogy az engedély nélkül létesített kutak száma drasztikusan emelkedett. A panasz alapját képező problémakör kapcsán felmerült az egészséges környezethez való jog, a jogállamiság alapelve és az abból fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A panaszban is érintett egyedi ügyek kapcsán lefolytatott vizsgálat megállapításait külön jelentés tartalmazza.¹

A víz az emberi élet nélkülözhetetlen feltétele, így a vízkészletet érintő kérdések a társadalom egészét érintik. A hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletből történik, ezért különös jelentőséggel bír, hogyan gazdálkodunk ezzel a kizárólagos állami tulajdonba tartozó vízkinccsel. Az illegálisan fúrt kutak a felszín alatti vízkészletet mind mennyiségi, mind minőségi tekintetben veszélyeztetik. A vizsgálat elsődleges célja ezért az engedély nélküli kútúrással kapcsolatos jogalkotási és jogalkalmazási problémák feltárása és a felszín alatti vizet érintő egyes kérdések elemzése. A vizsgálat kapcsán az alapvető jogok biztos megkereste a Belügyminisztériumot, a Vidékfejlesztési Minisztériumot,² a Közép-dunántúli Vízügyi Hatóságot, és a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóságot,³ valamint tájékoztatást kért a Magyar Hidrológiai Társaságtól.

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)

¹AJB-7297/2013.

² A vizsgálat indulásakor a Kormány vízvédelemért felelős tagja a vidékfejlesztési miniszter volt, a hatályos szabályozás szerint 2014. június 6.-tól a belügyminiszter felelős mind a vízgazdálkodásért, mind a vízvédelemért. 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 94. § m) pont, 37. § z) pont. 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 21. § 29. és 31. pontok

³ A szervezeti átalakítások eredményeként a megkeresett szervek elnevezése változott. A Vidékfejlesztési Minisztérium feladatkör szerinti jogutódja a Földművelésügyi Minisztérium. A vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendeletben foglaltak szerint a vízügyi hatósági feladatokat 2014. szeptember 10-től a katasztrófavédelem látja el, így a Közép-dunántúli Vízügyi Hatóság jogutódja a Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóságé a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság.

- a nemzet közös öröksége (Alaptörvény P) cikk: „*A természeti erőforrások, különösen a [...] vízkészlet, [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*”)
- az egészséges környezethez való jog(Alaptörvény XXI. cikk(1) bekezdés: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*”)

Alkalmazott jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök

- Magyarország Alaptörvénye
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény
- a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK Irányelve a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (a továbbiakban: Víz Keretirányelv)
- a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet
- a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet
- a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV.29.) Korm. r.
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
- a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet (a továbbiakban: a vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet)
- a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (a továbbiakban: Nemzeti Környezetvédelmi Program)
- Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (továbbiakban: vízgyűjtő-gazdálkodási terv)

A megállapított tényállás

1. A belügyminiszter válasza

A 2014. január 1-jétől a vízgazdálkodásért felelős belügyminiszter arról tájékoztatót, hogy a Kormány ez év tavaszától ellenérték nélkül biztosítja az öntözővizet, amely intézkedés feltételezhetően csökkenti az engedély nélküli kútfúrások számát. Jelezte azt is, hogy a választások után, a minisztériumi struktúrák kialakítását követően a vízügyi hatóságok többszöri átalakítása várhatóan befejeződik, és e folyamat lezárulta után a problémával elmélyültebben tudnak majd foglalkozni.

Az engedély nélküli kutak jellemző vízhasználati céljai

E tekintetben felmért adatokra épülő, reprezentatív statisztika nincs a tárca birtokában, de egyedi esetekből, az ország és a vízhasználat sajátágaiból adódóan az alábbi következtetéseket lehet levonni: az illegális kutak bázisát azok a kutak alkotják, melyekre – adottságaiknál és a vízhasználat céljánál fogva – a vízügyi hatóság kevés figyelmet fordít.

Ezek jellemzően a háztartási vízigényt kielégítő talaj-, és a mélyebb vízadó rétegre épülő – például házi kertek locsolását, vízellátását szolgáló – kutak. A nem háztartási vízigényű kutak vonatkozásában az illegális kutak nagy részét képezhetik a mezőgazdasági öntözés céljára létesítettek, melyeket telepíthetnek talaj, illetve a mélyebb vízadó rétegre is.

Az engedély nélküli kutak által okozott problémák, az illegális kutak létesítésének gyakorisága

A tárcának nem áll rendelkezésére becslés az illegális kutak mennyiségéről. Az illegális kutak két nagy csoportra oszthatóak: a házi vízigény kielégítését szolgáló és a mezőgazdasági célú öntözési vízkivételek céljára létesített kutak. Az engedély nélküli vízhasználat során kivett vízmennyiségre vonatkozó adatok nincsenek, ugyanakkor valószínűsíthető, hogy a mezőgazdasági öntözés céljára létesített kutakból sokkal jelentősebb a vízkivétel mértéke, mint a házi igényeket kiszolgáló kutakból. Az illegális kutak létesítéséből eredő problémákat *vízminőség-védelmi, vízgazdálkodási és társadalmi* megközelítésből lehet elemezni.

Vízminőség-védelem

Vízminőség-védelmi szempontból a legnagyobb veszélyt az jelenti, hogy az engedély nélkül fúrt kutak elszennyezhetik Magyarország stratégiai, tiszta vízadó rétegeit, mivel az illegális kutak létesítését gyakran olyan személyek végzik, akik nem rendelkeznek kellő szakértelemmel, illetve ha rendelkeznek is, a jogszabályokban és szabványokban meghatározott kútépítési előírásoktól eltérnek a gyorsabb és olcsóbb kivitelezés érdekében. Amennyiben a vízkivétel az első vízzáró réteg alatti vízadó rétegből történik, és a kút nem megfelelően kiképzett, az ország területén már jellemzően szennyező anyagokkal terhelt talajvíz a fúrás mentén lejut a tiszta rétegvízbe és elszennyezi azt. Különösen veszélyes, ha a kút létesítése ivóvízbázis védőterületén történik. Mivel a vízügyi hatóság ebben az esetben – kérelem hiányában – nem ad engedélyt, így nem tudja a vízhasználó figyelmét sem felhívni az eljárás során az üzemeltetés alapvető szabályaira (ld. a kút lezárásáról gondoskodni kell, a kútba szennyező anyagot bevezetni tilos stb.) Előfordulhat az is, hogy a kútba direkt módon szennyvizet vezetnek.

Vízgazdálkodás

Az illegális kutakból kitermelt vízmennyiség nem jelenik meg a vízgazdálkodásért felelős minisztérium, a vízügyi hatóságok és vízügyi igazgatóságok nyilvántartásában, a rendelkezésükre álló adatok nem tükrözik a tényleges vízkivételt, ezért vízkészlet-gazdálkodási feladataik ellátása sem megfelelő. Nehézséget okozhat így annak eldöntése, hogy egy új, vízhasználatra irányuló engedély benyújtása esetén a kérelemben érintett vízadó réteg igénybe vehető-e többlet vízkitermelés céljából. Előfordulhat az is, hogy az illegális vízkivételek miatt a valóságban túltermelés történik, de a rendelkezésre álló vízhasználati adatok szerint van szabad vízkészlet, így az újonnan benyújtott kérelem nem utasítható el vízkészlet hiányára hivatkozással, az illegális létesítmények felderítésére pedig nem kerül sor.⁴ Az illegálisan létesített kutakból kivett vízmennyiség mértéke nem ellenőrizhető, a vízhasználó nem motivált abban, hogy víztakarékos technológiát alkalmazzon, ami pedig vízpazarláshoz vezet.

⁴ A belügyminiszter által idézett vízgyűjtő-gazdálkodási terv szerint: „Gyenge állapotúak, azaz egyértelmű vízhiányt jeleznek a süllyedő trendet mutató tiszántúli területek, de szinte az egész Alföld bizonytalan (a 33-ból 30 víztest ide esik), tehát a felszín alatti vízkészletek kihasználtsága közel teljes (92 %) – a vízmérleg könnyen átfordulhat negatívba. A domináns ok a kutakkal történő vízkivétel, amelyen belül az ivóvízkivétel 66%-ot, az öntözés 3%-ot, a szintén öntözésnek tekinthető illegális vízkivétel 22%-ot jelent.” Felszín alatti víztestek mennyiségi állapotának minősítése fejezet 5.2.1. pont

Társadalmi szempontok

Az illegális vízkivételek eredményeképpen azokat is hátrány érheti, akik a jogszabályi előírásoknak megfelelően létesítenek és üzemeltetnek kutakat. Előfordulhat, hogy az illegális vízkivételek miatt nem jutnak megfelelő minőségű vagy elegendő mennyiségű vízhez a jogszerűen eljáró engedélyesek. A felszín alatti vizek vonatkozásában bekövetkezett negatív változásoknak az átlagember számára jelenleg kevésbé feltűnő jelei és következményei vannak. Az okozott problémák általánossá válása és felerősödése azonban súlyos következményekkel járhat. Az ivóvízbázisok és stratégiai vízkincsek elszennyeződése, a házi kertek felszín alatti vízből történő locsolásának ellehetetlenülése, egészségi problémák megjelenése, az engedély nélküli vízhasználatok következtében fellépő vízszintsüllyedések miatt a felszín alatti víztől függő ökoszisztémák károsodása, továbbá öntözési igények keletkezése olyan területeken vagy olyan kultúrák esetében, ahol a természetesen öntözés nélkül is jó adottságok lennének, ha nem következne be a talajvízszint süllyedése, mind negatív hatásként említhető. Emellett a felszín alatti vizek megtisztítása bonyolult és többnyire igen költséges technológiával kivitelezhető.

Az engedély nélküli kútfúrás okai

A miniszter álláspontja szerint a jogkövető magatartás hiányának oka *elsődlegesen*, hogy alacsony a kockázata annak, hogy arról a hatóságok tudomást szereznek, így a szankcionálásra sem kerül sor. A döntően felszín alatt elhelyezett létesítmények és a felszínen megjelenő kútszáj süllyesztett formában akár egy rejtett aknában is kivitelezhető, tehát könnyen elrejthető. Egy 30-40 m-es talpmélységű kút ideális terepi körülmények esetén néhány óra alatt fúrható, tehát a kivitelezés sem feltűnő tevékenység. A házi vízhasználati célú kutak esetében az engedély nélküli üzemeltetés sem szembetűnő, és a tapasztalatok szerint sem a települési önkormányzatok jegyzői, sem a vízügyi hatóság nem rendelkeznek kapacitással arra, hogy módszeresen ellenőrizzék a kutak jogi státuszát.⁵ A mezőgazdasági öntözés céljára létesített illegális kutak esetében az üzemeltetés többnyire nagyobb kockázattal jár, hiszen öntözési igényben a vízhasználat egyértelműen felfedezhető, akár távérzékelési eszközökkel is felderíthető. Ennek ellenére a vízügyi hatóságnak az utóbbi években nem volt kapacitása arra, hogy célzott ellenőrzéseket hajtson végre. *Másodlagos* okként említhetők a költségek. A megfelelő szakképzettséggel rendelkező személy által végzett kútfúrásnak magasabbak a költségei, a vízügyi hatóság engedélyének megszerzéséhez pedig igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni.⁶ A vízügyi hatósági eljárásokban fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértéke a felszín alatti vizek vonatkozásában a vízhasználat mennyiségétől függ. Az engedélyezési eljáráshoz kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díj mértéke – figyelembe véve, hogy a vízhasználatához általában nem kapcsolódik vízkészletjárulék-fizetési kötelezettség, illetve az esetlegesen máshonnan történő vízbeszerzés költségét – nem tekinthető magasnak.⁷

⁵A kutakkal kapcsolatos hatósági eljárások lefolytatása megoszlik a vízügyi hatóság és a települési önkormányzat jegyzője között. A 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés c) pontja határozza meg azokat az eseteket, amikor a jegyző jár el.

⁶Az igazgatási szolgáltatási díj mértékét a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet 1. sz. melléklete határozza meg, a vízhasználat mennyiségétől függően 40.000 Ft-tól 350.000 Ft-ig terjed a fizetendő díj. Termálvíz-kitermelés esetén pedig 80.000 Ft-tól 700.000 Ft-ig terjed.

⁷A tárcsa elemzése szerint, ha a 14,9 m³/nap maximális vízmennyiséget ténylegesen felhasználó mezőgazdasági célú öntözőkút (amelyből történő vízkivétel a vízhasználat jellegére tekintettel mentes a vízkészletjárulék fizetési kötelezettség alól) helyett a vizet a vízhasználó vízmű hálózatról veszi ki, a víz fogyasztásának a díja köbméterenként 241 Ft-os árral számolva (Duna Menti Regionális Vízmű Zrt. honlapján közölt ár, a szolgáltatás alapdíjával nem számolt) napi 3590,9 Ft-ra adódna. Ezzel számolva a kút hatósági engedélyeztetésének 90.000 Ft-os költsége kb. 25 vízhasználati nap alatt térülne meg, ha ezt igen jelentősen, kétszeres szorzóval túlbiztosítjuk, és 50 vízhasználati napos megtérüléssel kalkulálunk, a beruházás engedélyeztetésére fordított költség aránya nem jelentős mértékű.

A kutak jelentős részét ugyanakkor a jegyző engedélyezi,⁸ ebben az esetben illetéket kell leróni,⁹ melynek összege a kútfúrás költségéhez képest nem jelentős. Az engedélyeztetés műszaki dokumentációja nem bonyolult, vagyis a tervezés sem indukál nagy költségeket. *Harmadsorban* ok lehet a lakosság államigazgatással szembeni bizalmatlansága, aminek kiindulópontja az attól való félelem, hogy amennyiben az állam tudomást szerez a kútról, akkor annak üzemeltetését kötelezettséggel terheli.

Tervezett szakpolitikai intézkedések – az illegális kútfúrás felderítése és az illegális kútfúrás visszaszorítására

Az illegális kútfúrások és kutak felderítése elsősorban célzott, szisztematikus hatósági intézkedésekkel lenne megvalósítható, ami jelentős ráfordításokat igényel. Ezek eredménye azonban azonnali nyereségként napjainkban nem jelentkezne, az a jövő nemzedékeinek biztosítaná a vízkészletek hosszú távú felhasználhatóságát és minőségének megőrzését. Az ország vízkincsének megőrzése nemzetstratégiai érdek is. Azonnali és kézzel fogható nyereség hiányában a társadalom egyes csoportjai a hosszú távú vízgazdálkodási érdekekkel és a megelőzés elvével – mint környezetjogi alapelvvel – szemben inkább a gyors gazdasági fejlődést részesítik előnyben, mely a vizeknek, mint természeti erőforrásnak az intenzívebb és szabadabb felhasználásával jár. Ezek a körülmények a szakpolitika tervezett intézkedéseinek megvalósíthatóságára is befolyást gyakorolnak. A jogszabályi feltételek jelenleg is lehetővé teszik, hogy a vízügyi hatóság az illegális kútfúrással kapcsolatban eljárjon. A belügyminiszter álláspontja szerint e téren jelentős jogalkotói lépés volt a Vgtv. módosítása, amely a négyszeresére emelte a vízgazdálkodási bírság mértékét, illetve széles körben kiterjesztette az alkalmazhatóságát.¹⁰ Ilyen mértékű bírság már jelentős visszatartó tényezőként jelentkezhet. Önmagában a jogszabályi háttér, az előírt szankciórendszer azonban kevés. A rendelkezések betartásának a miniszter álláspontja szerint csak úgy lehetne érvényt szerezni, ha a hatóság személyi állományának létszámát növelnék, a helyszíni jelenlét és az ellenőrzések, felderítések biztosítására szükséges egyéb tárgyi és anyagi erőforrások is rendelkezésre állnának. További problémát jelenthet ugyanakkor, hogy illegális kút létesítésének gyanúja esetén a hatóság konkrét tények, bizonyítékok hiányában szemlét,¹¹ vagy hatósági ellenőrzést¹² a tulajdonhoz való jog védelme miatt nem végezhet. A kapott tájékoztatás értelmében a Kormány a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjrendszerének átalakítását tervezi, melynek lényege hogy a vízszolgáltatás költségeit a központi költségvetés fedezné a jövőben.¹³ Amennyiben rendelkezésre állnak majd alacsonyabb üzemeltetési költségű térségi vízpótló és -elosztó művek, úgy a gazdáknak nem fog érdekükben állni a magasabb üzemeltetési költségekkel jellemezhető felszínalatti vízhasználat, és az engedély nélkül létesített és üzemeltetett kúthoz kapcsolódó bírság kockázatának felvállalása. A hatóság érdekérvényesítő képességének támogatásához szükség lenne a létszám növelésére, a feladatok ellátásához pedig hatósági tapasztalattal és helyismerettel rendelkező szakemberek szükségesek.

⁸ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés c) pont

⁹ Ez 10.000 Ft egyszeri kiadást jelent.

¹⁰ A módosítás 2012. május 5-én lépett hatályba. A vízügyi hatóság a jogsértő magatartás súlyához igazodva akár 1.000.000 Ft-ot, természetes személy esetén 300.000. Ft-ot is kiszabhat a vízgazdálkodási előírásokat megszegőkre.

¹¹ Ket. 56. §

¹² Ket. VI. fejezet szerinti

¹³ Kihirdették a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló 115/2014. (IV. 3.) Korm. rendeletet, amely megvalósította a mezőgazdasági vízszolgáltatásdíjának központi költségvetésből történő finanszírozását: „6. § (1) A mezőgazdasági vízszolgáltatás díját – a vízügyi igazgatási szervek útján – a központi költségvetés biztosítja.”

Fontos továbbá az informatikai háttér kiépítése, amely alapján az ellenőrzések tervezhetővé válnak (térképi háttér adatbázis, légi fotók, ismert vízilétesítmények helye és a vízkivétel mértéke). Ezáltal lehetővé válna például olyan területek felderítése, ahol térinformatikai módszerekkel nyomon követhető az intenzív vízhasználat, ahol nem áll rendelkezésre a területen felszíni víz, viszont vízjogi üzemeltetési engedély sem került kiadásra. A folyamatos területi jelenléthez ugyanakkor komoly erőforrások szükségesek (gépjármű, műszerek, terepi mintavételi eszközök, laboratóriumi háttér, stb.)

Az engedély nélküli kutakkal történő vízhasználat és a vízügyi hatóság által vezetett vízkészlet-nyilvántartás összefüggései (a vízhasználatokkal kapcsolatos engedélyek nem valós adatok alapján kerülnek kiadásra)

Reprezentatív adatok hiányában nem becsülhető a vízkészlet-gazdálkodásra gyakorolt hatás tényleges nagysága. A problémamértéke nagy valószínűség szerint országos szinten eltérő, és ennek megfelelően a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben meghatározott víztestek szintjén is jelentős a szórás. Megfelelő kutatások nélkül ez a kérdés megalapozottan nem válaszolható meg.

Az illegális kútúrások következtében kialakuló hatások, mint a Víz Keretirányelv végrehajtásának akadályai

A Víz Keretirányelv célja, hogy a felszíni és felszín alatti vizek 2015-re jó állapotba kerüljenek. Az e cél eléréséhez szükséges intézkedéseket a vízgyűjtő-gazdálkodási terv foglalja össze. A gyenge állapotú, sekély, porózus és hegyvidéki víztestek gyenge állapotához az illegális vízkivételek is hozzájárulnak. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv egyik intézkedése az engedély nélküli vízhasználatok megszüntetése, illetve engedélyezett körbe történő bevonásuk. Az ellenőrizetlen, rosszul kiképzett vízilétesítmények és engedély nélküli tevékenységek veszélyeztetik a felszín alatti víztestek kémiai jó állapotát is.

A jegyzői hatáskörbe tartozó kutak engedélyezési eljárásának hatékonysága

A fentiekben kifejtetteken túl e körbe tartozó engedélyezési eljárások hatékonyságáról nincs adat, ugyanakkor ezen eljárások előnyeként említhető, hogy a lakosság közvetlenül, olcsón és egyszerűen tud élni a kútúrás engedélyezésének lehetőségével. Az önkormányzat ügyintézői helyismerettel rendelkeznek, és adott esetben egyszerűbben, kisebb költséggel tudnak helyszíni szemlét tartani, mint a sokkal nagyobb illetékességi területen eljáró vízügyi hatóságok.

A vízhasználók motiválása felszín alatti vízhasználat helyett felszíni víz igénybevételére

Felszíni vízhasználatra ott van lehetőség, ahol azt a természeti adottságok vagy a mesterségesen kialakított felszíni víztestek lehetővé teszik. A vízhasználók igénye az, hogy minél olcsóbb üzemeltetési költséggel a szükséges minőségű és mennyiségű vízhez jussanak. Ehhez igazodnak a szakmai törekvések is, de azzal a feltétellel, hogy a hosszútávon fenntartható vízgazdálkodás (amely magában foglalja a vizek jó minőségi és mennyiségi állapotának megőrzését) biztosítható legyen. Hatályos jogszabályi előírások alapján pl. a kiváló minőségű, akár előkezelés nélkül is emberi fogyasztásra alkalmas vizek kizárólag víztakarékos technológiákkal hasznosíthatók öntözési célra abban az esetben, ha közben más, kevésbé értékes vízkészlet és technológia is rendelkezésre áll. A vízkészletjárulék megállapításának rendszere is ezt a célt szolgálja, úgy, hogy piaci alapon szabályozza a vízhasználatokat terhelő járulék mértékét, így az értékesebbnek minősülő vizek hasznosításához a járulék számításánál magasabb szorzó kapcsolódik.

2. A vidékfejlesztési miniszter válasza

A vízvédelemért 2014. június 6.-ig felelős vidékfejlesztési miniszter válasza értelmében engedély nélkül létesített kút esetében a hatósági kontroll elmarad, az esetlegesen okozott kár orvoslása, az eredeti állapot helyreállítása igen költséges, sok esetben nem is lehetséges. Az illegálisan fúrt kutak nagy részének létesítésénél nem működik közre megfelelő szakképzettséggel rendelkező szakember. A nem megfelelően kiképzett kutak potenciális szennyezőforrások, mivel sok esetben a kút létesítésénél átfúrják azokat a vízzáró rétegeket, melyek a szennyezett talajvíz mélyebb rétegekbe történő leszivárgását megakadályozzák. Engedély hiányában elmarad a kutak vízminőségének vizsgálata is, amely alapján megállapítható lenne, milyen célra (öntözővíz, ivóvíz, stb.) használható fel a víz.

3. Magyar Hidrológiai Társaság válaszából

Az engedély nélküli kutak okozta problémák

A kutak olyan sajátos létesítmények, melyek az ember szeme elől rejtve nyerik ki a vizet a felszín alól. A kutak minőségi kivitelezését hivatott szolgálni a megfelelő terv, a kivitelezést megelőző szakmai hatósági kontroll, az, hogy a kút a szükséges és elismert szakismerettel, és a szakszerű kivitelezéshez megfelelő eszközökkel rendelkező kútfúró létesítse, továbbá az, hogy a létesítés során a beruházó érdekeit képviselő műszaki ellenőr működjön közre. Az ország ivóvízellátása jelentős részben felszín alatti vízből történik, ezért fontos annak védelme. Minden szakszerűtlenül vagy ellenőrizetlenül megépített, vagy meghibásodott kút veszélyt jelent a még jó minőségű felszín alatti vízre azáltal, hogy az ilyen kutakban a szennyezett talajvíz közvetlenül a mélyebb rétegekbe juthat le. Az engedély nélküli kutaknál a megrendelő részéről az elsődleges szempont az olcsóság, ezért a műszaki kialakítás általában nem megfelelő. Ha a hatóságnak csak utólag, a bejelentés alapján adódik lehetősége, hogy a kút kialakítását vizsgálja, tovább nőhet annak a valószínűsége, hogy nem megfelelő kutak létesülnek, és a még jó minőségű felszín alatti vizek állapota romlik, ezzel akár visszafordíthatatlan károkat is okozva a közös vízkincsben. Mindez elsősorban a vidéki lakosság ivóvízhez jutását fogja veszélyeztetni. A kút javítása sokszor drágább, mint annak megszüntetése és egy új kút létesítésének a költsége együttesen. A kivitelezésnél gyakori, hogy a kútfúró szennyvíz lefolyócsövet, vagy más műanyag csövet alkalmaz, amelyeknek nem megfelelő a szilárdsága, esetleg a minősége sem. Jellemző az egycsöves kútszerkezet (nincs kezdőrakat, technikai rakat, nincs palástcementezés), vagyis a szennyezett talajvizek leszivárgását a kút mellett nem akadályozzák meg. Ilyen esetekben a kút megszüntetése és a furat eltömedékelése javasolható, de vannak olyan esetek, amikor a kút javítására is lehetőség van.

Az engedély nélküli kútfúrás okai

Annyira elszaporodtak az engedély nélküli kútfúrások, hogy könnyebb azt megválaszolni, milyen körben kéri meg az engedélyt: ez a kör a vízművek, és a pályázati pénzeket megcélzó beruházók. Az engedélyezési eljárás hosszadalmas, körülményes, drága, és a járulékos költségek (pl. tervezési, vizsgálati, nyilvántartási) tetemesek.

Az engedély nélküli vízhasználat és a vízkészletjárulék-kiesés mértéke

Az első vízgyűjtő-gazdálkodási tervben a vízügyi igazgatóságok szakemberei megbecsülték az engedély nélküli vízkivételek mértékét, a jegyzői hatáskörbe tartozó házi vízellátást biztosító kutakra is tekintettel. A becsült, nem engedélyezett módon kivett vízkészlet éves szinten tízmilliós nagyságrendű (kb. 24 millió m³/év). A vízkivétel szezonálisan, a vegetációs időszakban történik. A kutak építésével foglalkozó szakemberek becslése szerint az évente elkészülő 4000-5000 kút 90%-a engedély nélkül épül.

Ezek között 20-30% csak a talajvízkút, a többség rétegvizet tár fel. A kutak jelentős többségét az alföldi öntöző kutak adják, amelyek esetében az öntözés után fizetendő vízkészletjárulék kiszámításakor alkalmazandó gazdasági szorzó nulla, így kizárólag a használt vízmennyiség vonatkozásában van bejelentési kötelezettsége az engedélyesnek, vízkészletjárulékot nem kell fizetnie.

A vízkészlet-gazdálkodásban, a vízjogi létesítési engedélyezési eljárások lefolytatása során, valamint a Víz Keretirányelv végrehajtása kapcsán felmerülő negatív hatások

A probléma súlya nehezen mérhető fel, mert a tevékenység hatása késve jelentkezik, amikor már nagyon nehéz beavatkozni. A felszín alatti vizek vonatkozásában mindig a megelőzés volt a stratégia, mivel az elszennyezett vízáadó réteg vagy terület kármentesítése hosszú és költséges folyamat, és a sikeressége is kétséges. A vízszintsüllyedés hatásának mérséklése, vagy helyreállítása évtizedekig tart (pl. a Dunántúli-középhegységben a karsztvíz, vagy a Duna-Tisza-közi Homokhátságon a talajvíz esetében). Az engedélyezési eljárásokban a vízgazdálkodási nyilvántartásokban nem szereplő, engedély nélküli vízkivételeket a vízmérleg-számításokban nem tudják figyelembe venni, így a hatóság nem rendelkezik a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges adatokkal. Előfordulhat, hogy a jogszerűen eljáró, tevékenységét engedélyeztetni kívánó ügyfél kérelmét utasítja el a hatóság, mert a monitoring alapján nem áll rendelkezésre az igényelt vízkészlet, vagy a trendszerű változások negatív képet mutatnak. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó szabályozás nem egyértelmű, mivel a kizárólagos állami tulajdonban lévő felszínalatti vizekkel a vagyonkezelő vízügyi igazgatóságoknak kellene gazdálkodniuk, azonban az ehhez szükséges jogkörökkel nem rendelkeznek. A hatóságok ellenőrzési hatáskörük gyakorlására kapacitási problémák miatt nem képesek. Ennek orvoslása érdekében a vízkészletjárulék-bevétel egy részét közvetlenül az ellenőrzésre kellene fordítani, amelyre jelenleg nincs jogi lehetőség. Az első vízgyűjtő-gazdálkodási terv is megállapította, hogy az illegális vízhasználatok jelentős vízgazdálkodási problémát eredményeznek. Ennek felszámolására több intézkedést is megfogalmaztak, pl. a hatóságok megerősítése, engedélyek felülvizsgálata, az illegális létesítmények felszámolása, vagy legalizálása. A jó állapot elérése és fenntartása nem teljesíthető, ha az engedély nélküli tevékenység aránya növekszik.

A hatósági jogalkalmazás, a hatóság érdekérvényesítő képességének támogatása

A vízügyi hatóságnak is számos problémával kell szembesülnie, mivel a jogszabályok bonyolultak, ellentmondásosak, rugalmatlanok. A döntéshozatalhoz nem áll rendelkezésre megfelelő színvonalú helyzetelemzés, állapotértékelés. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervben foglalt keretszámok, irányelvek alkalmazásának, intézkedések végrehajtásának módja sem egyértelmű a hatóság számára. Helyenként a túlszabályozás, más esetekben a szabályozási hiányosságok okoznak problémát. Szükség lenne a szabályozás teljeskörű, a gyakorlati szakemberek bevonásával történő felülvizsgálatára, az engedélyezési eljárás lényeges leegyszerűsítésére, megfelelő döntéstámogató háttéranyagokra, informatikai rendszerre, a hatósági munka felgyorsítására, az eljárási illeték, hatósági szolgáltatási díj csökkentésére, közérthető felvilágosításra és ellenőrzésre a jogkövető megatartás elősegítése érdekében.

4. A Közép-dunántúli és a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóság válasza

Az engedély nélküli kútfúrás okai

Az engedély nélküli kútfúrás főként az önkéntes jogkövetés hiányára és a gyenge hatósági fellépésre vezethető vissza. Fontos lenne a lakosság rendszeres tájékoztatása is arra vonatkozóan, hogy kutat fúrni csak engedély birtokában lehet.

Ezen kútfúrások nagy része felderítetlen, lakossági bejelentés, más hatóság jelzése, illetve helyszíni ellenőrzések során fedezhető csak fel az engedély nélküli létesítés. A hatóság jelenlegi létszámával alkalmatlan felderítő munka végzésére, az eseti bejelentések vizsgálatát is csak nehézségek árán tudja elvégezni, és a kötelező éves ellenőrzések lefolytatása is komoly nehézségekbe ütközik. A vízügyi hatóság jelentős megerősítésére lenne szükség. Az egyik hatóság beszámolt arról, hogy a válaszadás időpontjában 31 fővel működött, a hatóságnak kb. 3500-4000 eljárást kell lefolytatnia, valamint 26.000 megkeresés érkezik évente. Az illegális vízhasználatok csökkentése a hatóságok fokozottabb ellenőrző tevékenységével, a vízhasználók jogkövető magatartásának erősödésével, és a szigorúbb felelősségre vonással érhető el. A hatóság álláspontja szerint a fokozottabb hatósági felügyeleti fellépés preventív erővel bírna. A kútfúrók képzetlenek, nem ismerik a kút létesítésére vonatkozó jogi szabályozást, vagy szándékosan nem tartják be azt, nem tájékoztatják a megrendelőt a kútfúrással kapcsolatos feltételekről, kötelezettségekről. További ok a megrendelő jogi tájékozatlansága, vagy a jogszabályi rendelkezések figyelmen kívül hagyása. A kutak engedély nélküli létesítésének visszaszorítását szolgálná, ha a kútfúrók csak a vízügyi hatósági engedéllyel végezhetnék a tevékenységüket, és az engedéllyel rendelkező kútfúrókról a hatóság nyilvántartást vezetne. A nyilvántartásnak tartalmaznia kellene, milyen paraméterű kutak fúrására szól az engedély, valamint, a kútfúrók minősítésében szerepet kellene kapnia a Magyar Mérnöki Kamarának, és a Magyar Vízkútfúrók Egyesületének. Felhívta a figyelmet arra, hogy jelenleg nincs szabályozás a vízkútfúrók szakmai képzésére és vizsgakövetelményeire vonatkozóan.

Az illegális kútfúrás által okozott problémák

Az engedély nélküli vízhasználatok jelentősen befolyásolják a mennyiségi és minőségi vízgazdálkodást. A felszíni vízfolyásoknál csak akkor jelent gondot az engedély nélküli vízvételzés, ha kis vízhozamú vízfolyásra, vízhiányos időszakban, nagy mennyiségű víz kitermelésére alkalmas berendezés települ engedély nélkül. A felszín alatti vizek esetében elsősorban a termálvizeknél és az I. és II. osztályú rétegvizeknél jelentős a negatív hatás. A vizek vagyongazdálkodói, a vízügyi igazgatóságok nem rendelkeznek adatokkal az illegális vízkitermelés mennyiségéről, ezért nem tudják pontosan, hogy az adott vízadó rétegben mekkora szabad, le nem kötött vízmennyiség. A vízügyi hatóságok pedig így nem megfelelő, illetve a tényleges mennyiségi gazdálkodást nem tükröző adatokra támaszkodva adják ki a vízjogi engedélyeket. Szélsőséges esetben előfordulhat, hogy az engedélyben biztosított kitermelhető és felhasználható vízmennyiség a valóságban csak csökkent mértékben, vagy egyáltalán nem is áll rendelkezésre. A vizek, vízbázisok minősége is veszélybe kerülhet, ha az illegális vízhasználat során ellenőrizetlen minőségű víz kerül vissza a felszín alatti vízbe vízminőség romlást előidézve. A termálvíz-vízadókat kivéve vízkészlet-használat iránti igény, engedélykérelem elutasítására eddig nem került sor.

A szakszerűtlenül kialakított kutak potenciális szennyező forrást jelentenek a felszín alatti víz vonatkozásában. A szennyezést jelentheti a felszínről bejutott szennyeződés, vagy a különböző vízadó rétegek közötti keveredés is. A vízhasználat után meg nem fizetett vízkészlet-járulék a központi költségvetés vonatkozásában bevétel kiesést jelenthet.

A létesített kút utólagos bejelentése esetén a már elkészült kút állapota, szerkezete, átalakíthatósága vizsgálatokkal megállapítható, de költséges. Az engedély nélkül eltömedékelés esetén annak szakszerűsége külső vizsgálatokkal nem igazolható, a kút kibontása pedig szintén jelentős költségekkel jár.

5. A felszín alatti vizekre vonatkozó jogszabályi változások, valamint a vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet szabályai

A felszín alatti vízkészletekre vonatkozó jogi szabályozást az Alaptörvényhatályba lépését követően több esetben módosították. A mezőgazdasági öntözés támogatása érdekében a vonatkozó szabályozás felülvizsgálatának célja az volt, hogy a – 2012. december 22. napján törvény erejénél fogva – lejáró öntözési engedélyek újbóli kérelmezése helyett a határozatlan időtartamra kiadott vízjogi üzemeltetési engedélyek továbbra is hatályban maradjanak azzal a feltétellel, hogy a kivett vízmennyiség mérését ezen tevékenység, és egyúttal minden öntözési tevékenység esetében összegző vízmérővel kell biztosítani.¹⁴

Felfüggesztették a mezőgazdasági termelés területén a kizárólag energetikai célból kitermelt termálvíz visszatáplálásának kötelezettségét 2015. június 30-ig terjedő időszakra (az eredeti határidő 2012. december 22. volt).¹⁵ Az indokolás szerint termálvíz visszatáplálásának kötelezettsége megfelelő intenzitású beruházási támogatás hiányában a magyar geotermikus energiahasznosítás súlyos meggyengüléséhez vezetett, a kertészeti termelésben a geotermikus energiahasznosításban érintett felhasználók többségének ellehetetlenülését és az ágazat súlyos versenyhátrányát okozhatta volna. E mellett megteremtették a lehetőséget, hogy a felszínen maradó, vissza nem táplált vízre vonatkozó kibocsátási határértékeket szintén csak 2015. június 30-a után kelljen teljesíteni.¹⁶ Két kormányrendelet módosításával¹⁷ bevezették az egynyári öntözésre szóló vízjogi üzemeltetési engedélyt, és így megteremtették – az indokolás szerint - az egyszerűbb és gyorsabb öntözéslehetőségét.

A Vgtv. módosítása érdekében önálló képviselői indítványként benyújtott és azóta visszavont javaslat¹⁸ célja volt, hogy az 50 méteres talpmélységet meg nem haladó, a talajvízkészletet igénybe vevő kutak létesítése és üzemeltetése vonatkozásában megszüntesse az engedélykötelezettséget, és kizárólag bejelentéshez kösse e tevékenységek végzését. A módosítás célja az indokolás szerint az időjárás szélsőségek mezőgazdaságot érintő hatásainak enyhítése, a talajvizet felhasználó, kizárólag mezőgazdasági öntözéscéljára létesíteni kívánt és már üzemeltetett kutak bejelentése, illetve utólagos legalizálása úgy, hogy ez a gazdálkodókra nézve ne jelentsen valós terhet és az öntözési vízfelhasználás zökkenőmentesen folytatódhasson.

A vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet határozza meg a felszín alatti vizek kitermelésével, visszatáplálásával, dúsításával, továbbá megfigyelésével kapcsolatos vízilétesítményekre, valamint vízimunkákra, különösen azok tervezésére, kivitelezésére, üzemeltetésére és megszüntetésére, továbbá a tervezőt, kivitelezőt, az építtetőt és a műszaki ellenőrt a tárgyi tevékenységgel összefüggésben érintő jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat, mely rendelet – a megállapítási részben foglaltaknak megfelelően – felülvizsgálatra szorul.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

¹⁴A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

¹⁵A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. r. módosítása

¹⁶A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. r. módosítása

¹⁷A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

¹⁸2013. május 28-án benyújtott T/11335 sz. törvényjavaslat, Györfly Balázs és Jakab István országgyűlési képviselők (FIDESZ) önálló indítványa. Az indítványt 2014. február 2-án visszavonták.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben – tekintettel a problémakör jellegére – fennálltak a hivatalból történő vizsgálat elrendelésének feltételei. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés b) pontja szerint a biztos tevékenysége során, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával, megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott jogokra, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság arra mutatott rá,¹⁹ 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 azt is kiemelte,²⁰ 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 élel azt 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.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság rámutatott,²¹ hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

¹⁹22/2012. (V. 11.) AB határozat

²⁰13/2013. (VI. 17.) AB határozat

²¹9/1992. (I. 30.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a bírósági határozatok kapcsán kifejtette,²² hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. Ha a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Ugyanígy a közigazgatási eljárásban is a közhatalom gyakorlása során a hatóság a külső jogalanyok irányában jogokat és kötelezettségeket határoz meg, és önkéntes teljesítés hiányában ennek állami kényszerítő eszköz útján érvényt szerez. Amennyiben a végrehajtás elmarad, az ebben az esetben is a jogállamiság sérelméhez vezet.

2. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy: *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: „Vállaljuk, hogy (...) a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”*

Az Alkotmánybíróság már korai határozatában, az élethez való joggal összefüggésben kiemelte,²³ hogy *„az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezően lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”*.

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmi egységéhez teremti meg a közös alapot.

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: *„Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”*

Az Alaptörvény szerint tehát a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei (kizárólagos állami tulajdon) a nemzeti vagyon részét képezik, és egyúttal a nemzet közös örökségét is alkotják. Az Alaptörvény P) cikke és a 38. § cikk (1) bekezdése egyrészt a természeti erőforrások horizontális védelmének a követelményét erősíti meg, másrészt előírja a nemzedékek közötti igazságosság követelményét.

A következő ombudsmani gyakorlat szerint²⁴ horizontális védelem azt jelenti, hogy minden, a természeti erőforrást érintő állami és önkormányzati döntésnél, a jogszabályok megalkotásánál integráltan kell figyelembe venni a természeti erőforrások megóvásának követelményét, és ezen döntések, jogszabályok meghozatalakor nemcsak a jelen nemzedék közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek a biztosítását is. Más szóval, a most rendelkezésre álló vízkészlettel, mint természeti erőforrással gazdálkodni kell a most, és a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése érdekében. A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az mennyiségi és minőségi védelemben részesül.

²²46/1991. (IX.10.) AB határozat

²³64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²⁴ Ld. AJB-1078/2012., AJB-813/2012. számú jelentéseket

3. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, valamint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tekintetében a XXI. cikket az Alaptörvény P) cikkével együttesen kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság megállapította,²⁵ hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság a „véges javak” kapcsán rögzítette²⁶ hogy az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.” E rendelkezésekre is figyelemmel kell lenni az alkotmányos szabályozás értelmezése során.

III. Az ügy érdemében

1. A vízkészletre vonatkozó stratégiák

Magyarország hidrogeológiai adottságainak köszönhetően – nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő jelentőségű – felszín alatti vízkészlettel rendelkezik. Azonban ez a természeti erőforrás is a „véges javak” közé tartozik, amelynek védelme és fenntartható használata nemzeti érdek. A rendelkezésre álló vízkészlet csak akkor marad hasznosítható, a víztől függő szolgáltatások csak akkor tarthatók fenn, ha azok védelme érdekében az állam, az önkormányzat, a magánszféra, a társadalom és a civil szektor szorosán együttműködik. Ehhez többek között a víz körforgásának megértése is szükséges, valamint a víz természetben, valamint a társadalomban meglévő fontosságának jól értelmezett ismerete, mind a döntéshozók, mind a társadalom részéről. Az a közfelfogásban elterjedt érvelés, amely szerint hazánk a rendelkezésre álló vízkészletét tekintve „nagy hatalomnak” számít, csak akkor állja meg a helyét, ha a döntéshozói szinttől kezdve az operatív, mindennapi tevékenységek során érvényesül a horizontális védelem követelménye. Hazánk ivóvíz-ellátása 95%-ban felszín alatti vízből biztosított. Amennyiben nem áll rendelkezésre az a felszín alatti és kisebb esetben felszíni víz, amely ivóvíz kitermelésre alkalmas, úgy az ivóvízhez való hozzáférés sem biztosítható. A víz az emberi élet nélkülözhetetlen feltétele, így nem véletlen, hogy több, a vízhez kapcsolódó stratégia, program született. A kutakat a felszín alatti vízkészlet használata, kivétele céljából hozzák létre, így az illegális kutak által generált problémák a felszín alatti vízkészletet érintő kérdésként jelentkeznek elsősorban.

²⁵28/1994. (V. 20.) AB határozat

²⁶28/1994. (V. 20.) AB határozat

A főbb vízkészlettel foglalkozó tervek és programok körébe tartozik a vízgyűjtő-gazdálkodási terv,²⁷ amely európai uniós kötelezettség végrehajtását szolgálja, a Nemzeti Vízstratégia,²⁸ a Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 („a magyar vidék alkotmánya”),²⁹ a Nemzeti Környezetvédelmi Program,³⁰ valamint a Nemzeti Környezetvédelmi Program 2014-2019 tervezete.³¹

²⁷ „Gyenge állapotúak, azaz egyértelmű vízhiányt jeleznek a süllyedő trendet mutató tiszántúli területek, de szinte az egész Alföld bizonyítan (a 33-ból 30 víztest ide esik), tehát a felszín alatti vízkészletek kihasználtsága közel teljes (92%) – a vízmérleg könnyen átfordulhat negatívba. A domináns ok a kutakkal történő vízkivétel, amelyen belül az ivóvízkivétel 66%-ot, az öntözés 3%-ot, a szintén öntözésnek tekinthető illegális vízkivétel 22%-ot jelent.” (5.2.1 Felszín alatti víztestek mennyiségi állapotának minősítése). Lásd még vízgyűjtő-gazdálkodásiterv 8.3 Egyéb szennyezések megelőzése, illetve szennyezések kárelhárítása, kármentesítése. A vízgyűjtő-gazdálkodásiterv intézkedéseket is megfogalmaz ezzel kapcsolatban: M8. fejezet: Intézkedési 84 program b) További megvalósítandó intézkedések, és 2. melléklet: Célok, intézkedések – Intézkedési elemek rövid leírása, IP13: Szennyezett területek és haváriák veszélyességét csökkentő intézkedések (felszíni és felszín alatti vizekre vonatkozóan). A mennyiségi szempontból már túlhatalmatot mutató vízkészletek vonatkozásában a vízgyűjtő-gazdálkodási terv a vízkészletjárulék rendszer továbbfejlesztésének fő irányaként az alábbi intézkedést célozta meg: „A mennyiségi szempontból már túlhatalmatot mutató készletek esetében a gazdasági tevékenységek céljára fenntartott kitermelési jogok versenyelvű allokációs mechanizmusának kialakítása (pl. termálvizek és más szűkös felszíni és felszín alatti készletek esetében). A bevezetéshez szükséges feltételek megteremtése, így például az adott készletre szóló kitermelési jogok pontos nyilvántartása, a jogok alapján történő kitermelés mennyiségének pontos és naprakész figyelemmel kísérése, az illegális kitermelések felszámolása, a vízháztartás kedvezőtlen változása esetén a kitermelési jogok korlátozása (mely feltételek megteremtése e javaslat e részétől függetlenül is része az intézményi háttér szükséges megerősítésének).” (8.1.6 Vízi szolgáltatások költségeinek visszatérülésére tett intézkedések).

²⁸ A vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag). Készítette: A Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága 2013. A Nemzeti Víz Stratégia tervezete letölthető: <http://www.kormany.hu/download/5/9e/c0000/Nemzeti%20V%3%C3%ADzstrat%3%A9gia.pdf>. A Vidékfejlesztési Minisztérium által készített, tervezeti formában létező Nemzeti Vízstratégia című dokumentum elsősorban az öntözéses agrárgazdálkodás felől közelíti meg a vízgazdálkodást érintő kérdéseket: „Az éghajlatváltozás, a szárazodás várhatóan növeli a vízhiányos területek nagyságát, főként az Északi-középhegységben és az Alföldön, a nagy folyóktól távol eső területeken. A vízhiány viszont növeli a vízkészletekért folyó versengést, konfliktusokat szül, korlátozásokhoz, illetve hatékony ellenőrzés hiányában illegális vízhasználatokhoz vezet, ami az utóbbi években egy önmagát rontó folyamatot erősített fel.” „Az engedély nélküli vízhasználatok visszaszorítása érdekében átfogó intézkedési csomagra van szükség, ami egyrészt magába foglalja a jogszabályok bizonyos módosítását, valamint a felügyeleti tevékenység érdemi megerősítését.” (5.1.3. Intézkedések, Rövid távú teendők (- 2014)). A vízkészletek fenntartható használatának érdekében gazdasági szabályozók szintjén a vízkészletjárulék és a Víz Keretirányelv teljes költségmegtérülése kapcsán az alábbiakat tartalmazza: „Az eredeti jogalkotói szándék az idők folyamán erodálódott (a vízhasználók jelentős hányada jogszerűen vagy jogszerűtlenül nem fizet), és az időközben bekövetkezett szervezeti, intézményi és jogi változások sem kerültek érvényesítésre a járulékfizetés szabályaiban. Így a járulékok mértékében jelentős torzulás állt elő és egyúttal csökkent az állami bevétel, miközben a vízkészletek felértékelődése folyamatosan tart.” „A VKJ-hoz kötődő adatszolgáltatás megbízható, nélkülözhetetlen alapadata a vízhasználatok nyilvántartásának és egyúttal a vízmérleg készítésnek, de az elmondott okok miatt ez nem teljesül, így a vízkészletekkel való gazdálkodás alapjaiban sérült.” (5.1.2 Célmeghatározás, eszköztrendszer) „El kell érni a vízi szolgáltatások tekintetében a teljes költségmegtérülést, biztosítani kell az állami feladatok ellátásának megbízható finanszírozását.” (Hosszú távú teendők (-2027))

²⁹ <http://videkstrategia.kormany.hu/download/4/37/30000/Nemzeti%20Vid%3%A9kstrat%3%A9gia.pdf>. „A felszín alatti vízkészlet, melynek térbeli eloszlása egyenletesebb, európai viszonylatban is kiemelkedő jelentőségű. A hőerőművek és a halastavak kivételével a gazdaság a felszín alatti vízkészleteket részesíti előnyben, annak ellenére, hogy a készletek ezt éppen fordítva indokolnák. Vannak olyan területek, ahol a felszín alatti vízkészleteket szinte teljesen kihasználjuk (rétegvizeknél a Duna-Tisza köze és a Nyírség, karszt-vizek esetén pedig pl. a Dunántúli-középhegység területén). A Duna-Tisza közti Homokhátságon a talajvíz-szint süllyedés okoz problémát. Problémát jelentenek az engedély nélküli vízkivételek, nem csak mennyiségi szempontból, hanem mert szennyezési veszélyt jelentenek a közepes mélységű vízadók számára. A vízkészletek, különösen a sérülékeny ivóvízbázisok környezetének szennyeződése következtében gyakoriak a vízminőség problémák, illetve ennek veszélyei. Jelentős mezőgazdasági eredetű terhelést jelent a felszín közeli vízadókra a trágya és növényvédőszer használat.” (4.1.2 Vízkészletek, vízminőség)

³⁰ „A víztermelés döntő mértékben a felszín alatti vízkészletre alapozódik. Jelentős probléma az engedély nélküli vízkivétel, amely nem csupán mennyiségi problémákat okoz, hanem szennyezési veszélyt jelent a közepes mélységű vízadók számára. A vízkivétel hatással van a vízi környezetre is, az utánpótlódás és a különböző megcsapolási formák közötti érzékeny, hosszú távú egyensúlyt számottevően módosíthatja.” (1.1.2. Környezetpolitika, szabályozás és intézményrendszer, Vízgazdálkodás).

³¹ „Hazánk felszín alatti vízkészlete európai viszonylatban is kiemelkedő jelentőségű és minőségű: felszín alatti víztesteink 68%-ban elérik a VKI szerinti „jó állapotot”. A felszín alatti vizeket érintő hatások közé tartoznak a települési szilárd hulladéklakókból eredő szennyeződések (melyek az ország egész területét érinthetik), a kármentesítés alatt álló, vagy arra váró szennyezett területek (főként az ivóvízbázisokat veszélyeztetik), valamint a mezőgazdasági eredetű terhelések. A felszín

Megállapítjuk, hogy a vonatkozó stratégiák és programok mindegyike jelentős problémaként említi az engedély nélküli vízkivételeket, és egyes esetekben intézkedési javaslatot is megfogalmaznak. A stratégiák ugyanakkor a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, így kikényszeríthetőségük kérdéses. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv³² készítését és végrehajtását azonban a Víz Keretirányelv írja elő,³³ vagyis teljesítését az Európai Unió számon kéri, végrehajtása – a felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának 2015-re történő elérése – tagállami kötelezettség.

A Víz Keretirányelv jelentőségét elsősorban az adja, hogy egységes alapokon szabályozza a felszíni, felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelmét, a pontszerű és diffúz szennyezőforrásokkal szembeni fellépést, és előírja a vizek jó állapotának eléréséhez vezető intézkedések vízgyűjtő szintű összehangolását. A Víz Keretirányelv rendelkezéseit integrált módon, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés eszközeivel kell végrehajtani az érdekelték széleskörű bevonásával. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv egyik intézkedése pedig az engedély nélküli vízhasználatok megszüntetése.

Megállapítjuk, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási terv célkitűzéseit minden vízzel kapcsolatos szabályozást tartalmazó jogszabály-módosításnál figyelembe kell venni. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv egyben elsődleges eszköz a módosuló rendelkezések védettségi szint csökkenése, visszalépés tilalma aspektusából történő vizsgálatakor.

2. A vízjogi engedélyezési eljárás vízhasználatokkal kapcsolatos aspektusai

A vízkészlet véges természeti erőforrás. Törvényi előírás, hogy a felszín alatti vizet csak olyan mértékben szabad igénybe venni, hogy a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon, és teljesüljenek a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzések elérését biztosító követelmények.

A vízigenyek a felhasználható vízkészlet mennyiségi és minőségi védelmére is tekintettel elsősorban a vízhasználat céljára még le nem kötött vízkészletből elégíthetők ki.³⁴ Új vízjogi engedély csak abban az esetben adható ki, ha az engedélyben meghatározott vízmennyiség biztosítható.³⁵

A vízjogi engedély egyik funkciója tehát a vízilétesítmény vagy vízimunka műszaki, környezetvédelmi stb. jellemzőinek a meghatározása, előírása, engedélyezése.³⁶

Másik fontos feladata a lekötött vízkészlet biztosítása az engedélyes részére, vagyis a szerzett jog garantálása. Minél több az illegális kútfúrás és vízhasználat, annál kevésbé megbízható a vízkészlet-nyilvántartás és az annak adatain alapuló engedélyezés.

alatti vizek mennyiségét erősen befolyásolják továbbá a különböző vízkivételek, elsősorban a kommunális vízkivétel, hiszen az ország ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízből történik. Fontos még a mezőgazdasági, a bányászati és a geotermikus energiahasznosítási célú vízkivétel is, illetve továbbra is problémát jelent az engedély nélküli vízkivétel.”

³² Vízgyűjtő-gazdálkodási terv: „A Víz Keretirányelv előírja, hogy az EU minden tagállama készítsen a vizeinek természetes gyűjtőhelyeül szolgáló területekre, a vízgyűjtőre – ún. vízgyűjtő-gazdálkodási terv(ek)et, amely összefoglalja a vízgyűjtőn található vizek állapotfelmérése alapján azokat a szabályozásokat, programokat és intézkedéseket, amelyek biztosítják a vizek jó állapotának elérését. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv tehát nem kiviteli terv és nem ágazati terv, hanem a vizek jó állapotát célként kitűző és e környezeti célkitűzés elérését megalapozó, több szakterületet integráló stratégiai terv. Átfogóan – szabályozási, műszaki és társadalmi-gazdasági szempontból – ismerteti az ehhez szükséges intézkedéseket, beleértve azokat az intézményi feladatokat is, amelyek alapján folytathatók illetve elindíthatók a jó állapot megvalósítását szolgáló programok.”Tájékoztató Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről, letölthető: http://www.vizeink.hu/files/VGT_tajekoztato_20100618.pdf

³³ Víz Keretirányelv 4. cikk.

³⁴Vgtv. 15. §

³⁵Vgtv. 29. § (2) bekezdés

³⁶Vgtv. 29. § (1) bekezdés, 72/1996 (V. 22.) Korm. rendelet 3. §, 5. §

Potenciálisan előfordulhatnak azon esetek, amikor a vízkészlet túlhasználata esetében az engedéllyel rendelkező vízhasználó tevékenységét kell korlátozni az illegális vízhasználók miatt.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján³⁷ ha tartósan megbomlik az utánpótlódás és az összes vízkivétel egyensúlya, azaz a vízkivétel meghaladja az utánpótlódást, és emiatt tartós vízszintsüllyedés lép fel, vagy felszín alatti víztől függő ökoszisztéma (pl. védett mocsaras terület) károsodik, akkor nem teljesülnek a Vgtv.-ben³⁸ előírt, a Víz Keretirányelv átültetése során rögzített előírások. Amennyiben ez megtörténik, függetlenül annak okától³⁹ a vízügyi igazgatási és hatósági szervek – esetleg a vízvédelmi, vagy a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére –, intézkedni kényszerülnek.

A vízkivétel hivatalból történő korlátozásából a jogos vízhasználónak ugyan kára keletkezhet, melynek megtérítését jogosan kérheti, azonban a korlátozást, ha erről a vízügyi hatóság döntést hoz, végre kell hajtani a törvényben rögzített követelmények teljesítése érdekében. Ha a korlátozást nem természeti ok indokolja, hanem a vízjogi előírásokat sértő emberi tevékenység áll a probléma hátterében, akkor a hatóságnak elsősorban ezek megszüntetése érdekében kellene intézkednie, és csak akkor korlátoznia a jogos vízhasználatot, ha a vízhasználat fenntartásához szükséges feltételek ezek ellenére sem álltak helyre.⁴⁰

Ugyanakkor illegális vízhasználat okozta vízszintsüllyedés megakadályozása érdekében a hatóság csak a jogszerű vízhasználóval szemben tud fellépni, amennyiben az illegális vízhasználatról nincs tudomása. A vonatkozó jogszabályi előírásokra tekintettel a vízügyi hatóság tehát akkor is jogszerűen jár el, ha a korlátozást olyan vízszintsüllyedés miatt írja elő, amit a nem ismert engedély nélküli vízhasználatok váltottak ki.

A hatályos jogszabályok alapján jogerős engedéllyel rendelkező, legális vízhasználó megalapozottan bízik abban, hogy jogkövető magatartása védettséget élvez, a jogbiztonság követelményének érvényesülése miatt tevékenységét a vízjogi engedély által meghatározott kereteknek megfelelően szabadon gyakorolhatja. Az a jelenség azonban, hogy a vízkészlet túlhasználata esetében az engedéllyel rendelkező vízhasználó tevékenységét kell korlátozni az illegális vízhasználók miatta jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, és az egészséges környezethez való jog vonatkozásában is visszásságot okoz.

Minél több a jogszabályi előírásoknak megfelelően, vízjogi engedéllyel létesített kút, annál nagyobb biztonsággal elégíthetők ki a felmerülő vízigények, illetve biztosíthatóak vízjogi engedélyekben lekötött vízmennyiségek.

A hatósági engedélyezés oldaláról nemcsak a vízkészlet-nyilvántartás adataira – vagyis a rendelkezésre álló vízkészletre – van szükség az eljárás lefolytatásakor, hanem a felszín alatti vizek esetében a mennyiségi igénybevételi határérték ismeretére is. Ez az adat mutatja meg, hogy a rendelkezésre álló vízkészletből mennyi a még felhasználásra engedélyezhető vízkészlet.⁴¹ A hasznosítható felszín alatti vízkészletek igénybevételi határérték szintjén történő meghatározása az esetleges jövőbeni aszályok miatt keletkező vízigények kielégíthetőségére tekintettel is kiemelt fontossággal bír.

³⁷219/2004. 6.§ (1) bekezdés, 72/1996. (V. 22.) 12.§ b) pont, Vgtv. 15. § (1) bekezdés, Kvt.19. § (3) bekezdés

³⁸Vgtv. 15. § (1) bekezdés

³⁹ Ilyen ok lehet a csapadékhiány, a túlzott párolgás a nagy meleg és szél hatására, a mezőgazdasági művelési technológiák megváltozása miatti csökkenő beszivárgás vagy/és növekvő párolgás, a nagy vízkivételt okozó növényfajták termesztésére történő átállás, az engedélyezett mértéket meghaladó vízkivételek a létesítési engedéllyel rendelkező kutakból, az engedély nélkül létesített kutak üzemeltetése, a belvízelvezető rendszer talajvizet is megcsapoló módon történő üzemeltetése.

⁴⁰ A mezőgazdasági tevékenység változása miatt bekövetkező vízháztartási változásokat a természeti adottságok változásához hasonlóan kezelik.

⁴¹A Nemzeti Vízstratégia is foglalkozik ezzel a kérdéssel: „A mennyiségi viszonyok vonatkozásában meg kell határozni a felszíni vizek esetében a mederben hagyandó ökológiai minimum vízhozamot, valamint a felszín alatti vizek esetében a mennyiségi igénybevételi határértéket, amely a vízigények fenntartható módon történő engedélyezéséhez szükséges alapszükséglet.”

A belügyminiszter – aki a hatályos jogszabályi környezet alapján jelenleg felelős a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésért – fontos feladata, hogy kiemelt figyelmet fordítson a vízgyűjtő-gazdálkodási terv folyamatban lévő felülvizsgálata során az igénybevételi határértékek meghatározására, és legalább azon felszín alatti víztestekre vonatkozóan pontosítsa az adatokat és meghatározza az igénybevételi határértéket, amelyek mennyiségi állapota nem egyértelműen jó. Ez a vízhasználók érdeke is egyúttal, hiszen ha előre tervezhető a felhasználható vízmennyiség, akkor a keletkező vízigények kielégítési lehetőségeinek számbavétele is nagyobb biztonsággal végezhető.

Megállapítjuk, hogy mivel az illegálisan létesített kutakból kivett vízmennyiség nem szerepel a vízkészlet nyilvántartásban, így sem a rendelkezésre álló vízkészlet, sem az igénybevételi határérték nem állapítható meg teljes bizonyossággal, ezért a vízjogi engedélyezési eljárás sok esetben téves adatokon alapul, így sérül a jogbiztonság követelménye. Ezen adatok hiányában a vízügyi hatóság nem tud kellő hatékonysággal fellépni az állam tulajdonában álló, a nemzet közös örökségét képező felszín alatti víz védelme érdekében, amely az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okoz.

3. A vízügyi hatósági ellenőrzés, az engedély nélküli kutak felderítésének hatékonysága

A hatóság által lefolytatott helyszíni ellenőrzés esetén, amennyiben igazolást nyer, hogy a kutat engedély nélkül, vagy attól eltérően valósítják meg, a szabályozás szerint⁴² az építetőnek jogszabályi kötelezettsége a fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtása. Ebből következően a helyszíni ellenőrzést az illegális kútfúrás kapcsán mindig közigazgatási hatósági eljárás követi. A már meglévő illegális kutak felderítésében nagy jelentőségű eszköz a hatósághoz érkezett lakossági bejelentés, illetve társhatósági értesítés, mely esetben hatósági ellenőrzés indulhat, és helyszíni szemlére kerülhet sor. A bejelentések, jelzések kivizsgálásához tehát kiemelkedő közérdek fűződik, és amennyiben az nem történik meg, az egészséges környezethez való jog sérülhet.⁴³

Ezen túlmenően ugyanakkor kiemelt szerepe van az ütemezett vízügyi hatósági ellenőrzéseknek,⁴⁴ melyek célja ugyan elsődlegesen az engedéllyel rendelkező vízilétesítmények és vízhasználatok vizsgálata, ugyanakkor ez terepi jelenléttel jár, melynek során lehetősége van a vízügyi hatóságnak egyéb szempontok előtérbe helyezésére is. A vízügyi hatóság az ellenőrzést ellenőrzési terv alapján végzi, melynek során meghatározhat tervezett és kiemelt ellenőrzési szempontokat, ideértve az esetleges utó- és célvizsgálatokat is.⁴⁵ A tényállásban ismertetett beszámolók alapján a tényleges problémát ugyanakkor az jelenti, hogy *a hatóságnak a jogszabály szerint kötelező vízügyi felügyeleti tevékenység ellátására sincs kapacitása*, így a jelenlegi személyi állományt, a költségvetési kereteket figyelembe véve nincs számottevő esély arra, hogy rendkívüli ellenőrzés keretében kifejezetten az illegális vízhasználatok ellenőrzése és felderítése érdekében a hatóság terepbejárást, helyszíni szemléket tartson.

A stratégiák általában mind a hatósági szervezet több tekintetben meglévő hiányosságairól számolnak be, és célként határozzák meg a szervezetrendszer erősítését.⁴⁶

⁴²Vgtv. 29. § (3) bekezdés, 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés

⁴³ Az Egyesület engedély nélküli kút létesítésére irányuló két panasz vizsgálatát kérte hivatalomtól a vízügyi hatóság nem jogszerű eljárása miatt, melyet az AJB-7297/2013. számú jelentés zárt le.

⁴⁴72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 21. §

⁴⁵72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 21. § (11) bekezdés c) pont

⁴⁶A vízgyűjtő-gazdálkodási terv így fogalmaz ezzel kapcsolatban: „A javasolt intézkedések megvalósításánál egyrészt többlet hatósági feladatok keletkeznek, másrészt a hatósági munka hatékonyságának növelése érdekében szükséges felülvizsgálni és összehangolni a különböző hatáskörrel, működési területtel és feladatokkal bíró szervezetek vizsgálati feladatait és

Az állam kizárólagos tulajdonába tartozó, nemzeti vagyonnak minősülő felszín alatti vizekkel⁴⁷ történő felelős gazdálkodás része kell, hogy legyen az illegális vízhasználati tevékenység csökkentése, előfordulásának minimalizálása. A rendelkezésre álló vízkészlet mind minőségi mind mennyiségi védelemben kell, hogy részesüljön, melyért az állam az Alaptörvényben is rögzített intézményvédelmi kötelezettségének keretein belül köteles gondoskodni. Ennek eszköztárára pedig elsősorban a hatósági szervezetrendszer.

Az elmúlt időszakban a vízügyi hatósági szervezetrendszert többször átalakították. 2005 és 2013 között a vízügyi hatóság a zöldhatósági szervezetrendszeren belül működött, első fokon a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, másodfokon az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség járt el. 2014. január 1-jétől a Belügyminisztériumhoz – korábban már e tárcához csatolt vízkárelhárítási feladatkör mellé – további vízügyi feladatokat telepítettek, a vízminőségvédelem a vidékfejlesztési miniszternél maradt, ugyanakkor a vízügyi hatóságot leválasztották a zöldhatósági rendszerről és az első fokon eljáró hatóságokat az elsősorban operatív feladatokat ellátó vízügyi igazgatóságok rendszerébe, a másodfokon eljáró hatóságot (Országos Vízügyi Hatóság) az Országos Vízügyi Főigazgatóság szervezetébe illesztették.⁴⁸ Az alkalmazott jogi megoldás szerint feladatkörében önállóan, költségvetésileg azonban az új rendszerbe ágyazottan, annak szervezeti egységeként működött a vízügyi hatóság. 2014. június 6.-tól a vízvédelmi feladatkör is átkerült a belügyminiszterhez.⁴⁹ 2014. szeptember 10.-től az újabb átalakítás eredményeként a vízgyűjtőhöz igazodó illetékességű vízügyi hatósági szervezetrendszert a megyei szinten működő, kijelölt katasztrófavédelmi igazgatóságok szervezetébe integrálták, a másodfokú vízügyi hatóság jogutódjaként pedig az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot nevesíti a jogszabály.⁵⁰

Az elmúlt két évben tehát sorozatos átszervezéseken ment keresztül a vízügyi szervezetrendszer, három székhelyen, háromféle jogi és szervezeti struktúrában, különböző feladat- és hatáskörrel működött. A szervezeti instabilitás, kiszámíthatatlanság, a folyamatos változások nem segítik elő a hatékony feladatellátást, a hatósági ellenőrzések szisztematikus rendszerének kialakítását, hanem tovább gyengítik azt, újabb nehézségként jelentkeznek és tetézik az egyébként a megkeresett szervek által előadott működésbeli problémákat.⁵¹

felelősségi körét. A VGT végrehajtásában érintett intézményrendszer (zöldhatóság, mezőgazdasági szakigazgatás, vízügyi és természetvédelmi igazgatás, önkormányzat stb.) felkészültségének, kapacitási szintjének javítása, valamint az egységes szakmai megítélés kialakításához továbbképzések biztosítása szükséges. A hatékony hatósági munka alapja a jogszabályi előírások és szakmai fogalmak azonos értelmezése nemcsak az adott hatóságon, hanem a közigazgatás egészén belül. Az egységes jogalkalmazás érdekében szükséges a jogalkalmazási problémák feltárása és azok kiküszöbölése megfelelő útmutatókkal, a hatósági szakemberek továbbképzésével, szükség szerint a jogszabályok összehangolásával stb. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján a hatóságok pénzügyi felelősséggel is tartoznak az eljárási határidők túllépése miatt. A megfelelő képzettségű személyi állomány növelése nélkül a többlet hatósági feladatok megfogalmazása a hatósági munka hatékonyságának további romlását, esetlegesen annak ellehetetlenülését is eredményezheti. Az Intézkedési Program megvalósításában kiemelt jelentősége lesz a hatósági feltételrendszer – személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek – biztosításának, amelyhez az intézményrendszer feladatfinanszírozásának megoldása szükséges.” (8.1.3 Hatósági és igazgatási munka erősítése). NEMZETI VÍZSTRATÉGIA, 1.4 Magyarország hazai vízpolitikai célkitűzései című, A vízügyi hatóságok, felügyeleti tevékenység erősítése, megfigyelő rendszerek, adatbázisok fejlesztése. Ezek különböző eszközökkel történhetnek meg: [...] a vízárpolitika megfelelő irányú továbbfejlesztésével; a hatósági tevékenység megerősítésével;”

⁴⁷ A nemzeti vagyonról szóló törvény 4. § (1) bekezdés

⁴⁸ A vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet

⁴⁹ Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet

⁵⁰ A vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet

⁵¹ Ld. A JB-3069/2012. számú jelentés

Megállapítjuk, hogy a vízügyi hatósági szervezetrendszer nem megfelelő működése – melynek tényét a megkeresett szervek is megerősítették – alkalmas lehet arra, hogy az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozzon.

4. A felszín alatti vízkészletet érintő jogszabályi változások

Az Alaptörvény több rendelkezése is egyértelműen környezetvédelmi, és ezzel összefüggésben emberi egészségvédelmi vonatkozású,⁵² illetve tartalmaz kiemelten a víz védelmével kapcsolatos szabályozást. Rögzíti többek között a vízkészletnek mint a nemzet örökségének a védelmi⁵³, az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításának állami kötelezettségét⁵⁴. Ezek a rendelkezések egyértelműen alátámasztják azt az igényt, hogy természeti erőforrásainkra, vizsgálatom tárgya vonatkozásában pedig a felszín alatti vizek védelmére kiemelt hangsúly helyeződjön. Ennek az állami intézményvédelmi kötelezettségnek elsősorban a jogszabályi keretek és garanciák megteremtésén és érvényesítésén keresztül kell megvalósulnia.

A felszín alatti vízkészletekre vonatkozó jogi szabályozást az Alaptörvényhatályba lépését követően ugyanakkor több esetben, és nem ezen elvárás jegyében módosították, sőt gyengítették a vízhasználatok könnyebbé tétele, a vízhasználók – elsősorban rövidtávú – érdekében.

A mezőgazdasági öntözés támogatása érdekében a vonatkozó szabályozás felülvizsgálatának célja az volt, hogy a – 2012. december 22. napján törvény erejénél fogva – lejáró öntözési engedélyek újbóli kérelmezése helyett a határozatlan időtartamra kiadott vízjogi üzemeltetési engedélyek továbbra is hatályban maradjanak azzal a feltétellel, hogy a kivett vízmennyiség mérését ezen tevékenység, és egyúttal minden öntözési tevékenységében összegző vízmérővel kell biztosítani.⁵⁵ Az összegző vízmérő kizárja annak a lehetőségét, hogy ha a kutak egy része talajvizet, másik része rétegvizet vesz igénybe, a vízügyi hatóság és a vízügyi igazgatási szerv tudomására jusson, hogy melyik víztestet mekkora, meglévő igénybevétel terheli. Ennek hiányában minden további vízkivétel engedélyezése csak nagy bizonytalansággal történhet az adott térségben, ami meggyengíti a vízjogi engedély által nyújtott jogbiztonságot mind a meglévő vízhasználó, mind az új engedélyes szempontjából.

Felfüggesztették a mezőgazdasági termelés területén a kizárólag energetikai célból kitermelt termásvíz visszatáplálásának kötelezettségét 2015. június 30-ig terjedő időszakra (az eredeti határidő 2012. december 22. volt).⁵⁶ Az indokolás szerint termásvíz visszatáplálásának kötelezettsége megfelelő intenzitású beruházási támogatás hiányában a magyar geotermikus energiahasznosítás súlyos meggyengüléséhez vezetett, a kertészeti termelésben a geotermikus energiahasznosításban érintett felhasználók többségének ellehetetlenülését és az ágazat súlyos versenyhátrányát okozhatta volna. E mellett megteremtették a lehetőséget, hogy a felszínen maradó, vissza nem táplált vízre vonatkozó kibocsátási határértékeket szintén csak 2015. június 30-a után kelljen teljesíteni.⁵⁷

⁵² Nemzeti Hitvallás 8. felhívása, az Alapvetés P. cikke, XX. cikk, XXI. cikk, Közpénzek fejezet 38. cikk (1) bekezdés

⁵³ Az Alapvetés P. cikke

⁵⁴ XX. cikk (2) bekezdés

⁵⁵ A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

⁵⁶ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

⁵⁷ A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet módosítása

Két kormányrendelet módosításával⁵⁸ bevezették az egynyári öntözésre szóló vízjogi üzemeltetési engedélyt, és így megteremtették – az indokolás szerint - az egyszerűbb és gyorsabb öntözéslehetőségét.

A Vgtv. módosítása érdekében önálló képviselői indítványként benyújtott és azóta visszavont javaslat⁵⁹ célja volt, hogy az 50 méteres talpmélységet meg nem haladó, a talajvízkészletet igénybe vevő kutak létesítése és üzemeltetése vonatkozásában megszüntesse az engedélykötelezettséget, és kizárólag bejelentéshez kösse e tevékenységek végzését. A módosítás célja az indokolás szerint az időjárási szélsőségek mezőgazdaságot érintő hatásainak enyhítése, a talajvizet felhasználó, kizárólag mezőgazdasági öntözéscéljára létesíteni kívánt és már üzemeltetett kutak bejelentése, illetve utólagos legalizálása úgy, hogy ez a gazdálkodókra nézve ne jelentsen valós terhet, és az öntözési vízfelhasználás zökkenőmentesen folytatódhasson.

E jogszabály-változások, illetve javaslatok vonatkozásában egységesen megállapítható, hogy azok nem a felszín alatti vizek védelmének erősítése céljából születtek, hanem a mezőgazdasági ágazati érdekek érvényesítése, elsősorban az öntözési tevékenység végzésének további könnyítése céljából rövid és egyedi előterjesztések keretében születtek, semmilyen szinten sem feladatuk kezelni az illegális kútúrások által okozott, az alaptörvényi célkitűzésekkel ellentétes helyzetet, sőt azok összegződő hatásai miatt már fennállhat az Alkotmánybíróság által kifejtettek szerint⁶⁰ a „romlás kockázatának” veszélye. Az a tendencia, amely szerint a korábban – akár 5-8 évvel előbb is – előírt kötelezettségeket a határidők lejártá előtt, illetve közvetlenül utána a jogalkotó felülírja, a megvalósítás határidejét kitolja vagy eltörli, azt az üzenetet hordozza, hogy nem kell a szükséges beruházásokat kivitelezni és felkészülni a jogszabályok végrehajtására, vagyis nem ösztönöz jogkövető magatartásra.⁶¹

Fentiek alapján megállapítjuk, hogy ez a tendencia ellentétes a jogszabályok kiszámítható alkalmazásának követelményével, amely miatt sérülhet a jogbiztonság alapelve és az egészséges környezethez való jog.

A Vgtv. tervezett módosítása vonatkozásában pedig egyértelműen leszögezhető, hogy elfogadása esetén az legalizálná a szakszerűtlenül kivitelezett, a vízáadó réteget elszennyező kutak tömegét is, az egyértelműen *ellentétes lenne az egészséges környezethez való joggal, sértené a jogbiztonság követelményét*, tekintettel arra, hogy utólagos bejelentés esetén nem vizsgálná hatóság, hogy a kút nem veszélyeztet-e parti szűrősű, karszt- vagy rétegvízkészletet, ivóvízbázist. Az ilyen jellegű módosítás tehát nem támogatható, mivel legalizálná a szakmailag nem megfelelő kútúrást.

A kutak létesítésére vonatkozó szabályozás felülvizsgálata, módosítása esetén a megelőzés elvének figyelembe vételével kell eljárni, ennek jegyében pedig nem elfogadható az utólagos bejelentés intézményének bevezetése. A vízkészlet véges természeti erőforrás, védelmének biztosítására kizárólag előzetes engedélyezési eljárás keretében kerülhet sor, hiszen elszennyeződése esetén a kármentesítés rendkívül költséges, egyes esetekben lehetetlen vállalkozás.

⁵⁸ A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

⁵⁹ 2013. május 28-án benyújtott T/11335 sz. törvényjavaslat, Gyórfy Balázs és Jakab István országgyűlési képviselők (FIDESZ) önálló indítványa. Az indítványt 2014. február 2-án visszavonták.

⁶⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁶¹ Természetesen előfordulhat, hogy indokolt a jogszabályban foglalt kötelezettség teljesítési idejének megváltoztatása, azonban ezekben az esetekben az előterjesztés hatásvizsgálatának tartalmaznia kell, milyen intézkedések születtek a felkészülési idő alatt, mi volt az akadálya annak, hogy határidőre nem tudták teljesíteni az előírt kötelezettséget, illetve mi garantálja, hogy a meghosszabbított határidő tarthatóvá válik.

5. A vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet

A felszín alatti vizek kitermelésével, visszatáplálásával, dúsításával, továbbá megfigyelésével kapcsolatos vízállásirányításokra, valamint vízimunkákra, különösen azok tervezésére, kivitelezésére, üzemeltetésére és megszüntetésére, továbbá a tervezőt, kivitelezőt, az építetetőt és a műszaki ellenőrt a tárgyi tevékenységgel összefüggésben érintő jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat a vízkútúrás szakmai követelményeiről szólórendelet határozza meg. A hidrogeológus szakma álláspontja szerint⁶² ugyanakkor e rendelet szabályozása is elavult, több vonatkozásban kiegészítésre, felülvizsgálatra szorul. Szükség van azon szabályok rögzítésére, melyeket a kút továbbfúrása esetén az engedélyezési eljárás során irányadónak kell tekinteni. Nem kellően kidolgozottak a fúrt kutak vonatkozásában a szennyezés megelőzése céljából alkalmazott palástcementezésre vonatkozó szabályok,⁶³ kiegészítésre szorulnak az építéskori, illetve az üzemeltetés időszaka alatt elvégzendő időszakos vizsgálatokra, valamint az üzemeltetési szabályzatra vonatkozó előírások, illetve hiányos a szabályozás a kutak megszüntetésére vonatkozóan. A jogszabály felülvizsgálatát ugyanakkor úgy kell végrehajtani, hogy a kialakítandó szabályrendszert kellően rugalmasan lehessen alkalmazni az eltérő esetekre, ugyanakkor hatékonyabban biztosítsák a vízkészletek minőségének megőrzését és a vízellátás biztonságát.

Tekintettel arra, hogy évente nagy számban hasonló célból és kialakítással készülnek kutak, a földtani, vízföldtani körülményeket is figyelembe vevő típustervek jogszabályi mellékletbe történő illesztésével a kivitelezéshez kapcsolódó, az engedélyest terhelő adminisztrációs terhek és költségek jelentősen csökkenthetők, így elősegíthető a jogkövető magatartás a szabályozás ezen eszközén keresztül. Az állam további eszköze lehet e tekintetben műszaki útmutatók, a jó gyakorlatot bemutató, azt leíró anyagok kidolgozása, a meglévők aktualizálása és díjmentes hozzáférhetővé tétele is.

A vízkútúrás szakmai követelményeiről szólórendelet rögzíti a vízföldtani naplóra⁶⁴ vonatkozó szabályokat, mely napló tartalmát, megbízhatóságát javítani szükséges, biztosítani kell továbbá, hogy az érintett szervek és a hatóság annak tartalmához hozzáférhessenek, az digitális formában is elérhetővé váljon. A vízföldtani naplókat készítő és az ezekre támaszkodó kútkataszteri nyilvántartást jelenleg vezető Magyar Földtani és Geofizikai Intézet⁶⁵ (a továbbiakban: MFGI) feladatköre és jogosultsága a jelenleg hatályos szabályozás szerint lényegében a kivitelező által beküldött adatok rögzítésére, a kútkataszteri szám meghatározására korlátozódik. Az adatok szakmai felülvizsgálata keretén belül ugyanakkor nem rendelkezik olyan jogosultságokkal, melyek lehetővé teszik azok megbízhatóságának részletes ellenőrzését, esetleges felülbírálatát, annak érdekében, hogy a kútkataszterbe ténylegesen és minden kétséget kizáróan valós, megbízható adatok kerüljenek.

⁶² International Association of Hydrogeologists Magyar Nemzeti Tagozat, Tavaszai Vízföldtani Anket, 2014. május 8., Hogyan lehetne egyszerűsíteni, gyorsítani, olcsóbbá és hatékonyabbá tenni a kútúrással kapcsolatos engedélyezést, ellenőrzést? – Összefoglaló. Készítette: dr. Balásházy László

⁶³ A vízkútúrás szakmai követelményeiről szólórendelet 4. § (2) bekezdés

⁶⁴ A vízkútúrás szakmai követelményeiről szólórendelet 2. § a) pont: „*vízföldtani napló*: a kút kivitelezésével összefüggő, különösen annak földtani, vízföldtani, vízáradóképességi, vízminőségi és a kivitelezésre vonatkozó egyedi műszaki adatait és vízföldtani értékelést tartalmazó építési, földtani dokumentum”

⁶⁵ Ezt a feladatot az MFGI 2013. április 10.-től látja el, előtte a kútkataszter az 1952-ben alapított VITUKI Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Nonprofit Közhasznú Kft (VITUKI) biztosította. A VITUKI Nonprofit Kft. végelszámolási eljárást 2012. december 1-jén indították. Cégközlöny 2013. január 24. 4. szám 95705. oldal

Megállapítjuk, hogy a vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendeletben foglalt szabályozás elavult, felülvizsgálatra, kiegészítésre szorul a vízkútúrással kapcsolatos problémakör hatékonyabb kezelésének elősegítése érdekében.

6. A megelőzés elve

A XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. Ebben az esetben az egészséghez való jog előfeltételét képezi az egészséges környezethez való jog, mert az egészséghez való jog akkor tud érvényesülni, ha egyebek mellett – a vízkészlet védelme érdekében környezetvédelmi intézkedésekre is sor kerül.

Arra tekintettel, hogy a vízkészlet véges természeti erőforrás, a megelőzés elvének alkalmazása felel meg a legjobban az Alaptörvény P) cikkében megkövetelt vízkészlet-védelemnek, vagyis az illegális létesítések megakadályozására kell helyezni a hangsúlyt. A kutat megrendelő vízhasználók elsősorban a költségek minimalizálását tartják szem előtt, és nem terjed ki a figyelmük arra, hogy egy rosszul fúrt és épített kút később aránytalanul nagy költségeket generálhat, akár annak javítása, akár eltömedékelése, vagy egy új kút létesítése miatt. A megelőzést szolgáló eszközök között kiemelkedő szerepet kellene, hogy kapjon *a társadalmi tudatformálás*.

A vízhasználók figyelmét fel kell hívni arra, hogy az illegális kutak létesítésével és üzemeltetésével nemcsak saját maguknak okoznak kárt, hanem más vízhasználóknak is, tevékenységük hosszabb távú negatív hatása pedig jelentősen túlmutat az egyéni érdekeken. A kár jellege – tekintettel arra, hogy a nem megfelelően kivitelezett kút potenciális szennyező forrást jelent – nem pusztán anyagi jellegű lehet, a szennyezés megszüntetése és az ahhoz kapcsolódó pénzügyi teher csak az egyik aspektusa a lehetséges következményeknek. A megelőzés elvének figyelmen kívül hagyása hosszabb távon sérti a jövő generációk érdekeit, veszélyezteti az egészséges környezethez, és adott esetben az egészséges ivóvízhez való jogot.⁶⁶

A megelőzés elvéből kiindulva az engedély nélküli vízhasználatok vonatkozásában a vidékfejlesztési tárca által jelentős eredményként bemutatott, megnövelt bírságtétel nem jelent megoldást a tényleges problémára, tekintettel arra, hogy a bírság mindig utólagosan alkalmazott, így szankciójellegű, a prevencióban, a rosszul kivitelezett kút által okozott szennyezések megakadályozásában nem lehet érdemi szerepe. Továbbá a bírság feltételezi az illegális tevékenység felderítését, ami a jelenlegi helyzetben elhanyagolható mértékű.

Megállapítjuk, hogy az engedély nélküli vízhasználatok vonatkozásában a sikeres fellépés leghatékonyabb eszköze a prevenció elvének érvényesítése mind környezetvédelmi, vízvédelmi szempontból, mind pénzügyi, gazdasági aspektusból.

Az illegális kútúrások okozta további probléma, hogy a fellépő szennyeződések okozta károk elhárítása veszélybe kerülhet. A felszín alatti vízkészlet szennyezése mind az engedélyezett, mind az engedély nélküli tevékenység ki nem zárható része, az a szakmai szabályok betartásától és nem önmagában az engedély lététől, vagy nemlététől függ. A kárelhárítás, a kármentesítés azonban már függ attól, hogy a területen csak engedéllyel rendelkező, vagy engedély nélkül létesített kutak is vannak-e. A felszín alatti vizek megtisztítása igen költséges, és sok esetben sikerében kérdéses tevékenység.

⁶⁶A gödöllői Széchenyi István Egyetemen történt ivóvízszennyezés mutatott rá arra, hogy az engedély nélküli kútlétesítés és a kivitelezés, a vízügyi és közegészségügyi hatósági ellenőrzés elégtelen volta, a nem megfelelő minőségű ivóvíz egészségügyi problémákat generálhat, konkrét megbetegedéseket okozhat. Ld. A JB-831/2012. számú jelentés.

Az eredményes kármentesítést lehetetlenítheti el, ha a kármentesítés műszaki beavatkozásának tervezésekor nem tudják figyelembe venni azt, hogy a felszínről a vízbázissal milyen kapcsolatok létesültek, milyen vertikális és horizontális kapcsolatok jöhettek létre a különböző vízkészletek között, mert az illegális kutak miatt ez az ismeret hiányos.

Az illegális kutakból használt vizekre vonatkozó adatok hiányában a felszín alatti vízbázisok mennyiségi változását a hatóságok az engedélyezési rendszeren keresztül nem tudják figyelembe venni, így nem képesek megteremteni az összhangot a vízigények és a vízkivételek között, és nem biztosítható az adott területeken a vízbázis megújuló képessége.

A fentiekre tekintettel egyértelműen megállapítható, hogy az illegális kútúrások sértik a jelen és a jövő generációk érdekeit, és az Alaptörvény P) cikkében meghatározott nemzet közös örökségének védelmét. Az engedélyezési rendszer, mely mind mennyiségi, mind minőségi szempontból a vízvédelem alapja az illegális kútúrások elterjedtsége miatt nem képes megfelelően betölteni garanciális szerepét, ezért sürgető és elengedhetetlen egy olyan, az illegális kútúrás visszaszorítását célzó stratégia, és konkrét intézkedési terv megalkotása és végrehajtása.

Összegzés

A lefolytatott vizsgálat alapján megállapítottam, hogy az illegális kútúrással kapcsolatos problémakör kiterjedt, sok elemből áll, e tevékenység által generált negatív hatások rövid, közép és hosszú távon egyaránt jelentkeznek, végső soron hatással lehetnek a védett természeti értékek megóvására, és nem utolsó sorban hazánk ivóvízellátásának biztosítására is. A felszín alatti vízkészlet védelme és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása szoros összefüggésben áll egymással, mivel a hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletből történik, így a jelenlegi helyzet figyelmen kívül hagyása, kezelésének elmulasztása alaptörvényi rendelkezések megsértését vetíti előre.

A megkeresett szervek egységes álláspontja szerint egyértelműen azonosítható a probléma, az illegálisan létesített kutak száma, az így kitermelt vízkészlet mennyiségét azonban – felmérések, hatósági intézkedések hiányában – csak becsülni tudják. Feltételezhető, ugyanakkor, hogy az engedély nélküli kútúrások és kútüzemeltetések jelenleg olyan mértékűt érnek el, amely már veszélyeztetheti a fenntartható vízgazdálkodást, mivel az engedély nélkül létesített kutak száma drasztikusan emelkedett.

A vonatkozó stratégiák és programok mindegyike kiemelten kezelendő jelenséggé említ az illegális kútúráshoz kapcsolódó hatásokat, és egyes esetekben intézkedési javaslatot is megfogalmaznak. Annak ellenére tehát, hogy egy egyértelműen detektált tendenciáról van szó, az érintett szervek hosszú éveken át elmulasztották megtenni a szükséges intézkedéseket. Az új vízkivételek engedélyezésekor a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés keretében, illetve ahhoz kapcsolódóan stratégiai szinten meghatározott intézkedéseket a gyakorlatban általában nem alkalmazzák. Emiatt az állami szerepvállalás újragondolására is szükség van, és növelni kell az intézkedések megalapozásához szükséges állami pénzeszközöket is. Az elmúlt időszakban sorozatosan átszervezett vízügyi hatósági szervezetrendszer megfelelő létszám és eszköz hiányában nem képes a felderítés érdekében a szükséges hatósági ellenőrzéseket elvégezni, így nem kerül sor azon szankciók alkalmazására, melyek jövőbeni érdemi visszatartó erővel bírhatnak. Mivel az illegálisan létesített kutak száma tekintetében nem áll rendelkezésre megbízható adat, ezért az így kivett vízmennyiség nem szerepel a vízkészlet nyilvántartásban: ennek eredményeként sem a rendelkezésre álló vízkészlet, sem az igénybevételi határérték nem állapítható meg teljes bizonyossággal, ezért a vízjogi engedélyezési eljárás sok esetben téves adatokon alapul, a vízügyi hatóság nem tud kellő hatékonysággal fellépni az állam tulajdonában álló, a nemzet közös örökségét képező felszín alatti víz védelme érdekében.

A vízhasználatok után beszédett vízkészletjáruléka a központi költségvetés bevételeit képezi, azt nem különítik el annak érdekében, hogy kifejezetten a vízhasználatokhoz fűződő állami feladatok finanszírozásához alapot biztosítsanak. A súlyos anyagi és emberi erőforrásbeli nehézségekkel küzdő, ellenőrzési feladatainak ellátására képtelen vízügyi hatósági szervezetrendszer feladatellátását segítené, ha a vízkészletjárulékból befolyó központi költségvetési bevételt, vagy annak egy részét az ellenőrzési tevékenység elvégzésére fordítaná az állam.

Az utóbbi időszak felszín alatti vizeket érintő jogszabály-módosításaira, illetve a Vgtv. – végül el nem fogadott – módosításának előkészítésére parciális igény alapján került sor, azok célja elsősorban az öntözési tevékenység végzésének, a vízkivételnek a további megkönnyítése, és nem az Alaptörvényben rögzített, a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó kötelezettség teljesítése volt. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosításának kötelezettségét és az Alaptörvény P) cikkét együttesen kell értelmezni. A P) cikk szerinti vízkészlet védelem mintegy előfeltételét képezi az ivóvízhez való hozzáférésnek. Ezért a természeti erőforrások, így a vízkészlet horizontális védelme kiemelt jelentőségű. A vízkészlet védelme, illetve a vízkészlet-gazdálkodás és az ivóvíz ellátás biztosítása mind az alapjogvédelem, mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a műszaki rendszer tekintetében szorosan összefüggnek egymással. A vízkészlet véges természeti erőforrás, védelmének biztosítására kizárólag előzetes engedélyezési eljárás keretében kerülhet sor, hiszen elszennyeződése esetén a kármentesítés rendkívül költséges, egyes esetekben lehetetlen vállalkozás.

A felszín alatti vizek minőségét veszélyezteti a nagyszámú, rossz minőségű meglévő kút, melyeket vízbeszerzési, illetve a szennyezett területek monitoringjának biztosítására hoztak létre. Egyrészt intézkedésekre lenne szükség, hogy a számuk csökkenjen, másrészt pl. a műszeres vizsgálatok előírásával meg kellene előzni, hogy a jövőben is nagy mennyiségben hozzanak létre ilyeneket. Ennek további eszköze lehet a műszaki ellenőri tevékenység megerősítése is (képzés, ellenőri/szakértői lista nyilvánosságra hozása, mérési-vizsgálati jogosultság szakmai feltételekhez kötése, pl. szakértői engedély stb.).

A kutak engedély nélküli létesítésének visszaszorítását szolgálná, ha a kútfúrók csak a vízügyi hatósági engedéllyel végezhetnék a tevékenységüket, akikről a hatóság nyilvántartást vezetne, melynek tartalmaznia kellene, milyen paraméterű kutak fúrására jogosult az engedélyes.

A jelenlegi helyzetet nemcsak az idézte elő, hogy nem szerzik be a szükséges engedélyeket, hanem abból is ered, hogy sok a szakértelemmel nem rendelkező kivitelező, akikkel szemben versenyhátrányban vannak az előírásokat figyelembe vevő kivitelezők.

A vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet felülvizsgálatra szorul, illetve át kell gondolni a vízjogi engedélyezési eljárás vonatkozó rendelkezéseit is. Szükséges megvizsgálni, milyen módon csökkenthetők az engedélyezési eljáráshoz kapcsolódó adminisztratív terhek és költségek, hogyan egyszerűsíthető esetleg típustervek, jó gyakorlatot bemutató anyagok rendelkezésre bocsátásával az engedélyezési eljárás, illetve segíthető elő a jogkövető magatartás.

Az illegális kútfúrások hatásai, a kontár kivitelezés veszélyei vonatkozásában aktívabb tömegtájékoztatásra lenne szükség. Az előírások betartása azokban az esetekben valósul meg a legkönnyebben, ahol a megrendelő is tisztában van azzal, hogy a megfelelő minőségű kút kivitelezése az ő érdeke is. Így nem mindegy, hogy a létesülő kutak vizsgálatát a megrendelő, vagy a kutat kivitelező kútfúró közvetlenül finanszírozza. Meghatározó, mennyire felkészült és tájékozott a beruházó, a tervező, a kivitelező, illetve milyen a munkára vonatkozó megbízás (szerződés) tartalma, műszaki szempontból vett szakszerűsége.

Kívánatos lenne, hogy a tájékoztatás, az oktatás (beleértve a továbbképzést is), valamint a tárgykört érintő szabályozás abba az irányba mozduljon el, ami fejleszti, aktualizálja az érintettek ismereteit, és növeli a beruházók, a tervezők és a kivitelezők felelősségét. Az engedély nélküli vízhasználatok vonatkozásában a sikeres fellépés leghatékonyabb eszköze a prevenció elvének érvényesítése, mind környezetvédelmi, vízvédelmi szempontból, mind pénzügyi, gazdasági aspektusból.

Intézkedéseim

- A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése érdekében
1. az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy
 - 1.1. vizsgálja felül a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkút-fúrás szakmai követelményeiről szóló 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet szabályait annak érdekében, hogy
 - 1.1.1. a palástcementezésre, az építéskori, illetve az üzemeltetés időszaka alatt elvégzendő időszakos vizsgálatokra, valamint az üzemeltetési szabályzatra, illetve a kutak megszüntetésére vonatkozó szabályozás hatékonyabban biztosítsa a vízkészletek minőségének megőrzését és a vízellátás biztonságát;
 - 1.1.2. a jogszabályi környezet segítse elő a hasonló célból és kialakítással készülő kutak vonatkozásában a műszaki segédletek, típustervek engedélyezési eljárásban történő alkalmazását;
 - 1.1.3. a kút-fúrók csak vízügyi hatósági engedéllyel végezhessek tevékenységüket, róluk a hatóság nyilvántartást vezessen, mely tartalmazza, milyen paraméterű kutak fűrésére jogosult a kút-fúró;
 - 1.1.4. a vízföldtani napló tartalma, megbízhatósága javuljon, az érintett szervek annak tartalmához hozzáférhessenek, az digitális formában is elérhetővé váljon; a vízföldtani naplót összeállító Magyar Földtani és Geofizikai Intézet feladatköre és jogosultsága kiterjedjen a kivitelező által beküldött adatok megbízhatóságának részletes ellenőrzésére, esetleges felülbírálatára;
 - 1.2. készítsen előterjesztést a Kormány részére annak érdekében, hogy a jelenleg a központi költségvetés bevételeit képező vízkészletjáruléék elkülönítésre kerüljön a vízkészletekkel kapcsolatos feladatok, kiemelten a vízügyi hatósági ellenőrzési tevékenység ellátása céljából;
 - 1.3. műszaki útmutatók, a jó gyakorlatot bemutató, azt leíró anyagok kidolgozásával, a meglévők aktualizálásával és díjmentes hozzáférhetővé tételével segítse a szakszerű kutak tervezését, egyszerűsítse az engedélyezési dokumentáció összeállítását és erősítse a jogkövető magatartást;
 - 1.4. a kutak tekintetében a műszeres vizsgálatokra vonatkozó szakértői jogosultság jogszabályi meghatározásával, a szakirányú műszaki ellenőri tevékenység megerősítésével segítse elő a nagyszámú, rossz minőségű kút számának csökkenését;
 - 1.5. a Kvt. 110. § (15a) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján rendeletben határozza meg a felszín alatti vízkészletre vonatkozó igénybevételi határértékeket;
 - 1.6. a jogszabályok felülvizsgálata – kiemelten a hatósági engedélyezési eljárás –kapcsán az Alaptörvényben rögzített, a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó intézményvédelmi kötelezettség teljesítése, a horizontális védelem, valamint a prevenció elvének érvényesítésével járjon el.
 2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy

- 2.1. kezdeményezze a vízügyi hatósági szervezetrendszer kapacitásának (mind a létszám, mind az eszköz ellátottság tekintetében) bővítését;
- 2.2. hívja fel a vízügyi hatóságok figyelmét az illegális kútfúrássra és az ahhoz kapcsolódó illegális vízhasználatra vonatkozó bejelentések kivizsgálásának, és a megfelelő intézkedések megtételének a fontosságára;
- 2.3. vizsgálja meg, miként biztosítható, és tegyen intézkedéseket a vízkútfúrás területén az aktívabb tömeg tájékoztatás érdekében.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.